

CXXIXª TORNATA

LUNEDÌ 12 FEBBRAIO 1923

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Decreti registrati con riserva (Discussione delle relazioni della Commissione)	Pag. 4405
Oratori:	
PRESIDENTE	4425
CANNAVINA, <i>della Commissione</i>	4418
DE CUPIS, <i>presidente della Commissione</i>	4415, 4422
FERRARIS CARLO	4405, 4423
LUZZATTI	4412
OVIGLIO, <i>ministro della giustizia e degli affari di culto</i>	4414
POLACCO	4424
SCIALOJA	4410, 4426
TOMMASI	4407
Disegni di legge (Presentazione di)	4402, 4405, 4421
Interrogazioni (Risposta scritta ad)	4429
(Svolgimento di):	
«Intorno agli errori tipografici contenuti nella Gazzetta Ufficiale»	4402
Oratori:	
DE STEFANI, <i>ministro delle finanze e del tesoro</i>	4404
MILANI, <i>sottosegretario di Stato per la giustizia e gli affari di culto</i>	4402, 4404
PAVIA	4403
Omaggi (Lettura di un elenco di)	4401
Oratore:	
PRESIDENTE	4401
Relazioni (Presentazione di)	4405, 4418

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti i ministri: delle colonie, della giustizia ed affari di culto, delle finanze e tesoro, dell'istruzione pubblica, dell'agricoltura, dell'industria e commercio ed il sottosegretario di Stato per la giustizia e gli affari di culto.

Intervengono più tardi il presidente del Consiglio e il sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio.

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

Elenco di omaggi.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole senatore, segretario, Pellerano di dar lettura dell'elenco degli omaggi pervenuti al Senato.

PELLERANO, *segretario*, legge:

1) Presidente del Consiglio provinciale di Padova. — *Atti del Consiglio provinciale di Padova*. Anni 1916-17-18 19.

2) Direzione della Rivista «L'eloquenza siciliana» in Palermo. — Il numero 1° della Rivista predetta (30 gennaio 1923).

3) Senatore Porro. — Quarantatre volumi e quattro atlanti riguardanti gli arbitrati decisi da S. M. il Re d'Italia, nel 1903 e 1913, sulle questioni tra il Brasile e l'Inghilterra per la frontiera della Guyana, tra l'Inghilterra e il Portogallo per la frontiera del Barotze e tra la Francia e il Messico per la sovranità sull'isola di Clipperton.

4) Senatore Imperiali. — *Des Cyclades en Crète, par D. Baud-Bovy et F. Boissonnas*. — Genève, 1922. Un volume in folio, con tavole in eliotipia.

PRESIDENTE. Tra i doni annunciati nella presente seduta i colleghi hanno sentito ricordare una importante raccolta di libri e documenti relativi ad arbitrati internazionali de-

cisi da S. M. il Re d'Italia nel 1903 per le questioni tra il Brasile e l'Inghilterra e il Portogallo e nel 1913 tra la Francia e il Messico.

Ho voluto far menzione del dono, per l'importanza che ha la raccolta, sia sotto l'aspetto del diritto internazionale, sia sotto quello della illustrazione storica e geografica dei territori controversi; e anche per ringraziare a nome di tutti il donatore, l'eminente nostro collega generale Porro, del dono veramente utile alle raccolte della nostra biblioteca.

Un ringraziamento speciale va anche all'altro nostro collega marchese Imperiali, che liberamente si è privato, a favore della nostra biblioteca, di un magnifico volume di Baud-Bovy e Boissonnas « Des Cyclades en Crète », pubblicato a cura della Delegazione Ellenica presso la Società delle Nazioni. (*Approvazioni*).

Presentazione di un disegno di legge.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI TEOFILO, *ministro dell'industria e del commercio*. Ho l'onore di presentare al Senato il disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 11 gennaio 1923, n. 202 riguardante la emissione di obbligazioni garantite dallo Stato per la sistemazione finanziaria del Consorzio obbligatorio per l'industria zolfifera siciliana ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro dell'industria e del commercio della presentazione di questo disegno di legge. Come il Senato ricorderà vi era un disegno di legge in materia sul quale ha riferito una Commissione speciale. In seguito alle deliberazioni della nostra Commissione, il Governo ne tradusse le conclusioni in un decreto legge, ritirando il progetto. Però, con atto che va lodato, immediatamente ha presentato al Senato per la conversione in legge il decreto, il quale non è che una sanzione delle deliberazioni prese dalla Commissione senatoriale stessa. Quindi è ovvio che l'esame di questo progetto debba essere rinviato alla stessa Commissione che già studiò il primo testo.

Se non si fanno opposizioni, così rimane stabilito.

Svolgimento di interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la interrogazione del senatore Pavia, al ministro dell'interno, Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere se e quali provvedimenti intenda prendere perchè i testi di legge pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* non contengano numerosi ed enormi errori tipografici.

Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per la giustizia e gli affari di culto per rispondere a questa interrogazione.

MILANI, *sottosegretario di Stato per la giustizia e per gli affari di culto*. Il senatore Pavia ha certamente ragione nel lamentare le inesattezze tipografiche della *Gazzetta Ufficiale*; ma debbo pregare il senatore Pavia di riconoscere che negli ultimi tempi la correttezza tipografica è divenuta migliore.

Una brevissima ricerca dei motivi che possono avere indotto in questi errori, varrà anche a rassicurare il senatore Pavia della possibilità che il Governo abbia a portarvi rimedio.

Prima di tutto, le copie dei provvedimenti legislativi dei vari Ministeri, mandati alla stampa, non sono generalmente così esatte da non indurre facilmente in errori tipografici. Poi la stampa era fatta a mano, il che induce facilmente in altri errori; ma ora si adoperano i linotipisti i quali, stando al parere dei tecnici, si avvezzano facilmente a scrivere con grande rapidità e correttezza.

A proposito della rapidità bisogna osservare che nell'ultimo periodo la pleora delle pubblicazioni mandate per la stampa alla tipografia delle Mantellate era enorme, così che si doveva molte volte ricorrere a tipografie private.

Nel passaggio dal Ministero dell'interno a quello della giustizia della cura e responsabilità della pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*, i provvedimenti che saranno attuati per ovviare a questi inconvenienti saranno i seguenti: la introduzione delle linotypes, il miglioramento, l'affinamento e la coordinazione delle maestranze e poi l'obbligo ad ogni Ministero di mandare per la stampa una redazione tipografica delle proprie pubblicazioni.

Si confida che questi provvedimenti varranno a rendere la pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale* inappuntabile. Qualora questo

non dovesse avvenire, dopo un esperimento di pochi mesi, si adotteranno provvedimenti più radicali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Pavia per dichiarare se è soddisfatto.

PAVIA. Debbo dichiararmi soddisfatto soltanto per metà della risposta dell'onorevole sottosegretario di Stato, perchè non ritengo che i provvedimenti dei quali egli ci ha fatto parola gioveranno ad eliminare completamente gli inconvenienti che mi hanno indotto a presentare questa interrogazione. Infatti io non ritengo che gli inconvenienti stessi dipendano esclusivamente dalle ragioni tecniche di cui l'onorevole Milani ci ha parlato, e che sia indispensabile indagare tutto il funzionamento della *Gazzetta Ufficiale*. Ciò è tanto più necessario oggi in cui, per effetto dei pieni poteri delegati al Governo, la legislazione attuale avrà occasione di essere in larga parte modificata e, invece dei 15 giorni di attesa per l'entrata in vigore dei nuovi decreti, assai spesso si dispone che i decreti stessi entrino in vigore subito dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; onde l'unico testo al quale il cittadino possa ricorrere per conoscere e consultare i nuovi provvedimenti è appunto la *Gazzetta Ufficiale*. Che se è vero che l'articolo 1° delle disposizioni per la pubblicazione, l'interpretazione e l'applicazione delle leggi dice che la pubblicazione delle leggi viene fatta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e che la *Gazzetta Ufficiale* dà soltanto l'avviso di tale inserzione, sta in fatto che la raccolta ufficiale viene pubblicata dopo 9, 10 e financo dodici mesi dall'emanazione del provvedimento legislativo, dimodochè non rimane altro testo ufficiale che quello della *Gazzetta Ufficiale*. Ora quando si vede che questo testo viene pubblicato con una enorme massa di errori, io mi domando come si potrà andare avanti.

Desidero accennare alcuni casi veramente tipici, i quali potranno servire di guida al Governo per i provvedimenti da prendersi, che, ripeto, dovranno essere più radicali e più rigorosi di quelli indicati oggi al Senato dall'onorevole sottosegretario di Stato.

Uno di questi primi casi mi viene offerto da una legge che riguarda le imposte dirette, pubblicata al n. 1401 della raccolta del 1922

ed inserita nella *Gazzetta Ufficiale* del 17 novembre 1922. Orbene la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* contiene ben nove errori di capitale importanza e, ciò malgrado, ancora non si è provveduto ad una errata-corrige. Sul quarto comma lettera a) dell'art. 5 si è aggiunto un *non*, e un identico errore dell'aggiunta di un *non* si è ripetuto al comma 6 dell'articolo 14. Sempre nell'art. 14 al n. 5 si è stampato di *quei beni* e doveva dirsi dei *loro beni*. Si è stampato nell'art. 19 *riconoscere* invece di *riconoscerne*, nell'art. 58 *compenso* invece di *consenso*, nell'art. 65 ultimo comma si cita art. 192 c. c. invece dell'art. 1962 che riguarda i privilegi, nell'art. 67 *indicante*, invece di *indicando* ecc.

Si tratta di errori che talvolta hanno travisato addirittura il testo di legge, recando gravissimi danni alle parti, tanto che per esempio il Consiglio di Stato ha emanato pochi giorni or sono una sentenza, la quale dice non potersi accogliere il ricorso presentato dal comune di Milano il quale si era rivolto alla sezione prima in base al testo di legge pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, mentre alcuni mesi più tardi era uscita la raccolta ufficiale delle leggi e decreti che stabiliva invece il ricorso alla Sezione quarta.

Pochi giorni or sono sulla *Gazzetta Ufficiale* del n. 31 in data 7 febbraio 1923 si è pubblicato il Regio decreto 28 gennaio 1923, n. 152; ora all'art. 5, al primo capoverso si cita l'art. 6 del Regio decreto 25 gennaio 1923 e ... si doveva dire n. 87. E bastava una telefonata alla redazione per riempire tale lacuna.

Questi ed altri errori di cui potrei empirne una colonna provano che gli uffici di trasmissioni non sono ordinati, che quelli di direzione non sono diligenti, che quelli di tipografia non sono scelti coi criteri speciali che richiedonsi per questi lavori.

Alcuni colleghi mi hanno detto che avrei potuto prendere occasione da questa mia interrogazione per criticare la *Gazzetta Ufficiale* anche sotto altri rapporti: la carta, l'impaginazione, i caratteri ecc. Per esempio l'impaginazione è cattiva perchè si mettono insieme alle leggi ed ai decreti tutti gli avvisi d'inserzioni e d'altro genere mettendo di seguito il numero della pagina, in modo che la ricerca delle leggi diventa poi una vera difficoltà.

Ora dal momento che voi avete nominato un provveditore generale dello Stato, io mi auguro che egli provveda non solamente a che le leggi siano stampate in economia e non colla molteplicità... della stampa che giova solo ai tipografi, ma faccia in modo che si raggiunga la necessaria esattezza, cosa che non si può ottenere senza una grande diligenza e senza che le bozze di stampa siano corrette sempre da impiegati appartenenti al dicastero che emana un dato provvedimento, perchè certo non si può pretendere dai tipografi la cultura giuridica necessaria ad emendare il testo di una disposizione legislativa.

Oggi che la *Gazzetta Ufficiale* è rientrata nella sua materia lasciando da parte quegli argomenti che la rendevano una caricatura di giornale politico, mi auguro che si voglia seriamente pensare a quanto ho detto introducendo, se è necessario, delle punizioni disciplinari per i responsabili di questi errori. Mi auguro che questa questione sia veramente sottoposta allo studio e all'esame del Governo il quale deve pensare che la pubblicazione delle leggi è cosa altamente delicata, perchè dalle stesse dipende l'esistenza e la tutela dei diritti dei cittadini. (Bene).

MILANI, *sottosegretario di Stato per la giustizia ed affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MILANI, *sottosegretario di Stato per la giustizia ed affari di culto*. Assicuro il senatore Pavia che le sue considerazioni saranno tenute in altissimo conto. D'altra parte nelle osservazioni che mi sono permesso di fare nella mia risposta ho detto che se i provvedimenti in corso non valessero a rendere inappuntabile la stampa della *Gazzetta Ufficiale*, altri provvedimenti sarebbero presi, perchè io convengo perfettamente con lui nello stimare importantissima la funzione della *Gazzetta Ufficiale*. (Approvazioni).

DE STEFANI, *ministro delle finanze e del tesoro*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE STEFANI, *ministro delle finanze*. Mi permetto di dare qualche notizia al Senato sul modo con cui funzionerà il Provveditorato generale dello Stato di recente istituzione.

Il Provveditorato Generale dello Stato ha

dovuto essere istituito dopo un esame del modo col quale avvenivano le varie forniture di Stato e specialmente quella degli stampati. Mi permetto di dire al Senato che noi abbiamo trovato in uso presso le Amministrazioni dello Stato circa 600 tipi di carta diversa (*commenti*). Nessuna coordinazione fra l'una e l'altra amministrazione, i magazzini mancanti di registri di consistenza per cui si addiveniva a nuove ordinazioni di stampati mentre dello stesso tipo ce n'erano per decine di anni (*commenti*). Io potrei dire anche che moduli relativi alle pensioni di guerra ne abbiamo riscontrati per circa tre guerre ugualmente immani a quella dalla quale siamo usciti. Quindi, date queste circostanze, date queste osservazioni che partirono appunto dalla considerazione del modo con cui veniva amministrata la *Gazzetta Ufficiale* dello Stato, noi siamo ricorsi a quello stesso provvedimento, senza nemmeno saperlo, al quale era ricorso, ai suoi tempi, Quintino Sella. La nostra relazione è perfettamente coincidente con quella di Quintino Sella. Il Provveditorato dello Stato ha cominciato a funzionare in questi giorni ed io posso assicurare il Senato che esso agirà con la massima energia per coordinare tutte le spese dello Stato che abbiano riguardo alle forniture e anche l'Amministrazione, per certi riguardi, del patrimonio immobiliare dello Stato. Dovremo vincere delle resistenze tradizionali, delle difficoltà derivanti da situazioni ormai cristallizzate nelle persone e nelle cose, ma ho sicura fiducia che noi riusciremo a vincerle e che realizzeremo, con tal mezzo, anche in tempo abbastanza breve, per quanto le economie non si possano realizzare immediatamente, una economia di bilancio che sarà di qualche diecina di milioni. Per quanto riguarda la *Gazzetta Ufficiale* gli onorevoli senatori sanno ch'essa attualmente non sembra la *Gazzetta Ufficiale* di un grande Stato, ma dell'ultimo e più disordinato Stato del mondo (*approvazioni*). Noi abbiamo, insieme anche all'onorevole Federzoni e all'onorevole ministro dell'industria e del commercio, esaminata questa questione, ed anche questa sarà risolta in modo da dare al paese una *Gazzetta Ufficiale* degna veramente di esso e che sia veramente il quotidiano ufficiale dello Stato. (*Approvazioni*).

Presentazione di relazione
e di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole senatore Valenzani a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

VALENZANI. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 30 agosto 1914, n. 919 sul corso dei cambi ».

PRESIDENTE. Do atto al senatore Valenzani della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

OVIGLIO, *ministro per la giustizia e per gli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

OVIGLIO, *ministro per la giustizia e per gli affari di culto*. Ho l'onore di presentare il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati: per la « Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e architetti ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro della giustizia e degli affari di culto della presentazione di questo progetto di legge, che seguirà il corso stabilito dal regolamento.

Seguito della discussione delle relazioni della
Commissione per l'esame dei decreti registrati
con riserva (Numeri XIX-XXVI-Documenti).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Relazioni della Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva ». Avendo il Senato, nella seduta di sabato, deliberato di far precedere all'esame dei singoli decreti una discussione generale, dichiaro aperta la discussione generale.

FERRARIS CARLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARIS CARLO. Il nostro illustre Presidente nella seduta del 10 ha opportunamente sollevata la questione relativa alla varietà delle formule che sono state adottate dalla nostra Commissione per i decreti registrati con riserva a conclusione delle sue relazioni.

Io avevo già fatto uno spoglio diligente di queste relazioni e posso comunicare che vi ho trovato cinque formule diverse: « prendere

atto del provvedimento » « ratifica del provvedimento » « approvazione del provvedimento » « prendere atto della negata registrazione ordinaria » « l'atto è meritevole di registrazione ». E sembra che ciascuno degli egregi colleghi componenti la Commissione, i quali del resto hanno fatto un lavoro ampio e diligente, abbia una speciale simpatia per questa o quella formula, perchè la prime tre si trovano nelle relazioni che portano la firma dell'egregio Presidente De Cupis, la quarta nelle relazioni che portano la firma del senatore Del Giudice, la quinta nella relazione che porta la firma del senatore Nuvoloni.

Ora a me sembra che questa varietà di diciture porti incertezza nel significato di esse e quindi anche di riflesso nelle deliberazioni che si debbono prendere. Non voglio entrare qui in un esame minuto di esse formule, ma avrei qualche dubbio se per esempio le espressioni « ratifica del provvedimento » o « approvazione del provvedimento » possano applicarsi al caso speciale relativo al riconoscimento ed alla valutazione dei motivi, per i quali la registrazione è stata fatta con riserva dalla Corte dei conti e adottarsi in una deliberazione, la quale ne dà né toglie validità al provvedimento.

Ad ogni modo io voglio presentare la questione sotto un altro aspetto. A me sembra che per trovare formule di deliberazione noi dobbiamo prospettare tre ipotesi.

La prima ipotesi è quella che non vi sia luogo a deliberare. Il caso più frequente compreso in questa ipotesi si ha quando il decreto registrato con riserva porta in sé la clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge: dal momento che il Parlamento viene investito del giudizio sul decreto, che diventa un vero e proprio disegno di legge, non può ammettersi che si discuta dello stesso argomento in sede di registrazione con riserva: né si deve con un voto occasionato dall'operato della Corte dei conti pregiudicare le deliberazioni delle due Camere sul valore intrinseco del decreto, deliberazioni da prendersi colle ordinarie forme del lavoro legislativo.

Vi sono poi due altri casi più delicati e che meritano particolare esame.

Il primo caso si ha quando la Commissione per i decreti registrati con riserva si accorga che si tratta di un atto - per usare la formula

che si trova nella legge sul Consiglio di Stato — emanato nell'esercizio del potere politico. E un esempio lo abbiamo nella relazione compresa nello stampato XIX-M, dov'è precisamente detto: « essendo questo un atto di Governo di cui la Commissione non può apprezzare la necessità, ecc. », ed abbiamo sentito che il Presidente della Commissione l'altro giorno ha interpretate le parole « atto di Governo » nel senso di « atto emanato nell'esercizio del potere politico ». In tal caso, trattandosi di atti sottratti anche al sindacato giurisdizionale di legittimità, cessa ogni ragione di deliberare rispetto alla registrazione con riserva. Il secondo caso è più complicato e giuridicamente difficile ad accertarsi. Esso si verifica quando per la lunga durata dell'applicazione del decreto si siano costituiti così forti e rispettabili interessi intorno al medesimo, che revocare o modificare il decreto possa portare perturbazioni gravissime e risolversi veramente in un *summum jus summa injuria*. Di questo caso un esempio è contemplato dalla relazione nello stampato XIX-F, dove è detto molto bene: « in vista peraltro degli interessi che si sono costituiti in vantaggio di un numero non indifferente di funzionari dello Stato, interessi che non potrebbero ora essere turbati senza danno della loro economia familiare e dello stesso servizio, la vostra Commissione è costretta a chiedervene la ratifica, deplorando però che con semplici decreti si porti alterazione negli ordinamenti amministrativi ».

Concludendo, nei casi che cadono sotto la prima ipotesi, la formula della deliberazione dovrebbe essere: non vi è luogo a deliberare.

Abbiamo una seconda ipotesi ed è che, mentre la Corte dei conti ha registrato con riserva, la Commissione, che ha esaminato quel decreto, riscontri che il decreto invece è legale e quindi meritevole della registrazione ordinaria. Anche di questo abbiamo un caso avanti a noi, perchè la relazione che porta il numero XXVI-A, conclude con queste parole: « per le suesposte considerazioni la vostra Commissione a maggioranza trovò meritevole di registrazione il Regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1978 » (è il famoso decreto sull'ordinamento giudiziario).

Non entro nel merito, perchè di esso si giudicherà quando si discuteranno la relazione

speciale e gli ordini del giorno presentati in proposito. Ma resta fermo il caso come esempio che può verificarsi anche la mia seconda ipotesi, cioè che la Commissione riscontri che l'atto era legale e che quindi la Corte dei conti non doveva fare la registrazione con riserva, ma la registrazione ordinaria: e questo deve dirsi nella deliberazione.

Ora veniamo alla terza ipotesi che è la più frequente e la più grave, quando cioè si riconosce che l'atto è illegale e che giustamente la Corte dei conti lo ha registrato con riserva.

In questo caso il giudizio non può fermarsi al fatto giuridico, ma dall'accertamento dell'illegalità dell'atto nasce necessariamente il giudizio politico.

Vale a dire se si riconosce che nessuna ragione di necessità, di urgenza, di convenienza nazionale o sociale, e via dicendo, può addursi a giustificazione dell'atto riconosciuto illegale, bisogna dire francamente e apertamente, che il Governo varcò i limiti dei poteri che gli erano concessi dalle leggi, e che, avendo varcato i limiti di questi poteri, dovrebbe modificare il decreto o revocarlo: che in ogni caso il Governo deve esser tenuto responsabile dell'illegalità commessa ed essere anche passibile di biasimo.

Si domanderà: ma quale è l'effetto giuridico di questo? L'effetto giuridico purtroppo è nullo, perchè non abbiamo noi facoltà di modificare od annullare l'atto: ma quando per l'atto si sia inflitto un biasimo, sia pure ad un ministro caduto (se il ministro fosse in carica dovrebbe difendersi, ed essere eventualmente esposto ad un voto di sfiducia), se ne trae norma per essere più cauti nel ricorrere a simili atti, si prepara un avvenire migliore e si insegna ai ministri in carica a non abusare della facoltà di emanare decreti, pei quali deve chiedersi la registrazione con riserva e che così devono essere bollati dalla Corte dei conti come illegali.

In questo terzo caso, secondo il mio avviso, la formula di deliberazione dovrebbe essere: « l'atto è illegale e non meritevole di registrazione e il Governo, emanandolo, varcò i limiti dei poteri concessigli dalle leggi; l'atto quindi dovrebbe essere revocato o modificato ».

Queste sono le tre formule che sottoporrei all'approvazione del Senato.

E poichè ho la parola mi permetto di aggiungere, che nella formulata terza ipotesi entrerebbe fors'anche il caso stato opportunamente rilevato dalla relazione ultima che ci ha presentato il presidente della Commissione dei decreti registrati con riserva.

Questa relazione dice:

« Nell'elenco delle registrazioni con riserva sul quale la vostra Commissione vi riferisce, figurano 364 mandati sui quali vien disposto il pagamento della somma di lire 200 a titolo di sovvenzione straordinaria a tutti gl'impiegati dello Stato facienti parti del personale di ruolo, escluse le categorie che con particolari provvedimenti legislativi avevano ricevuto speciali miglioramenti (Consiglio di Stato, Corte dei conti, Avvocatura erariale, Magistratura giudiziaria): di lire 150 ai postelegrafonici, agli ufficiali che percepiscono indennità a termini del R. decreto 23 dicembre 1920, n. 1894, e agli insegnanti universitari, come a quelli delle scuole medie, classiche, tecniche e normali, e degli istituti di istruzione artistica, drammatica e musicale, e di lire 100 ai sottufficiali di carriera, agli agenti investigativi, ai maestri elementari iscritti nei ruoli provinciali ».

E il relatore aggiunge che tale concessione pesò sul bilancio dello Stato per 300 milioni. Io suppongo che il Governo per tale provvedimento si sia valso di una disposizione che è contenuta nella legge organica sulla Corte dei conti, art. 19, relativo alla apposizione del visto e alla registrazione. Nel comma secondo di questo articolo si dice infatti: « Sono eccettuati i decreti e gli atti, con i quali si concedono indennità o retribuzioni per una sola volta non eccedenti le lire 2000 ». È vero che i relativi mandati, benchè derivanti da atti non registrati, devono essere inviati alla Corte dei conti. Ma per questi mandati il rifiuto di registrazione da parte della Corte dei conti non importa annullamento ed il Governo può domandarne la registrazione con riserva. Però, anche questo caso, in cui si abusa di una facoltà ammessa dalla legge profondendo milioni e milioni sotto forma di indennità concessa una sola volta, deve, secondo il mio avviso, avere quella riprovazione che è contenuta nella mia terza formula di deliberazione.

Ringrazio il Senato per la sua cortese attenzione e mi permetto di passare alla presidenza

le tre formule che io ho presentato, nella speranza che possano avere benevolo accoglimento sia da parte della diligentissima e laboriosissima Commissione per i decreti registrati con riserva, sia da parte del Senato. Aggiungo soltanto l'espressione del desiderio che, dal momento che la presidenza della Corte dei conti comunica, a termini di legge, ogni quindici giorni alla nostra presidenza l'elenco delle registrazioni eseguite con riserva, accompagnato dalle deliberazioni relative, la relazione su tali decreti avvenga nel più breve termine possibile, affinchè la funzione nostra di sindacato possa avere la maggiore efficacia. (*Approvazioni*).

TOMMASI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOMMASI. Secondo or ora ha ricordato l'onorevole senatore Carlo Ferraris, nell'ultima tornata del Senato, ad iniziativa dell'on. Presidente, fu discusso quale potesse e dovesse essere la formula terminativa del voto della nostra Assemblea al seguito del portato esame sugli atti in genere del Governo e sui Regi decreti in specie, che, soggetti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, non lo siano stati che con riserva, dietro analoga deliberazione del Consiglio dei ministri. Emerse dalla discussione non potersi in massima adottare *a priori* una formula fissa e quasi regolamentare di approvazione o di non approvazione del denunciato atto o decreto del potere esecutivo, potendo nella varietà dei casi essere meglio indicate ed appropriate formule confacenti alle speciali contingenze. E, a mio giudizio, si è stati e si è nel vero; a similitudine del resto di quanto logicamente e necessariamente si pratica nelle decisioni giudiziarie, le quali non sempre ed inderogabilmente usano la formula di accoglimento o di rigetto delle domande e dei gravami; tali formule non essendo sacramentali ed essendo spesso inviscerate nelle diverse dichiarazioni delle decisioni.

Ma la discussione di sabato non si soffermò a questo. Essa adombrò un punto assai notevole, il quale, pure toccato dianzi dall'on. collega Carlo Ferraris, non sembra si fosse in passato approfondito, mentre inviscerò un'indagine e una conseguente risoluzione di elevato ordine costituzionale, per la quale si determina una delica-

tissima prerogativa delle due Camere, d'indole essenzialmente statutaria, perchè di sindacato, non meramente politico e giuridico verso il potere esecutivo in genere, ma di legittimità di un dato atto o decreto, ai fini - lo noti il Senato - non di approvare o disapprovare politicamente l'azione del Governo, ma d'imprimere o negare all'atto od al decreto denunziato l'efficacia esecutiva, quale soltanto può essere impressa agli atti ed ai decreti, che vi sono soggetti, dal visto di legittimità della Corte dei conti, che li abbia per questo ammessi alla registrazione, fosse pure con riserva.

« Si tratta - ci disse magistralmente l'altro ieri l'onorevole Luzzatti - di uno dei problemi più gravi della nostra vita politica. La sola guarentigia delle nostre libere istituzioni è ormai rappresentata dalla Corte dei conti, che fa il suo dovere come non lo fanno - aggiungeva Egli con la grande autorità sua - nè la Camera nè il Senato ».

Si tratta, vo' dire, di addentrare uno dei lati più caratteristici dell'istituto della Corte dei conti, al quale istituto inerisce, completandolo, il supremo sindacato di legittimità devoluto alle due Camere, di carattere esclusivamente costituzionale, per guisa da rientrare il relativo compito non altrimenti e soltanto nel campo della scienza del diritto costituzionale e punto in altro campo e men che mai in quello del diritto amministrativo propriamente detto.

Per quanto la questione non sarebbe stata finora risolta ed avrebbe invece più volte preoccupato il Parlamento - siccome nella stessa seduta di sabato manifestava l'onorevole Scialoja - essa, a mio credere, ricondotta ai principi e sceverata da ogni preoccupazione politica, si appalesa di facile soluzione.

E valga per la verità una rapida esegesi di soli tre articoli della legge del 1862 che disciplinano la materia.

Per l'articolo 13 « tutti i decreti reali, qualunque ne sia l'obbietto, sono presentati alla Corte dei conti perchè ne apponga il visto e ne sia fatta la registrazione ». Il visto è essenzialmente e costituzionalmente di legittimità, imperocchè l'articolo 14 lucidamente determina e spiega: « che ove la Corte *riconosca contrario alle leggi* o ai regolamenti alcuno degli atti o decreti che le vengono presentati, ricuserà il suo visto con deliberazione moti-

vata ». Di che è conseguenza che il decreto, riconosciuto contrario alla legge, è inofficioso, vale a dire non è esecutivo. Senonchè, a causa di tale evento, lo stesso articolo 14 ammette il ministro cui spetta, quello cioè che controfirmò il decreto non registrato, di richiedere in proposito l'esame del Consiglio di ministri, disponendo che se questo risolverà che l'atto « debba aver corso », la Corte - e questa volta a sezioni unite - sarà richiamata a deliberare; e qualora la medesima non riconosca cessata la cagione del rifiuto, e cioè persista nel dato giudizio di illegittimità del decreto, « vi apporrà il visto con riserva ». Vi è da domandare: con riserva di che? Non altra che quella del giudizio delle due Camere legislative, chiamate indiscutibilmente a pronunziarsi e a decidere per la legittimità o meno del decreto, cioè se sia stata nel vero la Corte dei conti che la negava, impedendo col rifiuto del suo visto che il decreto, due volte giudicato illegittimo, avesse il suo corso; ovvero fosse nel vero il Governo che imponeva il visto, perchè *frattanto* - vale a dire pendente lo scioglimento della riserva - il decreto contestato d'invalidità avesse corso di esecuzione. Infatti l'articolo 18 della stessa legge stabilisce che la Corte ogni 15 giorni comunicherà direttamente agli uffici di presidenza del Senato e della Camera dei deputati l'elenco delle registrazioni « eseguite con riserva, accompagnate dalle deliberazioni relative ». A che scopo cotesta comunicazione? Evidentemente per porre il Parlamento, in via di riesame, al posto della Corte dei conti per esercitare lo stesso controllo costituzionale dalla legge richiesto come condizione della efficacia e conseguente esecutorietà di ogni decreto del potere esecutivo. Si ha nella dottrina, autorevolmente professata dall'Orlando, che onde « il Parlamento sia ultimo *giudice* in tali questioni, ogni quindici giorni la Corte comunica alla presidenza delle due Camere l'elenco delle registrazioni con riserva ». Pertanto non parmi esatta l'affermazione che la legge nulla dica circa i rapporti intercedenti tra il Parlamento e la Corte dei conti e non dia nessuna indicazione per ciò che riguarda l'azione da esplicarsi dal Parlamento in merito ai decreti registrati con riserva. Più eloquente invece - a mio credere - non potrebbe essere la legge in esame, riguardata nel divisato ed esposto suo contesto, che

fa giudice supremo il Parlamento nel dissenso, non politico, ma meramente costituzionale, tra l'organo cui è affidato il sindacato costituzionale dei decreti del potere esecutivo e il Governo, il quale, a giudizio di quell'organo, avrebbe esorbitato dai suoi poteri o comunque violato le imperanti leggi dello Stato.

La politica, o signori, potrà talvolta influire sul giudizio del Parlamento, deviandolo dalla giusta valutazione dei decreti denunciati per illegittimità e, peggio, d'incostituzionalità. Ma cotesto evento, deformatore delle istituzioni, che fa *de albo, nigro*, non può denaturare la funzione istituzionale del Parlamento nel dirimere il dissenso.

In altri termini, non perchè una politica conservatrice di un Governo in carica voglia dire conforme a legge ciò che a questa è apertamente contrario, il relativo giudizio potrebbe dirsi emesso in sede diversa da quella fissata per legge, per volerne inferire che il Parlamento debba sempre, ed anche quando afferma l'illegittimità dei decreti registrati con riserva, astenersi dal proclamare l'inefficacia in quella qualunque formula che suoni ritiro del visto di registrazione.

Vorrei dire: attenti al mal passo! L'attuale discussione si mantiene elevata, perchè fatta nel campo dei principi puri, non materiatì di fatto e men che mai di responsabilità politiche di governanti in carica.

Al Senato, a mio avviso, deve premere di fissare la propria linea di condotta in quella che si è detta questione che ha più volte preoccupato il Parlamento, risolvendola una buona volta con mano ferma e sicura.

Al Senato va attribuita lode per la iniziativa presa di porre un argine al deprecato abuso dei decreti-legge. Ebbene, debito di coerenza gli impone di essere, in concorso con la Corte dei conti, rigido custode del sindacato costituzionale, onde contenere i Governi nella legalità. Badando a questo: che mentre per i decreti-legge è riservata al Parlamento l'ultima decisiva parola, che può essere di rigetto del disegno di conversione in legge e di conseguente caducità dei relativi decreti, per gli altri semplici decreti Reali, registrati con riserva, verrebbe a rimanere assicurata la durevole esecutorietà, ove su di essi il Parlamento esplicasse evanescentemente la propria azione di

sindacato, senza cioè affermarne la illegittimità e la conseguente inefficacia al fine di arrestarne il corso e, perchè no? annullarne l'esecuzione; essendo risaputo che, precisamente a tale effetto, sono registrati con riserva tutti gli atti e decreti emanati in base al decreto fondamentale, che, registrato con riserva, venne dalla Corte dei conti rimesso al Parlamento pel giudizio di legittimità.

Ne sia esempio il decreto Rodinò sulla più volte incostituzionale riforma giudiziaria. Registrato esso con riserva, furono e tuttavia sono registrati con riserva tutti i singoli decreti che ne sono discesi e ne discendono, cui è comune la grave macchia originale dell'arbitrio, deprecato dalla pubblica opinione.

Nè per deflettere dalle irrecusabili conseguenze dell'applicazione del contemplato istituto di sindacato costituzionale da parte del Parlamento, di seguito ed a complemento di quello esplicito dalla Corte dei conti, è consentito opporre - perchè fuor di luogo - che degli effetti speciali prodotti dai decreti registrati con riserva potranno essere giudici il Consiglio di Stato e l'autorità giudiziaria, poichè il giudizio dell'una e dell'altra autorità può essere emesso e fare stato a riguardo soltanto dei singoli che lo provocarono e punto per la generalità dei cittadini, che preferirono e preferiscono - rimanendo in piedi per essi il decreto denunciato - di attendere, con la fede dovuta allé patrie istituzioni, che il Parlamento faccia il dover suo, compiendo con sincerità, dicasi pure politica, il suo sindacato, che è poi quello stesso - perchè di sua natura non diverso - che la Corte dei conti in prima e seconda istanza ebbe ad esercitare ed esercita.

E neppure si obietti il possibile evento che le due Camere, distintamente esplicando quel sindacato, deliberino in difformità tra loro. E che perciò? Non accade forse, ed ormai non troppo di rado, che il dissenso si avveri su disegni di legge che l'uno dei rami del Parlamento approva e l'altro respinge? E poichè in tali emergenze l'effetto è uno solo, la reiezione del progetto di legge, non diverso effetto si avrà nell'ipotizzato disparere su decreti registrati con riserva. Affermata da un ramo del Parlamento la illegittimità di quei decreti, essi irrimediabilmente cadono, così come i disegni di legge non approvati da una delle due Camere;

e cadono perchè, dovendosi avere ed avendosi per sciolta la riserva con la quale furono registrati, il relativo visto viene a mancare e con esso la efficacia dei decreti stessi, alla cui definitiva esecutorietà è requisito essenziale il visto di registrazione, purificato da ogni riserva.

Non ometto di aggiungere che il paventato - ma, per verità, innocuo dissenso tra le due Camere - può anche evitarsi, quando l'una di esse, che abbia in precedenza giudicato per la illegittimità, ne renda consapevole l'altra, affinché possa astenersi - se lo creda - dal ripetere il giudizio. E ciò in analogia alla procedura parlamentare, per la quale, di conformità allo statuto, un disegno di legge non approvato dall'una delle Camere alla quale venne per prima presentato, non può essere e non è presentato a quella che sarebbe vana discussione dell'altra Camera nella stessa Sessione.

Sorretto da profonda convinzione, mi lusingo di essere riuscito - sebbene con dire disadorno - a dissipare sul delicato argomento quelle difficoltà, che finora sarebbero state cagione di preoccupazione del Parlamento; onde, se non trascurata, non sarebbe stata tenuta nel debito onore la funzione di sindacato costituzionale, su cui, onorevoli colleghi, vi ho intrattenuti. Al Senato il compito di elevare al dovuto onore l'istituto; al Senato, dico, il farlo risolutamente e nettamente in omaggio alla costituzione, Esso, di cui l'on. Mussolini ebbe testè ad affermare essere, quale è, « uno dei punti fermi della Nazione, una forza, una riserva dello Stato, un organo necessario per la giusta e oculata amministrazione dello Stato ».

Ebbene, onorevoli colleghi, mostriamo di possedere cotesta forza, superiore ad ogni politica che ci discosti dal rispetto alle leggi ed alle istituzioni, e di essere in ogni evento organo di giustizia e di oculata amministrazione dello Stato, opponendo a quel qualunque Governo che se ne sia allontanato o se ne allontani una diga ammonitrice e sottolineando al cospetto del Paese di essere il Senato il punto fermo che mai non crolla per infuriar di eventi. (*Approvazioni*).

SCIALOJA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCIALOJA. Mi perdoni il Senato se torno a parlare su questo argomento, ma non sono riu-

scito a persuadermi di ciò che hanno proposto i due egregi colleghi, che hanno testè parlato.

Il mio caro ed illustre amico senatore Ferraris Carlo ha proposto tre formule, tra le quali sarebbe circoscritto il giudizio del Senato. Io l'altro giorno presi la parola per dichiarare la mia opinione contraria ad ogni cristallizzazione di formule fisse (*benissimo*), e rimango del mio parere.

Il secondo degli oratori, l'illustre magistrato senatore Tommasi, ha svolto una sua teoria intorno alla importanza del voto delle Camere relativamente ai decreti registrati con riserva: teoria che a me non pare conforme al nostro diritto pubblico.

Per dimostrare la mia opinione sopra questi due punti, vorrà il Senato concedermi pochi minuti di attenzione.

Incomincio dalla seconda questione, che è pregiudiziale. Quale è la funzione delle Camere relativamente ai decreti registrati con riserva? Tanto secondo l'opinione del senatore Tommasi, quanto forse (almeno in parte: non so se dire completamente, perchè non ho inteso tutto il suo discorso) del collega senatore Ferraris, il voto delle Camere relativamente ai decreti registrati con riserva dovrebbe avere un'efficacia giuridica. (*Commenti*).

Infatti anche secondo le proposte del senatore Ferraris, dovendosi concludere con una dichiarazione di legalità o di illegalità, il contenuto del voto sarebbe di natura giuridica.

Orbene io non credo che le Camere debbano fare dichiarazioni di diritti. Anche se le due Camere siano concordemente dell'avviso che un decreto registrato con riserva sia legale, ciò non può impedire all'autorità giudiziaria di dichiararne l'illegalità e al Consiglio di Stato di annullarlo come illegale.

Non spetta dunque alle due Camere alcuna funzione di tale natura; e come l'approvazione eventuale delle due Camere non potrebbe attribuire forza giuridica ad un decreto contrario al diritto, così la disapprovazione non potrebbe togliere forza giuridica ad alcun decreto che già l'avesse. (*Benissimo*).

Bisogna tener ben distinte la funzione delle due Camere da quella del Governo e delle autorità giudiziarie o giurisdizionali amministrative. È questo il nostro primo dovere. Che se, per una questione relativa a un decreto re-

gistrato con riserva, noi dovessimo alterare i limiti precisi fra questi poteri, faremmo un danno molto maggiore di quello che il Governo potrebbe produrre promulgando un decreto registrato con riserva.

La nostra funzione è altissima e non ha limiti precisi come ho tentato di dimostrare l'ultima volta che ho parlato.

Evidentemente la persuasione, che una delle Camere abbia della illegalità di un decreto, è essa stessa di carattere politico, perchè il Governo è tenuto normalmente a mantenersi nei limiti del diritto e, quando ne esce, non commette soltanto una violazione del diritto, ma commette anche una violazione del suo dovere politico. Però mentre il diritto è rigido, mentre relativamente ad esso si deve fare un semplice sillogismo partendo dalla premessa generale, che è la norma di diritto, ed esaminando poi se il fatto rientra o no in questa norma; il giudizio della opportunità politica di una disposizione deve invece tener conto del complesso delle circostanze, onde, come io diceva, può in taluni casi giungere fino al punto di approvare un decreto o qualsiasi altro atto del Governo, che pur non rientrando nel diritto costituito sia giudicato buono relativamente ad interessi maggiori. È quotidiana l'esperienza in ciò. Noi dunque non possiamo fare un giudizio di mera legalità e di un tale giudizio non possiamo neppure contentarci. Il nostro giudizio è più ampio.

Quali ne sono i limiti? Non saprei definirli e perciò non credo di poter formulare principi generali. Caso per caso, il voto del Senato o della Camera dei deputati potrà variare esprimendo il giudizio risultante dall'esame di tutti gli elementi di fatto e di diritto.

Non è vero, a parer mio, che il decreto registrato con riserva sia in uno stato di sospensione. Il decreto registrato con riserva ha dal punto di vista del diritto amministrativo piena efficacia esecutiva, e fino a che non sarà revocato dal potere esecutivo o annullato dalle giurisdizioni amministrative esso mantiene la sua essenza. Ciò che ha osservato, prevenendo una possibile obiezione, il senatore Tommasi circa un eventuale dissenso dei due rami del Parlamento, è di massima importanza. Egli ha ragionato intorno a questo possibile dissenso, come se si trattasse del voto diretto a formare

una legge. Certamente, quando una delle due Camere nega il suo voto a un disegno di legge, questo non può più maturarsi, non può più diventar legge. Ma qui non si tratta della funzione legislativa.

Il decreto registrato con riserva è dalla Corte dei conti denunziato ai due rami del Parlamento, i quali non sono il potere legislativo: ce ne dimentichiamo troppo spesso. Il potere legislativo è costituito dalle due Camere e dal Re, e senza questi tre elementi non si forma la legge. Le Camere di per sé possono esercitare un controllo politico sull'opera del Governo, e tale è quello che esse devono esplicare, quando la Corte dei conti loro denunzia un decreto registrato con riserva. Questo controllo può assumere diverse gradazioni e diverse forme: può giungere fino a far cadere un Ministero, cosa che nessun tribunale e nessuna autorità amministrativa potrebbe fare. Quando una delle Camere avesse approvato l'atto del Governo e l'altra dissentisse, quale sarà il risultato? È impossibile definirlo, perchè appunto non si tratta di questione meramente giuridica. Tutto dipenderà dall'autorità di quel ramo del Parlamento in quel dato momento, e dai rapporti di esso col Ministero, come anche dalla posizione del Ministero dinanzi all'opinione pubblica.

È una materia imponderabile, non cristallizzabile, non definibile. Se io sono nel vero relativamente alla definizione della posizione delle Camere di fronte ai decreti registrati con riserva, rimane dimostrata anche l'impossibilità di accettare le formule proposte del collega Ferraris. Questo non toglie valore alle nostre discussioni, anzi lo accresce.

Evidentemente noi dobbiamo essere grati alla Corte dei conti, anzi, dirò meglio, dobbiamo riconoscere che la Corte dei conti fa il suo dovere quando nega la ordinaria registrazione a un decreto che ritiene irregolare. Dovrebbe farlo sempre: non so se lo abbia sempre fatto.

Per interrompere un poco gioialmente questa discussione, vi dirò che quando io ero ministro della giustizia mi è accaduto questo fatto. Trovai che la legge vietava di applicare impiegati delle cancellerie al Ministero, e vi erano nel Ministero più di 30 impiegati di cancelleria. Allora li volli mandar via. Evi-

dentemente non si può mandar via di un colpo 30 persone che si trovano impiegate e che tengono il posto di altre, come non è possibile rimpiazzarle di colpo e provvedere alle funzioni da esse adempiute. Perciò cominciai a mandarne via una parte riservandomi di provvedere a poco a poco per gli altri. Ebbene, la Corte dei conti volle vietarmi di farlo, perchè diceva che, siccome era illegale che i cancellieri fossero al Ministero, non potevo mandarli via! (*ilarità*). Ora io non credo che la Corte dei conti avesse fatto il suo dovere quando li aveva lasciati venire.

Tuttavia, se non sempre con lo stesso rigore (sono uomini anche i consiglieri della Corte dei conti), la Corte ha esercitato il suo controllo; essa è certamente una delle massime garanzie che rimangono ancora al nostro non molto ben ordinato governo (non parlo dell'attuale Governo, parlo del sistema governativo). Forte remora contro l'illegalità si ha nella registrazione per parte della Corte dei conti; ed io ho sentito con molto dolore dire talvolta da uomini politici che la Corte dei conti non serve a nulla. Quel riscontro della Corte è della massima utilità; non guardiamo soltanto ciò accade e quale è il numero dei decreti registrati con riserva, ma pensiamo a ciò che accadrebbe se non ci fosse la registrazione ed il pericolo della denuncia al Parlamento dei decreti registrati con riserva. È dunque ottima cosa quella che la Corte dei conti deve fare, e, nel massimo numero dei casi, fa. È gravissimo invece il peccato che commette il Parlamento quando non si occupa dei decreti registrati con riserva.

Il Parlamento si sveglia a tratti; sembra uno di quei giganti mitologici che dormono sepolti sotto i monti e che ogni tanto si scuotono e producono più danni che vantaggi. Bisogna che l'azione del Parlamento sia costante, seria, tale insomma che serva a rinforzare l'azione della Corte dei conti e a dimostrare l'interesse che il Parlamento stesso pone al retto andamento dell'amministrazione quotidiana, che è, di tutte le cose di cui possiamo occuparci, in fondo la più importante; perchè spesso a noi sembrano più importanti le variazioni portate all'Amministrazione, ma, realmente, la funzione più importante di un Governo è l'amministrazione quotidiana.

Per queste ragioni pregherei il Senato di non voler con un suo voto limitare, fissare, cristallizzare l'opera sua in questa materia, ma di riconoscere la grande importanza del controllo parlamentare, e di fare a sè stesso un dovere di esercitare questo controllo quotidianamente con il dovuto rigore. Quando si sia deliberato in questo senso io credo che avremo compiuto il nostro dovere che è d'immensa importanza per i rapporti tra il potere legislativo ed il potere esecutivo. (*Approvazioni*).

LUZZATTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTI. (*Segni di grande attenzione*). Il mio intendimento era quello di ascoltare senza parlare, lieto di aver provocato questa controversia; ma il sottile discorso dell'illustre amico Scialoja che (mi permetta che glielo dica), ha un ingegno così straordinario che quando afferra la verità, e questo gli avviene spesso, gli par facile cosa e va su in sottigliezze tali che dal vero si allontana (*ilarità*), mi ha costretto a rompere la voluttà del silenzio parlamentare (*commenti*), in cui mi compiaccio.

Una voce. No.

LUZZATTI. E mi pare di averne dato prova; io non ho parlato in quest'Aula che una prima volta nel 1921 e l'altro ieri, chi dice di no si mostri e gli proverò che parla di più lui! (*ilarità*). Ora tutta l'ipotesi della nostra legislazione, mirabile più che in qualsiasi altro paese è questa: che il Parlamento funzioni e faccia il suo dovere. Infatti, che cosa dice la legge della Corte dei conti? Che tutti questi atti, qualsiasi nome abbiano, quando sono registrati con riserva, entro 15 giorni dalla registrazione (e gioverebbe proporre qui « immediatamente », come si fece per i decreti-legge), vengano comunicati, non al Governo, che è l'accusato in questa ipotesi, ma ai Presidenti delle due Camere, i quali devono aver costituito delle Commissioni per l'esame prontissimo e continuo di questi atti registrati con riserva.

Si suppone dalla nostra legislazione che i ministri i quali hanno compiuto questi atti necessari, buoni, dubbi o malvagi, perchè naturalmente ci sono vari impulsi che li informano, siano ancora vivi, in presenza di noi, in guisa che possono, se lo meritano, essere colpiti col nostro biasimo. Dinanzi al quale, se il biasimo avesse la gravità a cui alludo, do-

vrebbero persino ritirarsi. Questo è l'ordinamento costituzionale, come ci fu legato dai padri nostri. Insomma noi discutiamo qui dei decreti registrati con riserva presentati da ministri ora defunti. Ma io credo che un biasimo meno efficace sia tuttavia possibile e compatibile con lo spirito costituzionale, perchè alludendo a coloro che sono responsabili di questi decreti il nostro biasimo ha un effetto morale e un effetto politico, almeno noi dobbiamo ritenerlo, per escludere il loro ritorno al potere. Così va considerata l'azione nostra.

D'altra parte noi abbiamo il dovere di lodare la Corte dei conti per questa sua serena ricerca della legalità e per la denuncia degli atti che non corrispondono nè alle leggi, nè al bilancio. La Commissione presenta dei strani casi; io l'ho letta questa mane in fretta la sua relazione e vorrei che ci fossero dati dei chiarimenti. Per esempio, si sono spesi 300 milioni sul bilancio dello Stato per decreti che non furono neppure mandati a tempo alla Corte dei conti. (*Segni di meraviglia*). È così. E la Commissione e per essa il suo relatore, un uomo competente, il che non avviene sempre, esaminando questi decreti dice: » Così tutta si è discesa la china dal decreto Reale al decreto ministeriale, e da questo alla deliberazione del Consiglio dei ministri, mandata per diretto tramite in esecuzione mediante una semplice circolare ».

Quindi si possono spendere 300 milioni, che non è un centesimo, neppure di fronte ai nostri miliardi di disavanzo, si possono spendere in questa maniera? Domando se non debbano intervenire le Camere e il Governo, di fronte a tanta enormità!

Noi siamo ora investiti dell'esame di siffatta questione, e non possiamo, senza una parola di biasimo da una parte e di lode dall'altra, chiudere una controversia di tanta gravità. Così io pongo la questione e se il Senato me lo permette, poichè ho la parola, consenta che chiuda il discorso con alcune osservazioni.

Noi non abbiamo più bilancio, perchè il nostro che è un regime parlamentare supponeva che lo stesso esercizio finanziario, e supponeva bene, e così si faceva nell'età d'oro del Parlamento, si discutesse tre volte; quando si presentava la prima previsione, quando dopo sei mesi di esercizio l'assestamento lo metteva alla prova, e quando se ne esaminavano i risultati certi nel consuntivo.

Non so per qual motivo occulto, che biasimai a tempo, fu abolito il bilancio di assestamento. Ora il bilancio di assestamento in un bilancio di competenza è un fattore essenziale; era nel bilancio di assestamento che si esaminavano i residui e la situazione di Cassa. I residui che sono le eredità dei bilanci passati e la situazione di cassa, il risultato degli avanzi o disavanzi del bilancio di assestamento e degli avanzi o disavanzi dei bilanci precedenti, i quali si riverberano, quando maturano i pagamenti, nella cassa.

Per tale guisa era possibile determinare a tempo quale fosse il bisogno di cassa delle nostre finanze e riconoscerlo. Oggi noi anche nella ipotesi che si discutesse il bilancio di previsione, abbiamo tolta una delle funzioni essenziali della vita costituzionale all'esame delle nostre finanze. E se quegli uomini di Stato che ci lasciarono un così perfetto ordinamento potessero rivivere, biasimerebbero vivamente e nettamente l'abolizione di questo punto essenziale nell'indagine della nostra essenza finanziaria. Ma non discutiamo neppure più i consuntivi, nè possiamo discuterli per le ragioni che ho chiarito nel discorso finanziario del dicembre 1921: abbiamo ancora tali partite da regolare che sommano per esempio a 50 miliardi, per la guerra, ecc. ecc. Voi sapete quali siano le condizioni delle finanze nostre in relazione alle Ferrovie. Voi sapete che ogni giorno si va più a fondo nel baratro dei loro disavanzi; il miliardo e duecento milioni denunziati per il penultimo esercizio, arrivano a un miliardo e mezzo, a un miliardo e 600 milioni... Insomma non c'è bilancio, ed è per questo che raccomando vivamente all'onorevole ministro delle finanze e del tesoro, come al Senato, di occuparsi di questa grave situazione.

Deve aver termine una condizione patologica, che può essere di tratto in tratto necessaria, ma è diventata abituale: l'esercizio provvisorio dei bilanci. Fu tentato nella Camera di dare l'esercizio provvisorio finchè non fossero esaminati i singoli bilanci, ma anche questo provvedimento fu vano perchè, dopo alcuni pochi bilanci discussi pigramente, coloro che dovevano compierne lo studio se ne stancarono; e intanto vige sempre il bilancio provvisorio. Su questo bilancio provvisorio piovono i decreti-legge i quali modificano gli stanziamenti, tanto per la spesa che per l'entrata, e così si

sconsacra anche la legge del bilancio provvisorio. E badate che più si va avanti e più diventa difficile il conto perchè esso si arruffa con tutti questi arretrati, residui passivi e attivi (più passivi che attivi) e si aggroviglia una situazione tale che non se ne esce che col restituire all'Istituto parlamentare non i diritti che conserva, ma i doveri. (*Approvazioni*).

Perciò, mentre mi riservo di biasimare il ministro delle finanze e tesoro, se me ne sembrerà meritevole, gli do lode di un provvedimento recente; e lo ringrazio di aver ricordato che lo toglieva da me. È un coraggio dei ministri giovani questo di dire che tolgono dei provvedimenti dai vecchi (*ilarità*). Il provvedimento è questo: mettere sotto la disciplina del tesoro tutti i ragionieri e le ragionerie dei diversi Ministeri. Lo avevo proposto io, ma caddi prima di farlo approvare; e quei ministri che rimasero, dopo che io caddi, furono i più avversi a questa proposta, a cui peraltro avevano dato la loro adesione. Io temo che il ministro delle finanze e del tesoro non troverà molti sorrisi di compiacimento in alcuni suoi colleghi (*ilarità*) e se ne intende la ragione. Ma avverto lui, ora che siamo in periodo di congiure, (*commenti*) di una congiura... (*interruzioni*). Chi dice di no mi dichiara il suo nome, e io gli dimostrerò che ha torto. Ci vuole altro per confondere un vecchio (*si ride*). Quel che dico è cosa che mi nuoce personalmente: ma me ne importa niente.

Alla fine del 1921 si erano adunati alcuni ragionieri, dichiarando che si poteva, con la loro opera, sostituire quella della Corte dei conti nella registrazione preventiva dei mandati e dei decreti: è come voi sapete, egregi colleghi, c'è stata anche una Commissione, ottima, e composta di uomini rispettabilissimi, che assecondò questo modo di vedere. È per ciò che io protestai. E poichè era stato attribuito a un uomo politico eminente, di aver aderito all'idea di abolire questa funzione essenziale della Corte dei conti, gli chiesi nettamente, quantunque le nostre consuetudini non siano più intime, se era questo il suo pensiero: ei mi rispose una lettera vigorosissima negandolo, e io gli chiesi il permesso di leggerla al Senato.

Guai se gli uomini politici che hanno governato lo Stato rivaleggiassero tra loro perfino nella esautorazione della Corte dei conti!

Ora io sento nell'aere amministrativo qualche cosa di somigliante; poichè i ragionieri avranno ora in mano la libertà di azione sui decreti e potranno, senza le influenze dirette dei Ministeri, dichiarare, quando essi li credano non corrispondenti alla legge, il rifiuto al ministro di approvarli; è inutile che facciamo una seconda registrazione alla Corte dei conti... Così si mormora da alcuno. Hanno ben capito la qualità delle obiezioni? Qui dobbiamo affermare che è indispensabile più che mai la seconda revisione; perchè il ministro del tesoro dovrebbe avere quella onnipotenza che non siamo autorizzati nè persuasi di consentire a nessuno, tranne al riscontro autonomo della Corte?

Anche il Tesoro coi suoi ragionieri è fallibile, anche il ministro del tesoro sente le influenze dei colleghi, anche egli non può creare una crisi al giorno, e si deve piegare per ciò in Consiglio dei ministri. Quindi questa onnipotenza dei ragionieri sarebbe uno dei modi con i quali si tornerebbe all'abolizione del previo riscontro della Corte dei conti. Non so se abbia spiegato chiaro...

Voci. Sì, sì.

LUZZATTI. Onorevoli colleghi, concludiamo (*commenti*), non dico di concludere io il mio discorso, che dovrebbe essere più lungo, ma se dicessi quello che si dovrebbe dire, affannerei ancora più quei pochi che vogliono che si conchiuda. (*ilarità*).

Concludiamo, biasimando nettamente i ministri i quali hanno compiuto quegli atti che il nostro relatore ci addita come oltrepassanti tutte le norme della prudenza e della legalità e mandiamo un saluto alla Corte dei conti perchè continui l'opera sua vigilante, nella quale ha l'adesione cordiale e continua del Senato del Regno. (*Vive approvazioni*).

OVIGLIO, ministro della giustizia e degli affari di culto. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

OVIGLIO, ministro della giustizia e degli affari di culto. Il Governo è un po' il giudicabile; questo alto dibattito è inteso ad affermare il diritto del Parlamento di fronte al Governo, a proposito dei decreti registrati con riserva.

Pei decreti-legge, i quali costituiscono una grossa percentuale di tali registrazioni è pros-

sima la discussione di un progetto inteso a disciplinare la materia.

Per gli altri decreti, atti di Governo, soggetti a sindacato parlamentare, quando, se registrati con riserva, vengano denunciati dalla Corte dei conti, sono state proposte diverse formule.

Il senatore Ferraris Carlo ha presentato tre formule; la prima a proposito dei decreti-legge. Il Parlamento non delibera, in questi casi, in sede di registrazione con riserva, ma rimette la deliberazione a quando il decreto legge verrà presentato alle Camere per la conversione. E sta bene.

Le altre due formule dovrebbero significare i modi per approvare o disapprovare l'atto di Governo.

Se queste due formule debbono avere valore e portata politica, mi sembra che con esse il Parlamento restringa la sua potestà che deve essere in linea politica ampia e senza limiti.

Il sindacato politico - e, a mio avviso, deve trattarsi solamente di sindacato politico - non deve essere costretto nelle linee di una formula qualsiasi.

Le Camere devono poter giudicare senza nessun limite, senza nessuna disciplina preconcetta: devono poter dare il più ampio giudizio, che potrà essere di approvazione e di disapprovazione: se si volesse però ritenere che tale sindacato dovesse assumere una efficacia giuridica, allora dovrei eccepire che questa efficacia giuridica non è autorizzata da nessuna norma di legge. La legge dice questo: « la Corte dei conti comunicherà al Parlamento » ed il Parlamento che ha una funzione politica non ne ha una giuridica.

Quando poi il Senato afferma che è necessario che questa funzione politica di giudizio e di controllo sia esercitata con diligenza, con solerzia, con celerità, il Governo a questo sindacato deve sottomettersi. Il Governo aggiunge che è lieto di questo desiderio di attuare la indagine e l'esame con ogni diligenza e con ogni completezza, sia che questo esame abbia carattere retrospettivo e storico, sia che abbia efficacia attuale, sollecitamente giudicando l'attività governativa.

Queste le mie brevissime dichiarazioni.

Mi sono studiato di affermare la nostra posizione di fronte a questa discussione nella

quale noi non ci vogliamo e non ci dobbiamo inserire, rimanendo ascoltatori deferenti di quella che è l'espressione del pensiero del Senato. (*Approvazioni*).

DE CUPIS, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CUPIS, *presidente della Commissione e relatore*. Onorevoli colleghi. La discussione sui decreti registrati con riserva, ha assunto questa volta un'ampiezza ed una altezza che non aveva sin qui raggiunto, e di ciò non possiamo non compiacerci. Questo significa che certe gravi questioni di tanto in tanto destano l'ambiente politico e parlamentare e lo richiamano alla considerazione degli interessi che ivi si contengono.

Comincerò dal far lode al senatore Tommasi della sua alta visione della questione. Egli ha portato la questione nel più alto dei cieli ma, la nebbia di quell'altitudine non ha potuto poi nascondere totalmente che la forza di propulsione veniva dalla terra. Però, affinché l'onorevole Tommasi non abbia a pensare che queste mie parole contengano una intenzione assolutamente da me aliena, osserverò che fin da ieri egli poneva la questione in formula gravida di forte pensiero. Egli diceva che il dibattito si sarebbe dovuto portare sul carattere della funzione parlamentare: se fosse, cioè, di carattere giuridico o politico. Grave questione, alla quale a me pare tuttavia di poter dare una facile risposta, che potrà servire anche a dimostrare quale sia la vera portata delle deliberazioni del Senato nella materia di cui ora si discute. La risposta per me è questa: la funzione parlamentare è giuridica nella disamina, è politica e giuridica in tema di deliberazione. Ho il piacere di trovare in questo il consentimento di un collega della Commissione, col quale per qualche altro rispetto non mi trovo d'accordo. Posta la questione in questi termini, e dato da lui il consenso in questa determinazione, a me pare che la questione delle clausole con le quali è stato espresso il voto della Commissione, possa trovare una facile soluzione.

La questione fu posta ieri dal nostro illustre Presidente su questo terreno: Sulle diverse formule cioè che la Commissione aveva proposto nel chiedere il voto del Senato. Oggi l'on. Carlo Ferraris (e l'on. Carlo Ferraris sa quanto alta deferenza io abbia per la sua dottrina e per

il suo ingegno) ha osservato che non meno di cinque formule sono state dalla Commissione adoperate; e certamente riandando sulle nostre deliberazioni, di più non ne poteva trovare. Ma l'onorevole senatore Carlo Ferraris mi consentirà volentieri che vicino a quelle cinque formule se ne sarebbero potute mettere altre cinque ed anche altre dieci, che avessero in altri termini detto quello che le cinque formule da lui indicate esprimono. E ieri io dando la prima risposta alla questione che veniva posta dal nostro illustre Presidente, dichiarai che la diversità delle formule dipende naturalmente dal carattere e dal contenuto dei decreti.

Ci sono decreti nei quali la divergenza tra il Ministero e la Corte dei conti è essenzialmente o almeno principalmente giuridica, ed allora la formula non può essere che di approvazione o di disapprovazione; ci sono invece dei decreti nei quali la questione giuridica pure si presenta ugualmente, ma con la questione giuridica si presenta anche una questione amministrativa, e la Commissione allora si può trovare in questa condizione, di dover dare alla Corte dei conti ragione per quanto riguarda la questione giuridica, ma di dovere insieme riconoscere che ragioni di amministrazione e di governo possono aver giustamente determinato il Ministero al provvedimento in questione, ed invocare allora dal Parlamento la ratifica, che è quanto dire un *bill* di indennità. Vi sono infine altri decreti nei quali la questione giuridica rimane da parte, perchè sono decreti emessi come espressione del potere politico del Governo. In questo caso il Governo dice: Io so che non ho la legge per me; so ancora che la legge mi è contraria, ma per ragioni di governo io sono obbligato a fare in questo modo. Ed in questi casi, nel momento stesso della emissione del decreto, il Governo emette la richiesta della registrazione con riserva, è come a dire alla Corte: Risparmiatevi le osservazioni che potreste fare in ordine alla legge; queste osservazioni mi sono già note; ragioni di governo m'inducono a fare così.

Allora quale è, o signori, la conclusione che può prendere la Commissione, la formula che può adottare? A me sembra che non possa essere altro che questa: prendere atto del provvedimento adottato biasimando, ben s'intende, se ne è il caso, quello che è stato fatto, ma non più che questo.

Questa formula del « prendere atto » dell'atto di Governo, formula che, notate bene, non è nuova, ma ci viene trasmessa da antecedenti Commissioni, di alcuna delle quali io ho fatto parte, è parsa ad alcuni non appropriata al caso, perchè si è pensato che inchiudesse l'approvazione dell'atto. A torto, perchè « prendere atto » non significa approvare, significa « essere, rimanere inteso »; ma a togliere ogni equivoco io m'indussi a completarla dicendo « prendere atto della negata registrazione ordinaria », formula inesatta, e che ero tentato a ritirare, perchè non si adatta al caso in cui non abbia dovuto nemmeno discutersi della registrazione ordinaria, per essere stata richiesta la registrazione con riserva nella emanazione del decreto.

L'onorevole professore Carlo Ferraris per quegli atti che avessero ottenuto completa esplicazione ha proposto la formula del « non trovar luogo a deliberare »; e io, per mio conto potrei consentire ad accettare questa formula in luogo di quella del « prendere atto » facendola però propria non solo degli atti che riceverebbero completa esecuzione, ma di tutti quelli emanati in esercizio di potere politico. Dico che consentirei ad adottarla in via dirò così, di condiscendenza, non perchè la reputi migliore di quella del « prendere atto », perchè se la formula del « non trovar luogo a deliberare » può riuscire meglio gradita per certa correlazione che ha col rito giudiziario, mal si acconcia là dove è questione non di giudizio ma di esplicazione di potere politico.

Ma i colleghi dissidenti non si accontentano di qualunque accomodamento; essi vogliono che con la constatazione della illegalità dell'atto si accompagni l'invito al ministro di revocare o modificare il provvedimento. Ai colleghi della Commissione dissidenti si associa il senatore Carlo Ferraris.

Ebbene, a questo invito io assolutamente credo di non poter dare il mio assenso. Io ho il massimo rispetto per un maestro quale è l'onorevole senatore Carlo Ferraris, ma per me, sopra ogni autorità sta il lume della ragione che mi conduce. Nei miei studi, onorevoli colleghi, io mi sono imbattuto in un aforisma che, non rammento se sia del Cartesio o del Leibnitz, ma è certo degno dell'uno e dell'altro: *Quidquid est in idea clara et distincta verum est*. Ora a me pare che la tesi che io sostengo risplenda della più chiara luce.

Badiamo di tenere questo presente, o signori, che la somma dell'autorità governativa o di Stato sta nel potere esecutivo e che tutti quanti gli altri organi ed istituti non hanno che una funzione di controllo. Questo non può essere contestato; e da ciò segue che questi istituti liberissimi di giudicare, non hanno potestà di fare.

Essi non possono entrare propriamente nell'azione governativa che è non di giudicare ma di fare. E quindi nel portare giudizi sui provvedimenti emessi, noi possiamo dire: approviamo; possiamo anche dire: noi non approviamo, ma tuttavia ammettiamo che possiate aver avuto ragione di fare così. Ma non possiamo dire al Governo: fate così, perchè in tal modo il Parlamento entrerebbe esso stesso ad amministrare, il che non è assolutamente possibile. Guardate, o signori; questo è tanto vero che nello stesso nostro organamento della giustizia amministrativa noi abbiamo una disposizione in questi sensi. Parlo a maestri della materia, poichè vedo innanzi a me due presidenti delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, i quali sanno che vi è un articolo il quale dice precisamente: che quando il Consiglio di Stato si trova in presenza di un atto emesso nell'esercizio del potere politico, esso non può su di esso giudicare.

E non può essere diversamente, del resto. Io mi domando, o signori, quando venisse da uno dei due rami del Parlamento una disposizione in questo senso di invitare il Governo a modificare, ecc., quale potrebbe essere l'effetto? Che il Ministero dicesse: Io non modifico nulla. E allora?

FERRARIS CARLO. Allora si dà un voto di sfiducia!

DE CUPIS. Un voto di sfiducia al Governo, onorevole Ferraris, si dà sopra un indirizzo di Governo non si dà sopra un singolo provvedimento di Governo.

E non si dà, poi, come conseguenza di un giudizio di mera legittimità dell'atto.

Ed entrando nel merito del provvedimento l'imbarazzo crescerebbe.

Possono esservi dei casi che sono già stati esemplificati da vari oratori, e credo anche dall'onorevole Ferraris, nei quali fossero state costituite posizioni tali da non potersi sconvolgere, casi in cui un fatto compiuto si opponga ad una qualsiasi revisione...

FERRARIS CARLO. E questo sarebbe sommaramente grave!

DE CUPIS. Sommaramente grave certamente, ma che non si può disfare. E praticamente poi: in qual modo potrebbe giungersi ad un voto di sfiducia per un giudizio che si fa disgiuntamente dai due rami del Parlamento? Non potrebbe avvenire che il giudizio di un ramo del Parlamento nell'altro ramo del Parlamento non trovasse consenso? Noi diciamo « revocate » e all'altro ramo del Parlamento potrebbe invece parere che il provvedimento non fosse da revocare. Cosa non difficile perchè quando si tratta di pronunziare un voto di sfiducia al Governo, la questione esce naturalmente dai limiti della legittimità del provvedimento, e sulla questione di legittimità prende prevalenza la considerazione politica del provvedimento; e sappiamo quanto la considerazione politica può variare nei diversi cervelli. Ma questo mostra ancora che in un giudizio di legittimità, quale è quello che solo si può fare in questa sede, in cui si deve portar giudizio della registrazione della Corte dei conti, giurisdizione di mera legittimità, non è assolutamente possibile l'invito al Governo di revocare o modificare il provvedimento.

Io tengo fermo, o signori, alle formule che dalla Commissione sono state adottate, perchè nella loro varietà corrispondono a casi diversamente determinati nella loro entità, nel loro contenuto. Debbo aggiungere soltanto, così per dichiarazione di valore storico, che queste formule non sono state inventate oggi: le abbiamo trovate nella tradizione del Senato, perchè prima di questa Commissione, ve ne sono state delle altre, e in quest'aula esistono tali che facevano parte delle anteriori Commissioni e che se dico male potranno smentirmi. Ma non credo che possano smentirmi, perchè la verità delle cose è questa: la Commissione attuale ha adottato formule che erano già nella tradizione formata dal ripetuto uso che se ne era fatto dalle Commissioni antecedenti.

A me pare che questa discussione, la quale ha preso oggi un'ampiezza che in altre circostanze non ha avuto, potrebbe opportunamente concludersi così: l'onorevole Scialoja ha detto che non è possibile stabilire delle formule che siano cristallizzate, ma che caso per caso la formula deve poter esser variata, e ha detto per-

fettamente bene. Ma il contenuto proprio della formula non può essere che circoscritto in questi limiti: approvare, disapprovare, ratificare, non pronunziare...

SCIALOJA. Non « ratificare ».

DE CUPIS. ...Ma sì, perchè ci può essere un caso in cui si voglia fare qualche cosa che non sia la semplice approvazione.

SCIALOJA. No, si approva, ma non si ratifica. Poichè « ratificare » è una parola troppo tecnica.

DE CUPIS. Ed è appunto il tecnicismo della parola che m'induce a conservarla. In diritto civile la ratifica vale certamente approvazione *Ratihabilitio mandato aequiparatur*; ma in diritto pubblico ha un significato non così ristretto, può essere semplice approvazione, e può non essere, perchè in molti casi, ed in questi entra appunto il caso nostro, ha semplicemente valore di un *bill d'indennità*, che è quanto dire di un condono di responsabilità. E notate o signori, che anche questa formula è consacrata dall'uso di molteplici votazioni del Senato.

Qui da due colleghi, uno a destra e l'altro a sinistra, più di una volta, in questa discussione mi sono inteso dire: ma se questo deve essere il compito della commissione noi che cosa ci stiamo a fare? E a questo vedo che aggiunge il suo consenso l'onorevole Ferraris. No, onorevole collega Ferraris, mi dispiace che ella mostri il suo assenso a questo; no, noi ci stiamo a fare qualche cosa che è pure di molta gravità, perchè benissimo hanno fatto rilevare l'onorevole Scialoja e l'onorevole Luzzatti che il biasimo dato in uno dei due rami del Parlamento è un grave monito a tutti coloro che siedono al banco del Governo.

CARLO FERRARIS. L'ho detto anch'io.

DE CUPIS. Tanto meglio se l'ha detto anche lei. Mi compiaccio di quest'affermazione che corregge l'atto di assenso che ella faceva al diverso parere dei miei colleghi. Un acre biasimo che si pronunzi da uno dei rami del Parlamento non può essere senza frutto in coloro che sono chiamati a governare la cosa pubblica. Credo anche che a questo proposito l'onorevole Luzzatti abbia detto qualche cosa che può ancora subire un aumento nella sua giustificazione. Non importa, onorevole Luzzatti, che i ministri che oggi sono lì su quei banchi (non dico questo perchè sia di cattivo augurio

ai ministri presenti ai quali *toto corde* auguro lungo esercizio del loro mandato) non importa che essi cessino pure dal loro ufficio e ne vengano degli altri, perchè quegli altri che verranno troveranno negli atti parlamentari che un biasimo era stato inflitto ai loro predecessori e questo biasimo varrà qualche cosa.

LUZZATTI. È questo il mio pensiero!

DE CUPIS. Questo biasimo è già qualche cosa che non deve essere disprezzata: la pubblica lode ed il pubblico biasimo hanno un valore maggiore di quello di un precetto a fare o non fare, precetto che non può avere esecuzione e che rimarrà nella carta, ma che non si tradurrà di fatto negli atti pubblici.

Presentazioni di relazioni.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole senatore Mariotti a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

MARIOTTI. A nome della Commissione di finanze ho l'onore di presentare la relazione al disegno di legge: « Assegnazione del fondo di lire 100 milioni per la costruzione di linee ferroviarie a cura diretta dello Stato. » (N. 491).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole senatore Mariotti della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

Invito l'onorevole senatore Conti a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

CONTI. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare la relazione al disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto-legge 23 novembre 1922, n. 1488, che dà piena ed intera esecuzione all'accordo commerciale fra l'Italia e la Francia sottoscritto in Roma il 13 novembre 1922 ».

PRESIDENTE. Do atto al senatore Conti della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

Ripresa della discussione.

CANNAVINA, *della Commissione*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CANNAVINA, *della Commissione*. Io chiedo qualche minuto di benevola attenzione da parte degli onorevoli senatori per potere richiamare l'attenzione dell'Assemblea su talune questioni sollevate nel seno della Commissione per l'esame

dei decreti registrati con riserva, per la cui risoluzione non si raggiunse l'accordo.

Dirò preliminarmente che sin dal primo momento in cui furono iniziati i nostri lavori, noi della Commissione ben ci siamo reso conto di tutta la delicatezza e importanza delle nostre funzioni, ed è proprio per questo che si è manifestato il dissenso sopra taluni punti capitali, che peraltro sembra non siano stati finora rilevati o esaurientemente discussi dal Senato, per modo da poterne trarre norme direttive per lo esplicamento esatto della nostra funzione e il conseguente esatto espletamento del nostro lavoro.

Quali sono i punti nei quali si è manifestato il dissenso cui poco fa accennava anche l'illustre Presidente della nostra Commissione? I dissensi manifestati vertono sopra due punti principalmente. Il primo: quando la Commissione riconosca che la Corte dei conti giustamente si sia rifiutata alla registrazione ordinaria, e quindi, dopo di avere confermato così il giudizio di illegalità del provvedimento, riconosca insieme che nessuna ragione d'urgenza o di impellente necessità abbia imposto il provvedimento in violazione della legge, quale sarà il voto che la Commissione dovrà presentare all'Assemblea? Dovrà consistere unicamente nella presa d'atto o in altra forma consimile sul rilievo segnalato dalla Corte dei conti e soffermarsi lì, o si dovrà procedere allo esame dell'azione del Governo con un giudizio di natura politica, proponendo eventualmente nei congrui casi un voto di biasimo? Ed ancora: pur biasimati i ministri con voto, che il più delle volte non li trova più in carica, e che, come tale, può essere solo di ammonimento per l'avvenire, si può e si deve tollerare, che frattanto il provvedimento riconosciuto illegittimo e insieme non imposto da nessuna ragione di urgenza statale per modo da giustificare il Governo d'averlo adottato in violazione della legge, si può tollerare, dico, che un provvedimento di tal natura prosegua tuttavia ad esser legge per tutti i cittadini conservando la sua efficienza di fronte alla collettività, finché di fatto non revocato?

Nel seno della Commissione una minoranza, alla quale io appartengo, sostenne precisamente quel che oggi ha sostenuto l'onorevole Carlo Ferraris, e che, cioè, dopo aver riconosciuto

la illegittimità del provvedimento e la niuna urgenza di esso, a parte ed oltre il giudizio sulla condotta politica del Governo, debbasi eliminare il provvedimento, illegale nella forma e non giustificato da urgenti necessità statali, con opportuni mezzi atti a reintegrare la legalità cui solamente la collettività deve prestare ossequio ed ubbidienza. Ed è perciò che una parte della Commissione ha ritenuto potersi concludere anche con l'invito al Governo, nei congrui casi, quando tuttora utile, opportuno e possibile, di revocare, modificare o regolarizzare se mai, il contenuto dei provvedimenti, presentando, magari, analoghi disegni di legge sulla stessa materia. Arrestarsi semplicemente alla formola della presa di atto o di altra forma consimile, mentre si riconosce che la Corte dei conti giustamente negò la registrazione ordinaria; procedere, se del caso, altresì al biasimo del Governo, che violò la legge senza urgente necessità, e, nello stesso tempo, non concludere per qualche cosa che tolga di mezzo il provvedimento illegale e non imposto dallo stato di necessità, è sembrato ad una parte della Commissione che equivallesse a svalutare la funzione della Commissione stessa e a menomare le prerogative del Parlamento.

Vengo all'altro punto di dissenso, ed è su di esso che più richiamo l'attenzione degli onorevoli senatori, perchè ne resti illuminata la minoranza della Commissione. E domando se sia esatto che, allorquando si tratti di decreti-legge, debbasi attendere, per occuparsene, che il Governo ne chiegga la conversione in legge ovvero possa la Commissione dei decreti registrati con riserva, che del decreto-legge è investita per la diretta comunicazione che la Corte dei conti ne fa alla Presidenza delle due Camere, prenderne conoscenza e riferirne senza aspettare che il Governo s'induca, quando crede, e se crede, alla presentazione per la conversione in legge.

Chi ha presente anche per poco, (e io non ne farò minuta esposizione, perchè so di parlare al Senato) i precedenti parlamentari sulla discussione della legge sulla Corte dei conti, non riterrà affatto strana la risoluzione che io credo giusta sui precedenti punti controversi, e cioè che, oltre al biasimo al Governo, si abbia il diritto di chiedere la revoca o la modifica o la regolarizzazione del provvedi-

mento illegale non giustificato da suprema urgenza, e, in sede di registrazione con riserva, anche quando si tratti di decreti-legge.

I precedenti parlamentari e i precedenti legislativi credo che giustifichino tale tesi. Tutti sanno che l'art. 18 della legge 14 agosto 1862 istitutiva della Corte dei conti, non esisteva nel progetto, che rimonta al 1861. Nel progetto allora presentato non esisteva se non una disposizione sola, e cioè che dei mandati, atti e decreti registrati con riserva venisse fatta partecipazione alle assemblee con le ragioni per le quali fu apposto il visto con riserva in sede di revisione dei conti. Fu l'illustre e compianto Pasquale Stanislao Mancini che osservò ciò non essere sufficiente; giacchè il Parlamento sarebbe stato informato degli atti e decreti registrati con riserva dopo anni. E propose, a render seria ed efficace la vigilanza del Parlamento, che la partecipazione invece avvenisse via via, periodicamente. Così è che venne inserito l'articolo 18 che prescrive la comunicazione in gennaio di ciascun anno. Ma fu in seguito avvertito che anche il gennaio di ciascun anno era troppo tardi per il controllo parlamentare, e che d'altra parte la comunicazione riusciva tardiva per impedire che un provvedimento illegale non imposto da urgente necessità avesse tuttavia efficacia e obbligasse i cittadini alla osservanza. E fu l'onorevole La Porta che nel 1867 richiese quello appunto che ha proposto non è guari, col suo progetto di legge, l'onorevole Scialoja, e cioè la immediata comunicazione di ogni registrazione con riserva da parte della Corte dei conti direttamente alla Presidenza del Senato e della Camera dei deputati, precisamente al fine di non limitare l'azione del Parlamento ad un interesse accademico e storico sugli atti ministeriali contrari alla legge, ma per apprestare, appena decretati, una utile riparazione alla legge violata e al pubblico interesse offeso. E chi legge la pregevole relazione, redatta dall'Ufficio centrale del Senato, rileverà del pari che nell'accettare la proposta di abbreviare il termine, del gennaio di ciascun anno, che diventò poi quello dei 15 giorni, fu detto appunto che la proposta era opportunissima, anzi necessaria al doppio fine di giudicare l'operato dei ministri (poichè gli atti registrati con riserva sono atti che involgono la responsabilità collettiva del-

l'intero Gabinetto) in tempo prossimo e quando i ministri, che decretarono il provvedimento illegale, fossero tuttora in carica, e di apprestare insieme, col giudizio del Parlamento, mezzo efficace ad arrestare il malfatto del Governo ed impedire in tempo la creazione di tale una serie di dannosi effetti da far tornare vano e tardivo il rimedio. Cosicchè se tale è la doppia finalità per cui fu dettato e modificato l'art. 18, non pare possa dubitarsi che in sede di registrazione con riserva si intese attribuire alle Camere anche la facoltà di arrestare gli effetti dannosi dell'atto illegittimo, chiedendo la revoca o la modifica di esso, o come che sia il ritorno alla legalità.

Nè la richiesta di modifica o revoca resterebbe senza effetto, perchè quel Gabinetto, il quale, invitato alla revoca o alla modifica o alla presentazione di analogo disegno di legge regolatore della materia, ciò non facesse, affronterebbe direttamente la propria responsabilità politica anche per questo, e sarebbe obbligato ad andar via pel conseguente voto di sfiducia, mentre, nel caso stranissimo in cui persistesse tuttavia a non ubbidire al volere delle assemblee legislative, andrebbe incontro a responsabilità più grave con la sottoposizione a stato di accusa. Il rimedio, dunque, atto a paralizzare gli effetti dell'atto illegittimo pare sia dalla legge offerto mercè l'istituto della registrazione con riserva; oserei anzi dire che in tale sede la responsabilità politica del Ministero per atti compiuti senza necessità statale, con violazione di legge, sia secondaria; giacchè il giudizio sulla responsabilità politica del Governo per atti da esso compiuti in tali condizioni si può ben provocare con altri mezzi parlamentari, senza che per questo fosse stato mestieri di istituire la commissione speciale per l'esame dei decreti registrati con riserva, bastando all'uopo il diritto di interpellanza e di mozione, per biasimare un governo che abusando dei propri poteri emettesse senza necessità provvedimenti illegali; anzi, il vero contenuto della funzione pare sia proprio quello di arrestare, quando possibile, tempestivamente gli effetti del provvedimento illegale, che il Governo, senza necessità, avesse emanato.

Non mi indugero, onorevoli senatori, a ricordare come proprio per questo fine il regolamento della Camera dei deputati venne modificato.

La Camera dei deputati, che ha anch'essa una Giunta per gli esami dei decreti registrati con riserva, nel 1901 modificò il suo regolamento nel senso che tale Giunta debba riferire entro il termine di un mese dalla comunicazione ricevuta dalla Corte dei Conti, e che il Presidente della Camera debba iscrivere subito la relazione all'ordine del giorno fissando la discussione pel martedì successivo in luogo delle interrogazioni ed innanzi ogni altra materia. Ora tutto ciò solamente si intende, se si ammette la possibilità di giungere, per questa via, in tempo a paralizzare gli effetti illegali e nocivi di un provvedimento, che il Governo avesse deliberato ed attuato violando la legge e senza necessità. E se, onorevoli senatori, la legge sulla Corte dei conti prescrive che tutti gli atti del Governo, quali che siano, passino attraverso l'esame della Corte stessa, la quale ha il dovere di segnalare indistintamente tutti quelli i quali abbiano, a suo avviso, violato la legge, domando perchè allora si dovrebbe fare eccezione per soli decreti-legge, sottraendoli all'esame dell'assemblea attraverso la Commissione speciale per l'esame dei decreti registrati con riserva, quando per confessione stessa che ne fa il Governo il decreto-legge è emanato con usurpazione delle prerogative spettanti al potere legislativo donde, l'impegno di farne presentazione in Parlamento per la conversione in legge, a differenza del Regio decreto che il Governo emette in virtù di funzioni, che ritiene esclusivamente di sua competenza e quindi, a suo avviso, non soggetti alla convalida da parte del potere legislativo.

Nè va trascurato che si è avuto ad esplorare, in questi ultimi tempi, anche questo, che cioè la stessa materia — proprio la stessa — talvolta fu regolata con decreto-legge, con che il Governo riconobbe essere materia da regularsi dalle assemblee legislative e tal'altra mediante Regio decreto come se si trattasse invece di materia di spettanza esclusiva del potere esecutivo.

Se dunque tutti gli atti del Governo, compresi i decreti-legge, arrivano segnalati di illegalità alla Commissione dei decreti registrati con riserva, non si comprende perchè per lo esame di essi si debba aspettare il momento in cui il Governo crede di farne la presentazione

per la conversione in legge, e non subito dopo che la notizia dell'atto illegale è pervenuta già dalla Corte dei conti a mezzo dell'avviso inviato alla Presidenza delle Camere. Anzi, più efficace e pronto diviene il controllo sui decreti legge da parte delle assemblee se fatto in base a tale avviso ed in sede di esame della registrazione con riserva, senza attendere la richiesta di conversione in legge, che è a libito del Governo, ed avviene, quando avviene, quasi sempre in ritardo, per modo che il Parlamento si trova di fronte ai fatti compiuti, senza possibilità di arrestare il male fatto e rientrare tempestivamente ed efficacemente nell'orbita della legalità.

Io credo che solamente così sia possibile, prima che nuove e più precise norme legislative siano adottate, porre, frattanto, argine allo sfrenato abuso da parte del Governo di legiferare con nuovi decreti legge o con semplici decreti in materia da regolare per legge.

Io non so, tralasciando tante altre considerazioni per non abusare della pazienza del Senato, se le poche osservazioni da me esposte abbiano valore decisivo. Il Senato dica, comunque, autorevolmente il suo pensiero sui due punti controversi, avendo io chiesta la parola unicamente per prospettare il punto di vista della minoranza della vostra Commissione, la quale in questo momento si dichiara lietissima di udire a tal riguardo la parola dell'illustre senatore Scialoja. (*Vivissime approvazioni*).

Presentazione di disegni di legge.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno, interim, per gli affari esteri*.
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno, interim per gli affari esteri*.
Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge, già approvati dall'altro ramo del Parlamento:

Schema di disegno di legge con cui si approvano gli accordi e conversioni firmati a Roma il 23 ottobre 1922 fra il Regno d'Italia ed il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni per l'esecuzione del trattato di Rapallo del 12 novembre 1920;

Approvazione del Trattato relativo alla limitazione dell'armamento navale, concluso tra l'Italia ed altri Stati, a Washington, il 6 febbraio 1922;

Approvazione del Trattato relativo all'indipendenza della Cina ed alla parità di favore per tutte le Nazioni in ordine al commercio ed all'industria in Cina, concluso fra l'Italia ed altri Stati, a Washington, il 6 febbraio 1922;

Approvazione del Trattato relativo alla protezione della vita dei neutri e dei non combattenti in mare in tempo di guerra ed al divieto di impiego di gas e prodotti chimici nocivi, concluso fra l'Italia ed altri Stati, a Washington, il 6 febbraio 1922;

Approvazione del Trattato relativo alla revisione delle tariffe delle dogane cinesi, concluso tra l'Italia ed altri Stati a Washington, il 6 febbraio 1922;

Conversione in legge dei Regi decreti-legge 23 ottobre 1922, N. 1380 e 1385, nonché del Regio decreto-legge 2 maggio 1920, N. 555, e del 2° comma dell'articolo 1° del Regio decreto-legge 2 maggio 1920, N. 643, (allegati alla presente legge) concernenti rispettivamente gli assegni delle LL. EE. il generale di esercito Armando Diaz e l'ammiraglio Paolo Thaon di Revel.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole presidente del Consiglio della presentazione di questi disegni di legge, dei quali i primi quattro saranno, a termini del Regolamento, inviati alla Commissione degli affari esteri per il relativo esame, e gli altri seguiranno il corso prescritto dal regolamento.

Per dar tempo alla tipografia di stampare i disegni di legge, saranno convocati gli Uffici per mercoledì alle ore 14.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione. Ha facoltà di parlare il Presidente della Commissione.

DE CUPIS, *presidente della Commissione*. Onorevoli colleghi, il caso certamente non ordinario che in seno alla Commissione stessa si esprimano, sia pure in uno o due punti, pareri diversi, mi obbliga a riprendere la parola dopo la lunga orazione tenuta dal mio carissimo collega di sinistra.

Egli ha richiamato l'attenzione del Senato sopra due questioni le quali sono perfettamente distinte tra loro, ma egli le ha trattate insieme e mi permetto anche dire che le ha insieme confuse. Io invece procurerò di metterle ciascuna di esse al proprio posto: prima la questione se sui decreti che siano veramente emessi dal Governo come atto di potere politico si possa dalla Commissione, e per conseguenza dal Senato, invitare il Governo a modificare e a riformare il decreto.

Ebbene, signori senatori, su questo punto io mi riaffermo in quello che poc'anzi ho detto, che cioè, a mio parere, assolutamente non si può; questa è una questione la quale tocca profondamente la costituzione dei poteri politici, e il Parlamento non può dire al Governo, fate così. Il Parlamento può biasimare o approvare, perchè la funzione del Parlamento, come di tutti gli altri organi dello Stato, è funzione di controllo, non è funzione d'azione.

E poichè mi si porge ancora occasione di parlare su questo punto ne approfitto per far rilevare al Senato la incongruenza della opposta opinione, che concorre anche essa a dimostrare quanto sia giusta la opposizione della maggioranza della Commissione alla introduzione di questa formula, di fare invito al Governo di revocare o modificare l'atto che siasi emesso in esercizio di potere politico. La incongruenza sta in ciò che mentre ciò si richiede per atti rispetto ai quali agisce il Governo in funzione di suo imperio, non lo si richiede in tutti gli altri nei quali l'atto che si giudica illegittimo viene messo in esplicazione della funzione semplicemente amministrativa.

Il valore del giudizio di illegittimità non è forse uguale negli uni come negli altri? e anzi, se una distinzione vuolsi fare, la illegittimità non pesa più gravemente su questi che su quelli? La incongruenza è più che manifesta.

All'onorevole Scialoja poi il quale alla mia affermazione che la discussa formula di revoca o di riforma importerebbe invasione del Parlamento nel potere esecutivo, disse, semplicemente, se almeno ben ricordo, « io non la vedo » dico che dire « io non la vedo » non è un argomento. A chi dice « io non la vedo » un altro può rispondere « la vedo io » ed è questo quello che io rispondo; senza ritornare sulla dimostrazione già fatta.

Io, o signori, nelle discussioni che hanno avuto luogo tra noi ho veduto che a sostenere la tesi contraria si è ricorso a tutti i mezzi, si è perfino procurato di mettere in dubbio che quegli atti che dal Governo venivano denunciati come atti di potere politico, veramente non fossero tali, perchè quella qualificazione poteva essere stata fatta da un segretario, da un sottosegretario o magari da un usciere. Ora o signori, a parte ogni altra considerazione, dico che per quanto si voglia concedere alla ragione del dubbio, non si può andare oltre i limiti della ragionevolezza, almeno finchè si parla fra persone ragionevoli. E dico ancora che a tale dubbio resiste il fatto che quando il Governo emette uno di questi atti, immediatamente, anzi contemporaneamente, ossia con l'atto stesso richiede la registrazione con riserva: il che significa che il Governo riconosce che esso è fuori della legge, ma tuttavia per ragioni di necessità crede bene di agire così. E non è inutile fare osservare a mo' di conclusione che un atto anche illegittimo può contenere un savissimo provvedimento di governo, e tale che non si possa rompere se non con grave danno e per l'amministrazione e per i privati.

Quanto all'altra questione, nell'elenco che è stato presentato esiste una lunga serie di decreti emessi con la clausola della presentazione al Parlamento per la conversione in legge. Su questi decreti la Commissione aveva in un primo periodo creduto di non doversene occupare per un voto già emesso dal Senato nella seduta del 4 agosto 1913 dietro relazione di un illustre magistrato che era alla presidenza della Commissione, il senatore Petrella. In quel foglio che contiene le osservazioni generali circa la registrazione con riserva, voi trovate esposte le ragioni che non ammettono eccezione, ragioni le quali in sostanza dicono che non si si potrebbero quei decreti sottrarre alla procedura ordinaria di tutti i disegni di legge. Si tratterebbe per conseguenza di dire al Senato: voi avete allora sbagliato, ponderate meglio le cose e decidete di conseguenza.

DORIGO, *della Commissione*. Sarebbe iniquo?

DE CUPIS, *relatore*. Non sarebbe niente iniquo, bisogna vedere se sia pratico dal punto di vista parlamentare e della funzione degli Uffici. E siccome è copiosissimo il numero di questi decreti io credo che sia innanzi tutto

impossibile praticamente, perchè in questo modo verrebbe ad impedirsi persino il funzionamento normale della Assemblea.

FERRARIS CARLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARIS CARLO. Debbo una risposta ad una osservazione fatta dal collega Scialoja a cui ha fatto eco anche l'onorevole Ministro. Questa osservazione è stata provocata dalla mia affermazione che una delle deliberazioni da me proposte comincerebbe con le parole «l'atto è riconosciuto illegale». Pare all'onorevole Scialoja come all'onorevole Guardasigilli che non debba questo giudizio partire da un corpo legislativo. Invece questo giudizio è assolutamente necessario per poter passar poi alla questione politica. Infatti, perchè siamo noi investiti delle facoltà di portare giudizio su un decreto registrato con riserva? Perchè la Corte dei Conti ha riconosciuto che esso è illegale. Noi dobbiamo quindi esaminare se questa illegalità esista o non, perchè, quando il provvedimento ci apparisse legale, non potremmo più fare alcuna obbiezione. Soltanto quando è riconosciuto illegale, noi possiamo passare ad un giudizio che ha carattere politico, rendere responsabile il Ministro per provvedimento, dare quell'eventuale voto di biasimo, di cui già si è parlato. Quindi il giudizio della illegalità è fondamentale, perchè da esso deriva la possibilità nell'ulteriore procedimento.

Non insisto più oltre sopra questo punto: mi permetto soltanto di dissentire dall'egregio Presidente della Commissione quanto egli dice che noi non possiamo invitare il Governo a modificare o a revocare il decreto. Ma allora per quale motivo facciamo la deliberazione, per quale motivo, riconosciuta l'illegalità, possiamo chiamare i Ministri politicamente responsabili? Del resto ricordi l'egregio Presidente della Commissione, che egli stesso ha proposto, per parecchi atti, di ratificarli o di approvarli. Ma se, secondo la sua convinzione, possiamo ratificarli od approvarli, per quale motivo non potremmo invitare (notisi bene, soltanto invitare) il Governo a revocarli o modificarli? Noi rispettiamo in tutto l'autonomia del potere esecutivo.

Poichè non sono entrato nella critica delle formule della Commissione e non posso provocare un voto del Senato sulle formule esposte

nel precedente discorso, mi riservo, quando verrà in discussione ogni singolo punto, di criticare le formule da essa proposte e di presentarne altre che io creda più rispondenti alla specialità del caso.

POLACCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

POLACCO. Onorevoli colleghi, il campo è assolutamente mietuto dopo l'alta discussione che è seguita oggi sull'interessantissimo tema e appunto perchè la discussione fu alta e degna dell'importanza del tema e della maestà del Senato, credo che essa non debba chiudersi senza l'esplicita votazione di un ordine del giorno. Il formulare però quest'ordine del giorno non mi è parso la cosa più facile, data la diversità delle idee che sono state manifestate e dato il dissenso che esiste nella stessa benemerita Commissione che ci sta dinanzi. Io per verità debbo dire che inclino alle idee sostenute così vigorosamente dal collega senatore Cannavina per la minoranza della Commissione. Invero io credo che l'opera della Commissione sarebbe poco concludente se nel caso in cui riconosca l'illegalità del provvedimento che ha dato luogo alla registrazione con riserva da parte della Corte dei conti, non dichiarasse esplicitamente questo suo avviso, invitando quindi il Governo a revocare o modificare il provvedimento che ha preso, salvo, ben s'intende, si tratti di provvedimento di stretta necessità, perchè necessità non ha legge. Anzi vi sono stati, nell'altro ramo del Parlamento, persino dei casi in cui la Giunta per i decreti registrati con riserva ha finito col proporre un voto di plauso al Governo, che aveva per ragioni di necessità impellente, preso un determinato provvedimento, andando contro il testo della legge.

Si è discusso di tante formule e se ne sono trovate persino cinque tra quelle presentate in varie emergenze; ma a me pare che non ce ne sia che una su cui interesserebbe nettamente pronunziarsi e cioè che la Commissione proponga di invitare il Governo a revocare o modificare un determinato provvedimento, quando lo trovi illegale, e non ispirato da ragioni di stretta necessità.

E io credo che, facendo questa dichiarazione, non si vada incontro a quella usurpazione che parve al senatore Scialoja di riscontrarvi,

l'usurpazione dei poteri della magistratura da parte degli organi legislativi. La magistratura decide caso per caso, quando è sottoposta al suo giudizio una determinata applicazione di quel decreto; ma essa non è vincolata nel suo giudizio dalle deliberazioni del Parlamento. Noi rimaniamo nel campo politico, ma determinato da una ragione giuridica, la constatata illegalità dell'atto ed altro è dire che siamo in sede giurisdizionale ed altro che siamo in sede giuridico-politica.

Ravvisato il provvedimento come contrario alla legge, io, tenendomi sul terreno mio di potere politico, invito il Governo a revocare o modificare quel provvedimento, il che non vuol dire che finchè il Governo non abbia ottemperato a questo invito, il provvedimento non conservi la sua efficacia e la magistratura non possa continuare col suo insindacabile giudizio a farne applicazione se lo creda legittimo. Dunque i due campi rimarrebbero perfettamente distinti, anche se la conclusione della Commissione suonasse nel senso che or ora ho detto e che sarebbe approvato dalla minoranza della Commissione, e dall'egregio amico Ferraris Carlo.

Le altre formule, per gli opposti casi di ravvisata legalità o di stretta urgenza, sono indifferenti. Si adotti questa o quella la sostanza non varia.

Ma io so bene che se presentassi un ordine del giorno in questo senso difficilmente sarebbe accolto: avrebbe contro la maggioranza della Commissione, e so pure che avrebbe non favorevole il Governo. Quindi sarebbe cosa sterile presentare un ordine del giorno in detto senso.

E allora io mi riporterò ad un punto che è stato il movente principale di questa discussione e sul quale credo ci sia unanime consenso: intendo la necessità di una sempre vigile e rapida azione da parte del Parlamento in quest'opera di sindacato e di riscontro.

La legge del 1862 invitava il Governo a presentare al Parlamento l'elenco dei decreti registrati con riserva una volta all'anno; poi venne la legge del 1867 che sostituì l'obbligo della presentazione di quindici in quindici giorni. E questo a che scopo? Allo scopo che fosse stimolata l'azione dei due rami del Parlamento affinché il giudizio sulla costituzionalità di questi provvedimenti non fosse ritardato.

dato, come poteva esserlo quando questi decreti venivano soltanto tutti insieme una volta all'anno davanti al Parlamento, trovando molto spesso per causa delle frequenti crisi ministeriali già defunto il Ministero che si trattava di colpire, come già notava l'onorevole Luzzatti, sicchè infine molte volte la Camera dei deputati o il Senato figuravano fare la parte di Maramaldo.

Tanto si riconobbe essere questo il punto essenziale che nell'altra Camera si fece perfino la proposta che queste relazioni dovessero essere presentate settimanalmente. Si propose che ogni lunedì, come per le interrogazioni e le interpellanze, si dovesse dedicare un certo tempo alle relazioni della Commissione per lo studio dei decreti registrati con riserva. Fu detto anche, e così fu deliberato e praticato per un certo periodo di tempo, che al lunedì si sostituisse il martedì perchè giorno in cui maggiore suol essere la frequenza dei deputati. Ora per me l'essenziale è questo, che la nostra Commissione sia più pronta di quello che per ragioni varie fino ad ora non sia stata, nel presentare le sue relazioni e il Senato nel volerle discutere.

Stiamo pur certi che quando queste relazioni figureranno nell'ordine del giorno delle nostre adunanze non più saltuariamente, a lunghi intervalli come è avvenuto finora, ma con periodica frequenza, questa Commissione, che, a mio avviso, è la più alta di quante ne abbiamo qui dentro, perchè deve giudicare della costituzionalità degli atti del Governo, potrà realmente adempiere l'ufficio suo producendo nel Governo un maggiore senso di responsabilità. Si avrà nella nostra continuata vigilanza il maggior freno per il numero dei decreti che la Corte dei Conti è oggi costretta a registrare con riserva.

Questo mio convincimento si rispecchia nell'ordine del giorno che ho presentato alla Presidenza e che suonerebbe così: « Il Senato, mentre plaude alla relazione della Commissione per i decreti registrati con riserva, delibera che la Commissione presenti con la maggiore sollecitudine le relazioni sui decreti sottoposti al suo giudizio ».

Voci. Ma questo non dice nulla!

POLACCO. L'amico Rava mi diceva che sarebbe opportuno che la Commissione presen-

tasse le sue conclusioni di quindici in quindici giorni, quant'è il periodo di tempo che trascorre tra una presentazione e l'altra dell'elenco dei decreti registrati con riserva. Io avevo nell'originaria formulazione del mio ordine del giorno detto che almeno « dovesse la Commissione presentare mensilmente » le sue conclusioni, ma ho poi aderito ad un alto consiglio nell'abbandonare la rigidità di un termine fisso. Nè intendo con ciò infliggere un biasimo alla Commissione. Anche io ho appartenuto ad essa per molto tempo, sicchè il biasimo ricadrebbe anche sopra di me. Forse la poca determinatezza del suo ufficio e la poca importanza che sin qui si era mostrato di attribuire alle Commissioni dei decreti registrati con riserva hanno fatto sì che tanto nell'una quanto nell'altra Camera queste Commissioni abbiano sin qui lavorato poco e dato scarso frutto.

DORIGO, *della Commissione.* Noi domandiamo quello che dobbiamo fare, non quando dobbiamo farlo!

POLACCO. Quanto a quello che la Commissione deve fare, credo di averlo già detto, e lo esprimerei allora integrando, se così piacesse, il mio ordine del giorno col dire che le relazioni sollecitamente presentate sui decreti in questione concludano invitando il potere esecutivo a revocarli o modificarli quando li riconosca illegali, salvo che li reputi dettati da ragioni di stretta necessità.

Ma del resto io reputo che anche la sola prima parte dell'ordine del giorno da me presentato gioverebbe a temperare in gran parte i mali che si sono fin qui deplorati, se il Senato solennemente lo consacrasse col suffragio suo.

PRESIDENTE. In linea di fatto devo ricordare che il nostro regolamento già in parte provvede, perchè l'art. 28 stabilisce che gli Uffici centrali devono presentare le loro relazioni entro due mesi al massimo, ed un altro articolo, l'art. 42, estende questo termine prefisso per gli Uffici centrali a tutte le Commissioni del Senato: quindi la rigorosa applicazione del regolamento importerebbe l'obbligo di riferire entro il termine massimo di due mesi. È bene che il Senato ricordi che le relazioni che si discutono oggi furono presentate dalle Commissioni fino dal luglio dell'anno scorso e ne fu rinviata la discussione per deliberazione del Senato. Questo in linea di fatto.

SCIALOJA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCIALOJA. Io temo che, prendendo la parola per la terza volta in questa discussione, i colleghi non pensino a quella antica legge che richiedeva che l'oratore si presentasse al pubblico con la corda al collo. Ho domandato la parola, a proposito del dissenso nato nella Commissione; ma durante i discorsi che si sono succeduti, del collega Ferraris e del collega Polacco, ho pensato che debbo estendere un poco il campo del mio ragionamento. Il dissenso fra la maggioranza e la minoranza della Commissione ci venne qui presentato dal collega Cannavina e dal presidente della Commissione. Io dichiaro che sono in parte per la minoranza circa una delle questioni proposte, e in parte a favore della maggioranza circa l'altra questione. Sono a favore della minoranza sulla questione della domanda di revoca del provvedimento del Governo. A me pare che non ci possa essere dubbio che fra le varie formule, che il Senato può adottare nell'esame di un decreto registrato con riserva, ci sia appunto quella di invitare il Governo a revocare; non già di dichiarare senz'altro la revoca, ma di invitare il Governo a revocare questo decreto. Il collega De Cupis ha qualche scrupolo costituzionale a questo riguardo: io non ne ho. Un ordine del giorno di una delle Camere ha un valore poco definibile, perchè non è una legge, non è una deliberazione che abbia effetto esecutivo, ma è un atto di grande autorità che produce quegli effetti che moralmente può produrre sul Governo. Molte volte anche il Governo, pur dopo aver accettato un ordine del giorno, non vi si conforma; in tal caso si dovrà provvedere con un richiamo, con una censura; non abbiamo altro mezzo disponibile, tanto più che quell'ordine del giorno può trovare ostilità anche nell'altra Camera, oltre che nel Governo. Nulla impedisce che una delle Camere inviti il Governo a revocare il suo atto, come tante volte lo invita a presentare un progetto di legge. Questo è il mio pensiero sul primo punto.

Il secondo punto relativo ai decreti legge è la ragione, per cui ho domandato la parola, quasi facendomi un poco custode di questa materia per la mia qualità di relatore della Commissione per la legge sui decreti-legge.

Il decreto-legge ha certamente assunto per

consuetudine una figura alquanto diversa dagli ordinari decreti registrati con riserva. Anche esso è registrato con riserva, perchè anch'esso è un decreto irregolare; anzi, mentre il decreto ordinario registrato con riserva, nell'opinione del Governo che lo propone, è regolare, laddove la Corte dei Conti ne rileva qualche vizio rifiutandone l'ordinaria registrazione, il decreto-legge si presenta come irregolare dal Governo stesso, perchè la formula, per la quale esso decreto dovrà essere presentato al Parlamento per essere convertito in legge, è la confessione che il Governo non aveva in quel momento poteri sufficienti per emanare quel decreto. In questo caso la consuetudine è che non si aspetti tutta la procedura ordinaria relativa alla registrazione; ma s'invia alla Corte dei Conti il decreto-legge con l'invito a registrarlo con riserva. La Corte dei Conti ne avverte il Parlamento; onde n'è investita la Commissione per i decreti registrati con riserva, la quale però, di fronte alla clausola della conversione in legge, deve pensare che in sostanza si trova in presenza di un attuale o futuro prossimo progetto di legge. Il Governo infatti deve presentare al Parlamento, in un congruo periodo di tempo, che noi cercheremo di fissare nel nostro progetto di legge, ma che per ora non è determinato, il progetto di legge per la ratifica parlamentare.

Se le Camere però credessero di essere dalla denuncia del decreto registrato con riserva investite della sostanza della materia, farebbero cosa sconveniente; e qui la parola sconveniente è sinonima di incostituzionale, perchè, trovandoci di fronte a materia non regolata dalla costituzione scritta, sono le convenienze quelle che debbono dare norma agli atti del Parlamento. Bisogna ricordarsi che, quando si tratta di un progetto di legge, il voto negativo di una delle Camere produce due gravissimi effetti: il rigetto presente del progetto di legge e l'impedimento di presentare un progetto di legge della stessa natura durante la sessione parlamentare. È cosa assai grave. Ora sarebbe strano che di straforo, prima della presentazione del progetto da parte del Governo, oppure senza tenere conto di questa presentazione, il che sarebbe forse, sotto un certo punto di vista, anche peggio, in una discussione tenuta in un giorno qualunque, una delle Ca-

mere si pronunziasse, non nella forma legislativa, sopra il progetto di legge. Essa si metterebbe in una posizione assolutamente falsa. Tale deliberazione non importerebbe, secondo me, il rigetto del progetto di legge, non indurrebbe la impossibilità della presentazione di un altro disegno, ma metterebbe questo ramo del Parlamento in una posizione assolutamente contraddittoria, difettosa e falsa. (*Approvazioni*).

Dato ciò, a me pare che le ragioni di convenienza siano tali da persuadere la nostra Commissione a seguire quella linea di condotta, che fu già indicata dal venerato senatore Petrella, di astenersi cioè, nel caso di decreti-legge, da ogni conclusione; il che non significa non avvertire il Senato che esiste un decreto-legge registrato con riserva con un certo contenuto. È bene che il Senato ciò sappia, perchè se il Governo tarda a presentare il progetto di legge di conversione, si potrà anche votare un ordine del giorno invitando il Governo a presentarlo. (*Approvazioni*). Si potrà arrivare a questo punto in seguito ad un ritardo che eccedesse la misura ordinaria. L'informazione pertanto è necessaria, ma non un voto in merito, quale si deve presentare per gli ordinari decreti registrati con riserva. Ecco la mia opinione, che vedo con piacere accettata dall'onorevole collega Cannavina.

CANNAVINA. Noi volevamo che autorevolmente ella affermasse questo!

SCIALOJA. Ora passo alle altre parti non prevedute. Il collega onorevole Polacco, d'accordo fino a un certo punto con l'onorevole collega Ferraris, ha presentato un ordine del giorno...

PRESIDENTE. Onorevole Scialoja, l'onorevole Polacco ha detto che si riserva di presentare un emendamento alla conclusione dei singoli decreti.

SCIALOJA. L'onorevole Polacco ha presentato una proposta relativa alla revoca.

PRESIDENTE. L'onorevole Polacco ha detto che non formula alcuna proposta, ma che si riserva di presentarla per i singoli decreti.

SCIALOJA. Mi pareva che l'onorevole Polacco dicesse che si doveva concludere con un ordine del giorno, e in questo intendeva che fosse inclusa la possibilità di domandare la revoca del provvedimento. Ora io ritengo che questa discussione debba chiudersi diversa-

mente. Essa è stata forse troppo lunga e forse anche un poco accademica; se ci mettiamo una mano sulla coscienza, dobbiamo riconoscere che appena oggi noi ci mostriamo diligenti in modo straordinario nella discussione di questa materia. Ad ogni modo non facciamoci troppa lode per tale eccezionale diligenza, perchè se l'onorevole Presidente del Consiglio avesse potuto presentarci tre giorni prima i trattati che ci ha presentato oggi, tutta questa diligenza forse non ci sarebbe stata.

Io torno a dichiarare che la vera conclusione di questa nostra discussione, a parer mio, è questa: che non si può costringere in una, nè in tre formule, come voleva l'onorevole collega Ferraris, l'azione del Senato relativamente ai decreti legge, che il Senato deve dichiarare che si riserva la più ampia libertà di proporre deliberazioni volta per volta secondo il complesso delle circostanze.

Potrà eventualmente domandare al Governo di revocare il decreto, ma quando? Quando ne sarà il caso. La revoca richiesta non è conseguenza pura e semplice di una illegalità (*benissimo*): è sempre conseguenza di un giudizio complesso, per cui sarà bene trovare formule precise e caute, in modo che il Senato non debba trovarsi in conflitto col Consiglio di Stato o con l'autorità giudiziaria. È noti il Senato che può darsi il caso che in certe circostanze noi pensiamo che l'illegalità di un decreto esista, ma che pur tuttavia questo meriti plauso. E allora lo approveremo con plauso, come ha fatto il Parlamento subalpino per un decreto gravissimo, nei primi tempi della costituzione.

Ma si potranno dare anche molti altri casi. Così, se la discussione alle Camere ritarda, come non di rado accade, mentre devesi riconoscere illegale il provvedimento e forse neppure buono, tuttavia, perchè il tempo c'è passato sopra, perchè si sono costituiti stati di fatto, che sarebbe pericoloso o dannoso revocare, esso si deve subire, risolvendosi la censura in mera osservazione storica.

Concludo che il miglior risultato di questa discussione è di aver chiarito la posizione nel Parlamento davanti al potere giudiziario e alla Corte dei conti, rispetto ai decreti registrati con riserva, riservando alle Camere ogni libertà caso per caso. Non mi pare necessario di vo-

tare oggi un ordine del giorno contenente tale conclusione. Basta che noi rimaniamo con questa intesa; e se la maggioranza del Senato è veramente di questo parere, possiamo dire semplicemente: passiamo all'ordine del giorno, procediamo oltre nei nostri lavori. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. La discussione generale è chiusa.

Do lettura dell'ordine del giorno presentato dal senatore Polacco:

« Il Senato mentre plaude alla relazione della Commissione pei decreti registrati con riserva, invita la Commissione a presentare con sollecitudine le relazioni sui decreti che saranno sottoposti al suo giudizio ».

Chiedo all'onorevole ministro guardasigilli se accerta quest'ordine del giorno.

OVIGLIO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Non ho difficoltà di accettarlo.

PRESIDENTE. E la Commissione lo accetta?

DE CUPIS, *presidente della Commissione*. A nome della Commissione dichiaro di non accettare l'ordine del giorno dell'onorevole Polacco.

POLACCO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

POLACCO. Non insisto nel mio ordine del giorno, specialmente per l'interpretazione che è stata data da taluni membri autorevoli della Commissione e che cioè suoni biasimo ad essa.

PRESIDENTE. La discussione dei singoli decreti è rinviata a domani.

Annuncio di risposta scritta ad una interrogazione

PRESIDENTE. Il ministro competente ha trasmesso la risposta scritta all'interrogazione del senatore Rebaudengo.

A norma del regolamento surà inserita nel resoconto stenografico della seduta odierna.

Do lettura dell'ordine del giorno per la seduta di domani:

I. Interrogazione.

II. Relazioni della Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva (N. XIX-XXVI *Documenti*).

III. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia (N. 304):

Conversione in legge del decreto-legge 26 luglio 1917, n. 1513, concernente l'obbligo dei comuni a somministrare gli alloggi alle truppe di passaggio ad in precaria residenza (N. 416);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale n. 515, in data 22 febbraio 1917, col quale è stabilito il termine utile per la presentazione di domande di risarcimento di danni dipendenti dal terremoto 13 gennaio 1915 (Numero 287);

Conversione in legge del Regio decreto 9 giugno 1921, n. 788, che abolisce determinate tariffe locali e speciali per il trasporto di viaggiatori sulle ferrovie dello Stato (N. 323);

Conversione in legge del decreto Reale 22 novembre 1919, n. 2448, che autorizza la concessione all'industria privata delle ferrovie costruite dall'autorità militare (N. 398);

Conversione in legge, con modifiche, del Regio decreto 9 dicembre 1920, n. 1817, che sopprime la Direzione Generale dei combustibili e trasferisce il servizio dei carboni esteri alla Direzione Generale delle ferrovie dello Stato (N. 330);

Conversione in legge del Regio decreto 20 febbraio 1921, n. 185, che estende agli aiutanti del Regio corpo delle miniere, le norme contenute nel decreto-legge luogotenenziale 4 maggio 1919, n. 667, relative agli ingegneri e aiutanti del Regio Corpo del genio civile (N. 335);

Modificazioni alle vigenti norme sulla concessione dei servizi automobilistici (N. 326);

Conversione in legge del decreto Reale 27 novembre 1919, n. 2360, che concerne il divieto della navigazione aerea sul territorio dello Stato e stabilisce norme per la navigazione medesima (N. 437);

Conversione in legge dei decreti Reali e luogotenenziali aventi per oggetto argomenti già superati per il tempo o per il contenuto (N. 523);

Sulla conversione in legge dei decreti-legge (N. 345).

La seduta è tolta alle ore 18.15.

Risposta scritta ad interrogazione.

REBAUDENGO. — Al ministro della giustizia e affari di culto. Esprimendo il desiderio di ricevere con cortese sollecitudine risposta scritta chiedo se non creda conveniente per ovviare alla manifesta difficoltà della notifica delle citazioni degli inquilini ai proprietari nel tempo prescritto dall'articolo 2 del Regio decreto-legge 7 gennaio 1923, n. 3 con disporre che la scadenza dei quindici giorni sia limitata alla presentazione dell'atto di citazione al cancelliere per il pagamento della tassa, salvo poi agli ufficiali giudiziari di eseguirne la notifica nel termine successivo più breve possibile, con che mentre veruno interesse di parti sarebbe pregiudicato, potrebbe procedere più regolarmente l'opera degli uscieri.

RISPOSTA. — Mi rendo perfettamente conto delle preoccupazioni che hanno indotto l'onorevole senatore interrogante a suggerire la modificazione dell'articolo 2 del Regio decreto-legge 7 gennaio 1923, n. 8 circa la citazione da farsi dall'inquilino al proprietario.

Devo però osservare che non mancano nelle nostre leggi disposizioni particolari (articolo 11 della legge 24 marzo 1921, n. 298) che permettano di fronteggiare qualsiasi eventualità del servizio degli ufficiali giudiziari. L'attenzione delle autorità giudiziarie è stata già richiamata su queste disposizioni perchè sia provveduto a che gli inquilini abbiano la possibilità di far notificare in tempo utile la citazione e in ogni modo si è disposto che gli ufficiali giudiziari al momento in cui ricevono l'atto di citazione, facciano sul medesimo attestazione della data in cui esso fu ad essi consegnato.

Con tali provvedimenti può considerarsi raggiunto l'intento cui mira la proposta dell'onorevole interrogante, senza il bisogno di un nuovo provvedimento di carattere legislativo il quale modifichi in qualsiasi senso le disposizioni del decreto-legge 7 gennaio 1922, n. 8.

Il Guardasigilli
OVIGLIO.

Licenziato per la stampa il 22 febbraio 1923 (ore 17).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche