

CXXXVIIIª TORNATA

SABATO 26 MAGGIO 1923

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Disegni di legge (Discussione di):	
« Sulla conversione in legge dei decreti-legge »	pag. 4821
Oratori:	
CHIMIENTI	4831
PERLA	4821
(Presentazione di)	4817, 4819
Giuramento (dei senatori Casati, Cremonesi, De Bono).	4830
Interrogazioni (Annuncio di)	4835
(Svolgimento di):	
« Sulla costruzione della linea Caltagirone-Ter-ranova »	4818
Oratori:	
CARNAZZA, <i>ministro dei lavori pubblici</i>	4818
LIBERTINI	4819
Relazioni (della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori)	4819
(Presentazione di)	4818
Uffici (Riunione degli)	4835
Votazione a scrutinio segreto (Risultato di) . .	4821

La seduta è aperta alle ore 16.

Sono presenti il Presidente del Consiglio ministro dell'interno, *interim* per gli affari esteri, e i ministri della giustizia e degli affari di culto, della guerra, della marina, dell'istruzione pubblica, dei lavori pubblici, dell'industria e commercio ed il sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio.

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

Messaggio del Presidente della Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole senatore, segretario, De Novellis di dar lettura di un messaggio del Presidente della Camera dei deputati col quale si trasmettono alcuni disegni di legge.

DE NOVELLIS, *segretario*, legge:

« Roma, 25 maggio 1923.

« Il sottoscritto ha l'onore di trasmettere a S. E. il Presidente del Senato del Regno le proposte di legge, di iniziativa della Camera dei deputati, qui appresso indicate, approvate nella seduta del 25 maggio 1923, con preghiera di volerle sottoporre all'esame di codesto illustre Consesso.

« Il Presidente della Camera

« DE NICOLA ».

Proposte di legge che si trasmettono:

1. Costituzione in comune autonomo della frazione di Villa Castelli del comune di Francavilla Fontana (1138);

2. Per la ricostituzione del comune di Caldari (1708);

3. Costituzione in comune autonomo delle borgate di Milocca e San Biagio di Campo-franco (1149).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Presidente della Camera dei deputati della presentazione di questi disegni di legge, che seguiranno il corso stabilito dal regolamento.

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Invito il senatore Beneventano a recarsi alla tribuna per presentare delle relazioni.

BENEVENTANO. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare le relazioni ai disegni di legge:

Costituzione in unico comune autonomo delle frazioni di S. Alfio e Milo;

Ricostituzione del comune di Joppolo (Girgenti).

PRESIDENTE. Do atto all'on. Beneventano della presentazione di queste relazioni, che saranno stampate e distribuite.

Invito il senatore Inghilleri a recarsi alla tribuna per presentare delle relazioni.

INGHILLERI. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione sui titoli dei signori Sanjust di Teulada ingegnere Edmondo e Pantaleoni prof. Maffeo.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Inghilleri della presentazione di queste relazioni, che saranno poste all'ordine del giorno di lunedì.

Invito il senatore Vanni a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

VANNI. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione sui titoli del signor Pestalozza prof. Ernesto.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Vanni della presentazione di questa relazione, che sarà posta all'ordine del giorno di lunedì.

Invito il senatore Giardino a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

GIARDINO. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione sui titoli del sig. Pistoia generale Francesco.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Giardino della presentazione di questa relazione, che sarà posta all'ordine del giorno di lunedì.

Invito il senatore Santucci a recarsi alla tribuna per presentare una relazione.

SANTUCCI. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione sui titoli del sig. Rossi prof. Baldo.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Santucci della presentazione di questa relazione, che sarà posta all'ordine del giorno di lunedì.

Invito il senatore Perla a recarsi alla tribuna per la presentazione di una relazione.

PERLA. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione sui titoli del signor Scaduto prof. Francesco.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Perla della presentazione di questa relazione, che sarà posta all'ordine del giorno di lunedì.

Svolgimento di interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la interrogazione del senatore Libertini al ministro dei lavori pubblici, per sapere se e come intende provvedere alla costruzione della importantissima linea ferroviaria Caltagirone-Terranova.

Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dei lavori pubblici.

CARNAZZA, *ministro dei lavori pubblici*. L'on. senatore Libertini vuol sapere se e come il Governo intende provvedere alla costruzione dell'importantissima linea ferroviaria Caltagirone-Terranova. Questa ferrovia era originariamente compresa fra le complementari, più tardi però fu stralciata dal piano delle complementari Sicule perchè si volle che fosse costruita a scartamento ordinario invece che a scartamento ridotto, e fu compresa in quel blocco di linee ferroviarie da costruirsi dalle ferrovie dello Stato; però mentre questo si faceva nessuna autorizzazione di spese si stabiliva per la costruzione di questa linea, cosicché essa non può essere costruita coi fondi delle complementari, perchè è stralciata dalle complementari; potrà essere costruita coi fondi che le ferrovie dello Stato avranno per costruzione di nuove linee, se e quando sarà approvato quel tal progetto per spese di due miliardi circa per costruzioni di strade ferrate, che in questo momento non mi pare abbia molta probabilità di essere accolto dal Governo e dal Parlamento.

Comunque il Governo non ignora le richieste vivissime che sono state fatte per la costruzione di questa linea, non si dissimula l'interesse che la costruzione di questa linea può

avere e conseguentemente studierà il modo, o di farla rientrare in quelle linee complementari dalle quali fu fatta uscire o di provvedere in qualche altro modo alla sua costruzione, quando le condizioni della finanza dello Stato permetteranno la costruzione di linee di simile genere.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Libertini per dichiarare se sia o non soddisfatto della risposta dell'onorevole ministro.

LIBERTINI. Non ho che da prendere atto delle dichiarazioni dell'onorevole ministro dei lavori pubblici e, facendo assegnamento su quanto egli ha detto e sull'interesse che ha dimostrato di avere per questa linea, della quale ha riconosciuta l'importanza, confido che con provvedimento prossimo essa potrà entrare fra quelle che tra breve saranno costruite.

Presentazione di un disegno di legge.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI, *ministro dell'industria e del commercio*. Ho l'onore di presentare al Senato il disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 15 marzo 1923, n. 836, concernente la emissione da parte dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni di speciali polizze a favore dei decorati dell'Ordine militare di Savoia e di quelli fregiati di medaglie al valore militare ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro dell'industria e commercio della presentazione di questo disegno di legge, che sarà trasmesso agli Uffici per l'opportuno esame.

Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori.

Invito l'onor. senatore Cataldi a riferire sulla nomina del nuovo senatore Ugo Ancona.

CATALDI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo 1923, per la categoria 3ª del-

l'art. 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno l'on. prof. Ugo Ancona, che fu deputato al Parlamento per oltre sei anni nelle Legislature XXIII e XXIV.

Dai documenti presentati risultando esatto il titolo e concorrendo gli altri requisiti prescritti, la vostra Commissione, ad unanimità di voti, ha l'onore di proporvi la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Invito l'onor. senatore Giardino a riferire sulla nomina dei nuovi senatori Vittorio Asinari di Bernezzo e Emilio De Bono.

GIARDINO, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 1° marzo 1923 è stato nominato senatore del Regno, per la categoria 14ª dell'art. 33 dello Statuto, il signor Vittorio Asinari di Bernezzo, tenente generale.

Riconosciuto esatto il titolo e concorrendo gli altri requisiti voluti, la Commissione, ad unanimità di voti, ha l'onore di proporvi la convalidazione della nomina.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 1° marzo 1923 è stato nominato senatore del Regno, per la categoria 14ª dell'art. 33 dello Statuto, il signor Emilio De Bono, tenente generale.

Riconosciuto esatto il titolo e concorrendo gli altri requisiti voluti, la Commissione, ad unanimità di voti, ha l'onore di proporvi la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Invito l'onor. senatore Cassis a riferire sulla nomina del nuovo senatore Alessandro Casati.

CASSIS, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con regio decreto in data 1° marzo 1923, per la categoria 21ª dell'articolo 33 dello Statuto, è stato nominato senatore del Regno il sig. Alessandro Casati.

La vostra Commissione, avendo riscontrato esatto il titolo e concorrendo gli altri requisiti voluti, ha l'onore di proporvi, ad unanimità di voti, la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Invito l'onor. senatore Vanni a riferire sulla nomina del nuovo senatore Filippo Cremonesi.

VANNI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 19 aprile del corrente anno, per la categoria 21ª dell'articolo 33 dello Statuto, è stato

nominato senatore del Regno il signor Filippo Cremonesi.

La vostra Commissione, avendo riscontrato esatto il titolo e concorrendo nel sig. Cremonesi gli altri requisiti voluti, ha l'onore di proporvi, ad unanimità di voti, la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Invito l'onor. senatore Perla a riferire sulla nomina del nuovo senatore Gennaro Marciano.

PERLA, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 1° marzo 1923 è stato nominato senatore del Regno, per la categoria 3ª dell'art. 33 dello Statuto, l'on. avv. Gennaro Marciano che fu deputato al Parlamento per oltre sei anni nelle Legislature XXIV e XXV.

La vostra Commissione, avendo riconosciuto la validità del titolo e il concorso di tutti gli altri requisiti prescritti, a unanimità di voti, vi propone la convalidazione della nomina.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Sulle proposte della Commissione si voterà ora a scrutinio segreto.

Prego l'onorevole senatore, segretario, Sili a procedere all'appello nominale.

SILI, *segretario*. Fa l'appello nominale.

Chiusura di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione a scrutinio segreto.

Prego i senatori segretari di numerare i voti.

(I senatori segretari procedono alla numerazione dei voti).

Hanno preso parte alla votazione i senatori:

Abbate, Agnetti, Albertini, Amero D'Aste, Arlotta, Artom, Auteri-Berretta.

Baccelli, Badaloni, Badoglio, Barbieri, Bellini, Beneventano, Bergamasco, Bergamini, Beria D'Argentina, Berio, Bertetti, Berti, Bianchi Leonardo, Bianchi Riccardo, Biscaretti, Bocconi, Bollati, Bonazzi, Boncompagni, Bonicelli, Bonin, Borea D'Olmo, Borsarelli, Boselli, Botterini, Bouvier, Brandolin, Brondi.

Cagnetta, Cagni, Calabria, Calisse, Campello, Campostrini, Cannavina, Capaldo, Carissimo, Cassis, Castiglioni, Cataldi, Catellani, Cefalo,

Cefaly, Cencelli, Chersich, Chiappelli, Chimienti, Cimati, Cirmeni, Cito Filomarino, Civelli, Clemente, Cocchia, Coffari, Colonna Fabrizio, Colonna Prospero, Conci, Contarini, Conti, Corbino, Credaro, Croce, Cusani-Visconti.

Da Como, D'Alife, Dallolio Alberto, Dallolio Alfredo, D'Andrea, De Amicis Mansueto, De Blasio, De Cupis, Del Giudice, Della Noce, De Novellis, De Riseis, Di Brazza, Diena, Di Frasso, Di Robilant, Di Terranova, Di Trabia, Di Vico, Dorigo, D'Ovidio Enrico, D'Ovidio Francesco, Durante.

Fadda, Faelli, Fano, Ferraris Carlo, Ferraris Dante, Ferraris Maggiorino, Ferri, Fili Astolfone, Foà, Fradeletto, Fratellini.

Garofalo, Garroni, Gatti, Gentile, Giardino, Gioppi, Giordano Apostoli, Giunti, Giusti del Giardino, Golgi, Grandi, Grassi, Greppi, Grossoli, Guala, Gualterio, Guidi.

Imperiali, Indri, Inghilleri.

Lagasi, Lamberti, Lanciani, Leonardi Cattolica, Libertini, Loria, Lucchini, Lusignoli, Luzzatti.

Malagodi, Malaspina, Malvezzi, Mangiagalli, Mango, Maragliano, Marchiafava, Mariotti, Martinez, Martino, Mattioli, Mazza, Mazzoni, Melodia, Mengarini, Milano Franco D'Aragona, Molmenti, Montresor, Morrone, Mortara, Mosca, Mosconi.

Niccolini Eugenio, Novara, Nuvoloni.

Oliveri.

Pagliano, Pais, Palummo, Pansa, Pantano, Peano, Pecori Giraldi, Pellerano, Perla, Persico, Piaggio, Pigorini, Pincherle, Pirelli, Pironti, Placido, Podestà, Poggi, Polacco, Porro, Pozzo, Pullè, Puntoni.

Quartieri.

Rajna, Rattone, Reggio, Ridola, Romeo delle Torrazze, Rossi Giovanni, Rossi Teofilo.

Salata, Sandrelli, San Martino, Santucci, Schiralli, Scialoja, Sechi, Setti, Sforza, Sili, Sinibaldi, Spirito, Squitti, Stoppato, Suardi, Supino.

Tamassia, Tamborino, Tanari, Tassoni, Tecchio, Thaon di Revel, Tittoni Romolo, Tivaroni, Tommasi, Torraca, Torrigiani Filippo, Torrigiani Luigi.

Valenzani, Valli, Valvassori-Peroni, Vanni, Venosta, Venzi, Vicini, Viganò, Vigliani, Vigoni, Vitelli.

Wollemborg.

Zippel, Zuccari, Zunino, Zupelli.

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Dal computo dei voti è risultato che il Senato ha approvato le proposte della Commissione per la verifica dei titoli.

Dichiaro pertanto convalidata la nomina a senatori dei signori Ancona Ugo, Asinari di Bernezzo Vittorio, Casati Alessandro, Cremonesi Filippo, De Bono Emilio e Marciano Genaro, e li ammetto alla prestazione del giuramento.

Discussione del disegno di legge: « Sulla conversione in legge dei decreti-legge » (N. 345-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge « Sulla conversione in legge dei decreti-legge ».

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

SILI, segretario, legge:

(V. Stampato N. 345-A).

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale su questo disegno di legge. È iscritto a parlare l'onorevole senatore Perla, al quale do facoltà di parlare.

PERLA. Signori senatori, il largo consenso che raccolse anche fuori di quest'aula un discorso del nostro venerato Presidente sul tema dei decreti-legge e che resterà memorabile negli annali del Senato, poteva far credere che non vi fosse più un impellente motivo per venire a questa discussione.

E in verità le considerazioni tanto gravi che egli fece in quel discorso lasciavano sperare che non fosse lontano il giorno in cui si potesse finalmente chiudere la parentesi di tante anomalie legislative. D'altra parte la legge, con cui furono concessi al Governo pieni poteri per la riforma della pubblica amministrazione, ha ricondotto su basi perfettamente legali la massima parte della sua fervida attività normativa ed ha ristretto nei limiti naturali della urgente necessità l'emanazione dei decreti-legge.

Ma poichè è sembrato agli onorevoli proponenti che non fosse perciò venuta menò l'opportunità di discutere la proposta di cui essi si sono fatti iniziatori, consentite che io sottoponga al vostro esame qualche osservazione. Forse può parere audace che io manifesti il mio dissenso di fronte a tanti insigni colleghi,

che hanno dato l'autorità del loro nome a questa proposta di legge. Ma i miei rilievi non sono che dubbi, ed io sarei ben lieto se essi potessero essere diradati e se io potessi dare il mio voto a questa proposta, con piena fiducia sulla sua utilità ed efficacia.

Nessun dissenso sui presupposti di fatto da cui muovono gli onorevoli proponenti. L'illustre senatore Scialoja nella sua dottissima relazione ha fatto una minuziosa rassegna di tutta la serie dei decreti-legge emanati dopo la cessazione dei poteri straordinari di guerra. Egli ha distinto opportunamente l'uso giustificato dall'abuso dei decreti-legge; ed io posso anche giungere a ritenere che fra tanti di quei decreti ve ne siano di quelli che potrebbero ben figurare in un saggio di patologia legislativa. Non basta però rilevare l'esistenza del male, ma bisogna non perdere di vista le sue cause e giova anche confessare che è molto arduo individuare le responsabilità di uno stato di cose, di cui si può dire che non fu colpa di nessuno, perchè fu un po' colpa di tutti.

Io posso anche credere che avrebbero potuto essere evitate alcune delle esorbitanze deplorate dall'onorevole relatore, ma dico che oggi è difficile rendersi conto di tutte quelle condizioni anormali del Parlamento e del Paese e della forza di tutte le esigenze e della pressione di tutti gl'interessi che spinsero il Governo a mettersi sopra una via nella quale una volta entrati è impossibile fermarsi d'un tratto.

Per quanto riguarda il Parlamento, non ricorderò quanto poco la Camera dei deputati abbia contribuito non dico ad arrestare, ma a moderare questa corsa, e solo osserverò che il Senato, che pure non si mostrò mai refrattario al normale lavoro legislativo e non lasciò passare alcuna occasione senza auspicare il ritorno alla normalità e la cessazione della dilagante pratica dei decreti-legge, ne modificò parecchi ma raramente ne respinse qualcuno. Nè una efficace reazione della pubblica opinione oppose una diga all'eccesso di tanti decreti, ma salvo qualche critica dottrinale e qualche autorevole, ma isolata voce di protesta, il Paese si adattò a questo stato di cose, come ad un effetto della profonda perturbazione nella sua vita pubblica.

Fortunatamente la cura che a questa perturbazione ha apprestato con la propinazione

di rimedi molto energici, per non dire eroici, un salutare risveglio della coscienza nazionale ha mostrato che si tratta di un male acuto e perciò transitorio e correggibile. Ma allora io credo che un radicale rimedio all'anomalia dei decreti-legge non si può sperare se non dalla cessazione graduale delle cause che l'hanno prodotta. Sarebbe però vana lusinga confidare nell'efficacia di semplici palliativi o peggio ancora cercare i rimedi nelle sorgenti stesse del male o anche sistematizzarne e cronicizzarne le manifestazioni.

Prima di guardare più da vicino le disposizioni proposte, io credo di non far torto agli onorevoli proponenti se osservo che è molto difficile formulare una legge in questa materia. Tanto vero che dopo la rivoluzione del 1688 in Inghilterra il *bill of rights* fece riserva di regolare per legge l'emanazione di ordinanze d'urgenza; ma questa riserva dopo duecentoventiquattro anni non è stata mai sciolta.

L'onorevole senatore Scialoja nella sua relazione, con una critica acutissima e degna del suo sottile ingegno, ha esaminato ad una ad una le teorie con le quali i giuristi hanno cercato di conciliare la pratica dei decreti-legge con le disposizioni statutarie, e le ha demolite tutte. Ma non si è fermato qui, e collegando la pratica dei decreti-legge al concetto di un diritto non scritto superiore alla Costituzione, ha affermato che tale pratica ha ormai assunto il carattere giuridico di una vera e propria consuetudine costituzionale.

Io non posso entrare in una discussione dottrinale su questo argomento per contraddire l'opinione di un giureconsulto tanto autorevole come l'onorevole Scialoja; nè sarebbe questa la sede per disquisizioni teoriche. Mi limito solo a dire che avrei ritenuto non necessario in una discussione parlamentare enunciare un concetto per cui la proposta legislativa di cui si tratta viene presentata con la semplice veste di un riconoscimento formale di un istituto giuridico perfettamente organizzato del nostro diritto pubblico.

Con ciò mi guardo bene dal contestare al Governo la facoltà di fare decreti-legge.

Non vi è Governo degno di questo nome che possa rinunciare a servirsi di questo potere quando necessità urgenti dello Stato lo richiedano. Nel Governo si personifica la rap-

presentanza dello Stato e la tutela dei vitali interessi del Paese. E se la Costituzione non gli attribuisce quel potere, glielo attribuisce la legge suprema della necessità. *Salus publica suprema lex*. Il Governo in casi di urgenti necessità non solo può, ma deve arrogarsi quel potere sotto la propria responsabilità. Se i suoi atti sono provvidi e buoni, in ciò trovano la loro piena giustificazione. E il Parlamento, riconoscendone l'urgente necessità e ratificandoli, li legalizza.

LUZZATTI. Ma che teoria è questa?

PERLA. È una teoria che va terra terra, ma è la più semplice. Saranno stati cento o mille i casi in cui furono emanati decreti-legge. Ma che dimostra tuttociò? Vuol dire che cento o mille furono i casi in cui il Governo si ritenne costretto da necessità urgenti ad uscire dall'orbita statutaria e ad assumere, salvo ratifica, i poteri del Parlamento. E se cento o mille volte il Parlamento ratificò gli atti del Governo, vuol dire che in tutte queste volte il Parlamento ritenne giusto e opportuno concedere la sua sanatoria. Ma da ciò deriva la conseguenza che il primissimo decreto della lunga serie di decreti-legge nei settantacinque anni da che fu promulgato lo Statuto, indipendentemente da ogni forza giuridica di una consuetudine, ebbe un carattere perfettamente identico a quello dell'ultimo decreto-legge che sia uscito oggi nella *Gazzetta ufficiale*.

Se invece con disposizioni legislative generali e permanenti trasformate questo altissimo potere di fatto in un istituto positivo del nostro diritto pubblico voi venite a mutarne sostanzialmente l'indole. La ratifica del Parlamento che il Governo chiede caso per caso alle sue urgenti anticipazioni legislative perde il carattere di una sanatoria, e diventa una semplice approvazione diretta a integrare e perfezionare un atto complesso: il che è tutt'altra cosa.

Le riserve con cui parecchie volte singoli membri delle Camere legislative accompagnarono la concessione della ratifica d'importanti decreti-legge ed anche quelle espresse in formali ordini del giorno dalle assemblee in tali occasioni potettero apparire come prove di ingenuità. Ma io credo che non si possa escludere che esse abbiano, almeno in tempi normali, esercitata qualche influenza preventiva

per contenere l'uso dei decreti-legge ne' confini della vera necessità. E a questo fine il freno dipendente dalla coscienza della eccezionalità ed extra-costituzionalità di questi atti giova più che ogni meditato congegno diretto ad accelerarne e regolarne l'esame da parte del Parlamento. D'altra parte, onorevoli Senatori, nel campo delle istituzioni costituzionali funzionanti sotto la combinazione di svariatissime forze sociali e politiche esistono zone in cui sorgono posizioni di fatto e rapporti che non si costringono nella previsione di norme legislative, non si adattano a rigorose determinazioni, sfuggono ad ogni regola precisa, serbando sempre lineamenti e contorni indefiniti. Non dovrebbe quindi sembrare azzardato l'affermare che la migliore legge su questa materia è quella che non fu mai scritta.

Vediamo intanto, rapidamente, ciò che la proposta dice, ed anche un po' quello che avrebbe potuto dire e non dice.

La disposizione fondamentale è l'espressione di un concetto che non mi riesce molto chiaro. Esso vuole che, emanato un decreto-legge, sia urgentemente presentato ad una delle Camere legislative e che questa esamini se esso abbia il carattere di urgente necessità, scindendo questo esame preliminare dall'ulteriore esame del merito. È un ingegnoso sistema che mira forse a conciliare la rapidità di una deliberazione del decreto con un più ponderato e definitivo esame delle sue disposizioni. Se la Camera non vi ravvisa nel primo momento la condizione dell'urgente necessità, il decreto cade senz'altro, perde ogni forza di legge e le sue disposizioni si trasformano in semplici proposte, come quelle di ogni altro ordinario progetto di legge. Se invece l'urgente necessità non è esclusa, resta aperto un termine (che giusta un emendamento presentato oggi dall'Ufficio centrale sarebbe molto prolungato) onde il Parlamento possa esaminare le disposizioni del decreto e dare o negare la sua approvazione.

Ciò importa che il primo esame è quello che più conterebbe, almeno nella massima parte de' casi, perchè non potrebbe che esercitare un'influenza decisiva sulle sorti de' decreti-legge nell'altro esame che ne sarebbe fatto in un secondo tempo. Ma l'esame preliminare, per la stessa rapidità con cui si vuole che av-

venga, non potrebbe essere che sommario e sintetico, e forse sarebbe fatto alcune volte in base più ad impressioni che ad uno studio accurato dei decreti-leggi. Ora io non so quanto sia raccomandabile questo sistema, perchè se in alcune straordinarie circostanze, in alcune speciali condizioni della vita pubblica il Governo crede di dover emanare d'urgenza un decreto-legge senza battere la via normale della formazione di una legge, può anche essere inopportuno chiamare le Camere legislative a manifestare la loro impressione immediata. Allora tanto vale provocare il voto delle Camere direttamente con un disegno di legge ordinario, astenendosi dal fare un decreto-legge.

Ma senza fermarmi su questo punto credo che la proposta sia discutibile sotto un altro aspetto, cioè in quanto vuole che anche riconosciuta l'urgente necessità del decreto-legge, se il Parlamento entro il termine assegnatogli non lo approva esso cessa di avere ogni vigore di legge.

Finora l'inerzia del Parlamento di fronte alla richiesta della conversione in legge di un decreto di urgenza è stata sempre considerata come un'adesione tacita; e a questo criterio si ispira la stessa proposta di disposizione transitoria che è stata oggi presentata dall'Ufficio centrale, e secondo la quale si dovrebbero ritenere approvati senz'altro tutti i decreti-legge emanati nel periodo post-bellico e non esaminati finora dal Parlamento, salvo quelli di cui un certo numero di deputati o di senatori chiedesse la discussione. Invece per l'avvenire si vorrebbe seguire il criterio opposto. Potrebbe perciò accadere che un decreto-legge emanato dal Governo per una incoercibile necessità, presentato in tempo debito al Parlamento, riconosciuto effettivamente urgente e necessario ed approvato da una delle due Camere, entrato in completa attuazione con una quantità di effetti giuridici ed amministrativi, se incontra ostacoli presso l'altra Camera nell'ostruzionismo di una minoranza faziosa o se è messo a dormire per qualsiasi motivo, seghiterà durante questo periodo di mora ad avere i suoi effetti, ma, senza alcun voto di rigetto, alla scadenza del termine perderà ogni valore e cesserà di esistere.

La cosa può apparire grave, ma io mi affretto a dire che non ritengo probabile questo

evento catastrofico pel semplice motivo che credo più facile un'altra non desiderabile eventualità. E a questo proposito vorrei ricordare un'arguta osservazione di una Novella di Giustiniano, in cui l'imperatore « che trasse dalle leggi il troppo e il vano » paragonava le leggi alle medicine e diceva che, come certe volte gli specifici dei medici non servono a curare le malattie, così alle volte falliscono i calcoli e le previsioni del legislatore.

Credo che le cose non andranno come vorrebbero gli onorevoli Senatori che hanno formulato questa proposta. Essi con la prospettiva di una grave sanzione hanno mirato ad eccitare il Parlamento a non trascurare o ritardare l'esame dei decreti-legge. Ma io credo che probabilmente accadrà che molti di questi decreti saranno messi a dormire, e forse ciò accadrà per i più gravi, come insegna l'esperienza degli ultimi cinque anni, poichè appunto i decreti più importanti e più meritevoli di discussione fra i tanti pubblicati nel periodo post-bellico sono stati i più negletti ed hanno invano atteso finora che fossero presi in esame dal Parlamento. Ma quando poi starà per suonare la ventiquattresima ora dell'ultimo giorno del termine, le Camere sotto la strettoia dell'imminente scadenza si affretteranno a discutere o più facilmente a votare senza discutere questi decreti, come è avvenuto tante volte per i disegni di legge portati all'ordine del giorno nelle sedute di *fine stagione*.

Ma quando ciò non avvenisse, nulla impedirebbe che la sanzione fosse privata di effetto, perchè la perenzione comminata potrebbe trovare un rimedio nell'antico espediente di una *insufflatio spiritus* con una rinnovazione del decreto-legge. E chi potrebbe impedire che le Camere le quali non hanno quasi mai negato un *bill* di indennità al Governo, accordassero anche in questo caso una sanatoria o magari la concedessero alla propria trascuranza, approvando senz'altro il decreto-legge dopo la scadenza del termine?

Questo meccanismo di termini rigorosi si può adattare ad istituti, ad uffici, a persone la cui azione è subordinata al controllo di superiori autorità; ma che valore può avere per le Camere legislative? Nemmeno gli stessi onorevoli proponenti mostrano di avere molta fiducia in tale congegno, perchè, mentre esigono

che i decreti-legge siano esaminati d'urgenza e che le Commissioni riferiscano *immediatamente*, con l'emendamento proposto oggi prevedono il caso dell'inerzia delle Commissioni, ammettendo che esse possano sottrarsi all'obbligo loro imposto dalla futura legge. Per questo caso si prescrive che dopo due mesi i decreti-legge sieno portati all'ordine del giorno anche senza relazione. Parrebbe che così si dovesse venir presto a discuterli. Ma non manca l'ipotesi anche dell'inerzia della Camera e si ha quindi la disposizione per cui, non seguendo la discussione nel termine assegnato, i decreti-legge si debbano ritenere senz'altro come respinti.

Ma come si può confidare nell'efficacia di questo sistema quando vediamo quale sorte abbiano analoghe norme? Anche il regolamento della Camera de'deputati impone un termine per l'esame dei decreti registrati con riserva, fra cui sono appunto i decreti-legge; ma chi non sa che le sue disposizioni sono rimaste per questa parte lettera morta? Simili disposizioni, anche se scritte in una legge, non vincolerebbero il Parlamento e in fatto non varrebbero più di quelle che possano valere le norme dei suoi regolamenti o varrebbero quanto le disposizioni di una legge imperfetta, lasciando andare le cose come sono andate finora.

Molto discutibili mi sembrano anche le norme con cui sarebbero regolati gli effetti giuridici tanto della ritardata presentazione dei decreti al Parlamento, quanto della negata o mancata approvazione. Secondo la proposta, se il Governo non presenta nei termini stabiliti i decreti-legge all'esame del Parlamento, si applica senz'altro la sanzione della nullità. Può parere molto grave questa comminatoria, per cui i decreti sarebbero considerati come privi di ogni effetto *ab origine* senza alcuna eccezione per i provvedimenti già presi in base ad essi e senza salvare nemmeno i giudicati. Ma io trovo che la cosa è perfettamente logica e anche praticamente innocua, perchè dipenderebbe dalla sollecitudine del Governo l'evitare una così rigorosa sanzione, presentando a tempo i decreti ad uno dei rami del Parlamento.

Viene però un'altra disposizione per la quale se i decreti-legge non sono approvati da una delle Camere il Governo è obbligato senz'altro a revocarli, e ciascuno dei presidenti delle Ca-

mere può far pubblicare la decadenza, il disconoscimento del carattere d'urgenza o il rigetto nella *Gazzetta ufficiale* e i decreti perdono dal giorno della pubblicazione la forza di legge.

Questa disposizione metterebbe sopra uno stesso piano tutta l'indefinita serie possibile di decreti-legge, compresi anche quelli che sotto la pressione di una estrema necessità possano aver provveduto ai più vitali interessi dello Stato e alla tutela dell'ordine pubblico. Ma anche qui bisogna confidare nella moderazione e nel senso politico delle assemblee parlamentari; e se anche vi fosse qualche voto inopportuno e ingiustificato, ci troveremmo di fronte ad un caso di quei grandi conflitti costituzionali, la cui soluzione avviene con mezzi ben diversi da quelli che possono dipendere da una legge come quella che ora è proposta. Restano però tutti gli ordinari decreti-legge che senza assurgere a suprema importanza politica possono riguardare l'Amministrazione dello Stato e toccare in tanti modi gli interessi e i diritti dei cittadini, come la massima parte di decreti-legge emanati finora dopo la guerra. E in quanto a questi svariati decreti merita molta attenzione la proposta, secondo cui in caso di negata o mancata ratifica i decreti-legge non resterebbero annullati *ab origine* e solo cesserebbero di avere forza di legge per l'avvenire, rimanendo perciò fermi tutti gli effetti che avessero potuto avere fino alla loro invalidazione. Ma a questo riguardo occorre considerare che ogni decreto-legge, portando nuove norme di ordine amministrativo o giuridico, se non è diretto a colmare vere e proprie lacune (il che non può avvenire che in casi rarissimi) si risolve nel togliere valore a disposizioni di leggi imperanti. E perciò se i decreti-legge sono di loro natura eseguibili in attesa della ratifica parlamentare, questa esecuzione ha carattere di provvisorietà, perchè le disposizioni di diritto obiettivo che essi contengono sono soggette ad una condizione risolutiva, qual'è l'evento della rifiutata convalidazione.

L'esecuzione provvisoria non può consolidarsi in effetti irrevocabili quando venga meno il presupposto che ne è la causa e il fondamento.

Quando, infatti, il Parlamento nega la convalidazione quale conseguenza ha questo ri-

fiuto? Non la conseguenza di doversi considerare come tornata a novella vita la legge vigente al momento della emanazione del decreto-legge, ma la conseguenza di doversi considerare quella legge come non mai privata del suo vigore e quindi come imperante senza alcuna interruzione anche nel periodo in cui ne fu provvisoriamente sospesa l'applicazione. In tale ipotesi quindi sarebbero reintegrabili tutte le posizioni giuridiche già garantite dalla legge e alterate dai decreti-legge, potendo, a mio avviso, le disposizioni dirette a regolare questa materia spingersi per motivi di convenienza fino a tener fermi i provvedimenti amministrativi presi in base ai decreti-legge prima del diniego di ratificazione quando non toccassero diritti individuali, ma non a ritenere come incondizionatamente regolati da quei decreti tutti gli altri svariati rapporti giuridici sorti durante la provvisoria loro esecuzione. Se non si seguisse questo criterio potremmo trovarci di fronte anche ad un periodo di sopravvivenza delle norme di quei decreti dopo la loro caducazione, perchè nei giudizi in corso esse dovrebbero essere applicate a quei rapporti e si potrebbe così avere il contemporaneo impero di due norme opposte, cioè di quelle della legge non abrogata o non derogata e di quelle del decreto non convalidato: sincronismo che a me parrebbe inconcepibile.

Con questo sistema, signori Senatori, in sostanza si verrebbe a riconoscere nei decreti-legge non convalidati l'effetto di togliere perentoriamente fino al momento della negata ratifica ogni valore alla legge imperante indipendentemente da ogni consenso del Parlamento. Così l'esecuzione dei decreti-legge durante tale periodo sarebbe non più condizionata e provvisoria, ma assoluta ed irrevocabile.

Nella relazione si dice a questo proposito che bisogna guardarsi da una logica apparente. Ma non si può considerare come logica apparente una conseguenza che discende dal carattere stesso di ogni legge, mentre il concetto opposto non ha con sé la dottrina né ha base nella pratica.

Non mi riporto alla vecchia dottrina dei puritani del costituzionalismo, che sostenevano di non dovere l'autorità giudiziaria dare applicazione ai decreti-legge finchè non fossero convalidati dal Parlamento. Ma la dottrina oggi

prevalente, mentre riconosce che i decreti-legge debbono avere esecuzione in attesa della ratifica, nell'ipotesi che questa sia poi rifiutata, si limita a ritenere che debbano restare ferme le sentenze rese in base a quei decreti e passate in cosa giudicata. Si va però facendo strada un'altra teoria, con cui si ritiene che anche tali sentenze debbano entrare nel novero dei giudicati così detti « condizionali », e che perciò i rapporti giuridici da esse definiti siano soggetti a una *restitutio in integrum*, quando non siano convalidate le norme provvisorie su cui si fondarono.

In quanto alla pratica, è noto il caso in cui il Parlamento negò la convalida di un decreto di « catenaccio », e le tasse che in base ad esso erano state riscosse non furono restituite. Ma una rondine non fa primavera; ed anche il senatore Scialoja ha fatto qualche riserva per tale precedente. La pratica giudiziaria nel passato non ebbe occasioni di occuparsi degli effetti della negata ratifica, perchè rarissime volte furono negate le convalide, e questi rifiuti non dettero luogo a controversie. Ora però la Corte di cassazione ha avuto frequenti occasioni di occuparsi dell'applicazione di decreti-legge, e non solo è entrata in una novella fase di giurisprudenza, ritenendosi competente a conoscere in taluni casi se per la loro emanazione sussistesse la condizione dell'urgenza e se essi fossero rimasti entro certi determinati limiti, ma ha anche affermato recentemente un concetto diametralmente opposto a quello posto a base della proposta di cui ora si tratta.

Io non voglio ripetere qui le considerazioni di una sentenza scritta dall'illustre Presidente della Corte, senatore Mortara, ma mi basta ricordare che in essa è affermato il concetto che la negata convalida non può avere se non un effetto retroattivo. Se quindi la proposta muove da un criterio opposto, qui la consuetudine non c'entra più. Ci troviamo invece di fronte ad una perfetta novità che non so quanto sia conciliabile con l'articolo 6 dello Statuto.

Ma la relazione ci avverte che la proposta sarebbe quella di una regola, che non esclude possibili eccezioni, perchè il Parlamento nel rifiutare la ratifica dei decreti potrebbe anche in alcuni casi negarne gli effetti *ab origine*. Io però non saprei ritenere consigliabile un sistema, per cui il Parlamento dovrebbe vedere

caso per caso se non convenga eccezionalmente far cadere tutti gli effetti pregressi dei decreti non convalidati. Quale arbitrio sarebbe questo di fronte alla massa d'interessi o creati o lesi da' decreti-legge, di cui sia stata rifiutata la chiesta ratifica? Questo mezzo termine non mi parrebbe affatto raccomandabile.

D'altra parte il Parlamento potrebbe dire se debbano o non debbano restare fermi gli effetti pregressi di decreti-legge, quando le disposizioni di questi fossero modificate, perchè le modificazioni richiederebbero il concorso e il consenso delle due Camere. Ma quando si tratta di reiezione pura e semplice di un decreto-legge, non si può parlare di un atto del Parlamento, perchè il rigetto dipende sempre da una sola Camera. Se il decreto-legge è respinto dalla Camera a cui è stato direttamente presentato, non passa all'altra Camera. Se una Camera lo ha approvato e la seconda lo respinge, anche in questo caso è una sola Camera che lo fa cadere. E allora come si potrebbe riconoscere ad essa un potere così geloso quale sarebbe quello di stabilire in singoli casi se eccezionalmente gli effetti dipendenti dal decreto-legge non convalidato debbano restare fermi o pur no? Capirei, se mai, un sistema inverso, e cioè quello di fissare come regola che la negata convalidazione abbia effetto retroattivo sui rapporti giuridici sorti in base al decreto-legge respinto, salvo le eventuali eccezioni da determinare caso per caso, perchè con questo sistema l'eccezione si convertirebbe in una convalidazione del decreto-legge circoscritta esclusivamente al periodo dalla pubblicazione al rifiuto di ratifica e dipendente da un concorde voto delle due Camere. Ma anche questo sistema non sarebbe scevro d'inconvenienti: il che prova quanto sia difficile regolare ciò che è essenzialmente anomalo.

Ed ora vediamo rapidamente ciò che la proposta non dice.

L'onorevole senatore Scialoja accennando nella sua relazione alle condizioni in cui si è svolta fra noi la pratica dei decreti-legge, dice: « Ammesso per necessità che i decreti-legge abbiano forza obbligatoria, almeno provvisoriamente, sono mancate le limitazioni e le regole secondarie atte ad escludere gli abusi e a togliere di mezzo i dubbi in tale materia dannosissimi ». Parole d'oro, ma esse che cosa

farebbero sperare? Che si tracciassero quei limiti e si ponessero quelle regole, di cui si deplora la mancanza. Invece la stessa relazione più innanzi dichiara che si è esaminato se si potessero stabilire limitazioni e categorie per l'emanazione dei decreti-legge, ma si è finito per ritenere che non convenisse stabilire al riguardo alcuna norma. Ed io che ritengo non occorrere nessuna legge per disciplinare l'uso dei decreti-legge non avrei nulla da osservare, se nulla si facesse. Ma dal momento che volete fare una legge su questo spinoso argomento, questo problema avreste dovuto porvelo non solo, ma anche risolverlo.

Si dice che non si possono *a priori* stabilire limiti, perchè in caso di sommosse, terremoti o altre calamità pubbliche possono occorrere disposizioni straordinarie, a cui non si può imporre alcuna preventiva restrizione. Ma chi nega tutto questo?

Quando si presentano tali malaugurate contingenze il Governo può anche sospendere le gaurentigie costituzionali e dare ogni altra disposizione occorrente a mantenere l'ordine pubblico e provvedere nel miglior modo alle pubbliche necessità. Qui però non si tratta di casi eccezionalissimi che sfuggono di loro natura ad ogni rigorosa previsione, ma si tratta di casi ordinari, in cui alle norme delle leggi vigenti sono surrogate con decreti-legge altre norme permanenti dirette a regolare le più svariate materie amministrative e giuridiche, come sono gl'innumerevoli decreti-legge che ad ogni nostra seduta da parecchi anni siamo chiamati a convertire in legge. E a questo proposito io non saprei dividere l'opinione espressa nella relazione che i numerosi esempi delle Costituzioni e delle leggi fondamentali di altri Stati, che hanno circoscritto tali decreti entro determinate categorie, poco o nulla insegnino.

No, qualche insegnamento possono offrire anche quelle disposizioni. Io non parlo del famoso articolo 14 della legge fondamentale austriaca del 1867 e delle analoghe disposizioni di Costituzioni a tipo tedesco, dirette a vietare l'emanazione di ordinanze modificanti norme costituzionali.

Sono ipotesi e divieti inutili. Simili ipotesi furono anche in altri tempi discusse fra noi; e potrei ricordare a questo proposito uno scritto del compianto Sidney Sonnino che sollevò

molto rumore in un periodo burrascoso della nostra vita politica, perchè accennava all'eventualità di una riforma elettorale approvata per decreto-legge e quindi alla possibilità che una nuova Camera elettiva (*proles sine matre creata*) fosse chiamata a convalidare il decreto-legge che le aveva dato vita.

Sono fatti che possono accadere, ma essi appartengono alla storia, non al diritto: sono grandi illegalità che possono alla loro volta creare un diritto più giusto e meglio rispondente alla rinnovata coscienza dei popoli. Ma il voler prevedere in una legge simili fatti sarebbe veramente una ingenuità, come una ingenuità era quella della Costituzione francese del 1793, che prevedeva il caso di una rivoluzione e presumeva di regolarlo.

Mettiamo dunque da parte le ipotesi di questi eventi straordinari, e guardiamo invece gli svariatissimi casi ordinari degli atti di Governo diretti a modificare norme di legge vigenti in ogni campo dell'azione amministrativa e della vita giuridica, come quelli quotidianamente e tanto copiosamente emanati negli ultimi anni. Ed anche limitandoci a trarre insegnamenti dall'esperienza di casa nostra, non bisogna dimenticare che già la nostra autorità giudiziaria ha affermato che questa attività legislativa eccezionale, ma divenuta di fatto sistematica e permanente non è sciolta da qualsiasi vincolo. D'altra parte basta dare un'occhiata all'enorme massa di quei decreti-legge per dubitare che in alcuni casi essi siano effettivamente andati oltre la naturale loro orbita. Vi sono stati decreti-leggi che hanno creato nuove figure di reati e hanno comminato le corrispondenti penalità; decreti che hanno interpretato leggi vigenti, dando a tale interpretazione la forza di dichiarazione autentica e quindi vincolativa per l'autorità giudiziaria; decreti che hanno modificato le leggi vigenti, dando alle modificazioni effetto retroattivo; decreti che hanno creato nuove giurisdizioni, deferendo ad esse le attribuzioni spettanti ad altre giurisdizioni istituite dalla legge; decreti con cui il Governo attribuì a sè stesso mandati legislativi, in modo che non vennero sottoposte all'esame del Parlamento le disposizioni legislative emanate in base a questo *automandato*; decreti in cui fu inserita la clausola di cui anche nelle leggi inizialmente formate col voto del Parla-

mento si dovrebbe fare rarissimo uso, cioè quella con cui si preclude agli interessati ogni via di ricorso ed anche ogni azione giudiziaria; decreti in cui si ritenne di poter disporre senz'altro: è abrogata ogni legge contraria...

LUZZATTI. È un'ammirabile critica questa; ma cosa ci propone per impedire tutto ciò?

PERLA. La prego, onorevole Luzzatti, non è mio compito fare proposte. Io non ho la sua eloquenza trascinate: ella vuole disorientarmi. (*Si ride*). Ma io abbandono ogni casistica e rispondo subito che si potrebbe dire semplicemente: si faccia tutto quello che si vuole per decreti-legge, ma disposizioni con effetti irreparabili no.

Voi dite che limiti non vi devono essere; ma allora dovete dire anche un'altra cosa, dovete negare all'autorità giudiziaria il diritto di cercarli essa quei limiti caso per caso fuori ogni norma prestabilita. Quando fa una legge il legislatore deve sapere quello che vuole. O è possibile concepire ed imporre limiti e dovete tracciarli, o non credete che ciò sia possibile e allora non dev'essere consentito nemmeno all'autorità giudiziaria riconoscerli in base ad un criterio che il legislatore ha ritenuto non concepibile o almeno non positivamente configurabile. Se ciò non fate, venite a formare una semplice legge di procedura parlamentare che regola i rapporti fra Parlamento e Governo, cioè solo la parte più delicata e meno disciplinabile, e rinunciate a regolare la parte che più esige di essere regolata e più si presta a norme precise, quella cioè che riguarda gli interessi legittimi e i diritti dei cittadini e i limiti del sindacato giudiziario.

Non bisogna perdere di vista che il supremo collegio giudiziario ha categoricamente affermato che in alcuni decreti-legge il Governo è andato oltre i limiti entro i quali è possibile la provvisoria esecuzione di tali decreti. Nel caso di un decreto portante una interpretazione autentica, la Corte di cassazione ha detto: ciò non si può fare; questo decreto non può essere applicato dall'autorità giudiziaria, perchè non si può riconoscere al Governo il diritto di imporre una interpretazione al magistrato, ma questo potere a termine dello Statuto non può essere esercitato che da una legge votata direttamente dal Parlamento.

Vi è stata poi la configurazione di reati e la comminazione di penalità per via di decreti-legge. E anche qui, esaminando un ricorso riguardante l'applicabilità del decreto-legge sulla assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, la Corte di cassazione ha detto: le disposizioni che configurano contravvenzioni e comminano penalità non hanno valore...

MORTARA. No.

PERLA. Perdoni, onorevole Mortara, completo il concetto con precisione. La Corte di cassazione ha detto che questa disposizione non può essere applicata fino a che il decreto-legge non è convalidato. Ma se l'autorità giudiziaria ritiene possibile la determinazione di alcuni criteri sui limiti dei decreti-legge o almeno sulla loro provvisoria eseguibilità, non farebbe una buona figura il legislatore, che dicesse: «La questione è scabrosa. Io me ne lavo le mani: se la sbrighi l'autorità giudiziaria». Il partito meno raccomandabile in questo caso è l'agnosticismo; e nulla dire importa abbandonare senza alcuna norma direttiva questioni di altissima importanza all'eventuale fluttuazione della giurisprudenza ed a pericolose incertezze.

Signori Senatori, io ho abusato molto della vostra pazienza e mi affretto a concludere.

Tutte le disposizioni proposte in questo disegno di legge sono dominate dalla preoccupazione di accelerare l'esame del Parlamento riguardo i decreti-legge ed io intendo perfettamente questa preoccupazione. Certamente gioverebbe evitare quella coartazione morale che può esercitare sugli animi di coloro che devono esaminare i decreti-legge il considerare che essi sono attuati da notevole tempo e che hanno potuto dar vita a innumerevoli interessi e rapporti anche meritevoli di riguardo.

Ma forse occorrono norme di legge, occorrono comminazioni per eccitare il Parlamento a fare il proprio dovere? La desiderata sollecitudine non dipende che dalla sua buona volontà e se questa manca non c'è norma di legge che possa crearla. Ma qualche volta anche gl'indugi possono non essere inutili e invece la fretta può nuocere. L'esperimento della esecuzione provvisoria di decreti-legge può talvolta giovare ad una più matura valutazione

delle loro norme. E allora può essere il caso di dire: benedetti anche i ritardi nell'esame dei decreti-legge se offrono il modo di osservare gli effetti di tali disposizioni e di correggerli e modificarli.

E a questo proposito vorrei addurre un esempio. Chi segue la cronaca dolorosissima degl'innumerabili infortuni che avvengono sui passaggi a livello delle ferrovie, può anche supporre che se il Parlamento avesse ritardato l'esame del decreto-legge che sopprime la custodia di quei passaggi esso o non lo avrebbe approvato o lo avrebbe sottoposto a cautele e temperamenti.

Troppo è ripetuto nella proposta che si discute la prescrizione dell'esame e del voto d'urgenza. Ma chi non sa a quali inconsulte deliberazioni possono essere tratte talvolta le Assemblee parlamentari dalle discussioni e dai voti d'urgenza? Vincenzo Coco, il sagace storico della rivoluzione napoletana del 1799 scriveva a questo proposito meditate parole, che io mi permetto ricordare al Senato: « Urgenza, « nome funesto! I Romani quando nei loro comizi si discutevano gl'interessi del mondo « non si avvisarono mai di alterare la loro costituzione per servire l'urgenza. Quali sono « mai i casi d'urgenza? Io rido ogni volta che « veggo annunciare con questo nome le leggi « criminali, le leggi civili. La vera, la sola urgenza è il pericolo della Patria ».

L'urgenza può talvolta divenire un facile passaporto a deliberazioni non bene ponderate; e anche il precipitare l'esame di decreti-legge e respingerli può in alcuni casi essere altrettanto dannoso quanto in altri casi affrettarsi a convalidarli. E quando si pensa all'urgenza che è propria dei decreti-legge, alla fretta con cui tante volte è necessità concepirli e formularli ed anche alla minor forza di resistenza che questa forma di attività legislativa può opporre alla pressione di idee discutibili e di richieste non sempre coincidenti con gli interessi generali del Paese, si può ritenere che alla fretta con cui essi possono essere emanati non giovi la corrispondenza di altrettanta fretta nell'esame del Parlamento e che evitando il difetto opposto di eccessivi ritardi bisogna attenersi al giusto mezzo di una matura e ponderata valutazione, perchè l'interessante non è di far presto, ma è di far bene.

L'illustre relatore dice che non bisogna lasciare spalancata la porta agli abusi cui può dar luogo la pratica dei decreti-legge e che il rimedio è nell'esercizio di un energico controllo parlamentare. Ed io non dico di no. Ma vorrei che non dimenticassimo che, non so se a ragione o a torto, molto si è parlato delle scarse attitudini dei Parlamenti in genere a fare un lavoro organico, sistematico, specialmente in quanto concerne lo svolgimento dei concetti fondamentali delle proposte legislative. Ma per essere giusti, si potrebbe aggiungere che nella colluvie di decreti-legge che sono stati pubblicati negli ultimi anni vi sono esempi che dimostrano come si possa fare anche peggio di quello che qualche volta fanno i Parlamenti. E allora il problema non è di far presto, ma è quello di organizzare più cautamente la preparazione delle leggi e tutto il sistema per la loro formulazione. D'altra parte il Governo, quando si è trattato della riforma dei codici, ha saputo mostrare che si possono benissimo conciliare le due esigenze: quella del rispetto all'autorità del Parlamento e la garanzia delle attitudini tecniche che debbono essere portate in questi difficili studi e in questi delicati lavori.

Perchè dunque proprio in questo momento in cui il Governo è sulla via della normalità voi volete avvalorare e consolidare la pratica dei decreti-legge che mal risponde a quelle due condizioni?

Ma mi può dire il relatore: in questo modo entriamo almeno nella legalità! È però facile rispondere che si entra nella regolarità formale, ma quello che è per sua natura anomalo resta sostanzialmente anomalo. La legge deve nascere normalmente incondizionata e incondizionatamente entrare in attuazione.

Quello che occorre invece augurarci è che sia non sistemata organicamente, ma di fatto circoscritta a casi di assoluta necessità una pratica eccezionale che può infirmare le caratteristiche fondamentali della legge, pregiudicandone la generalità, la stabilità, la continuità, la certezza.

Non sarà mai abbastanza messa in rilievo la necessità di restaurare per ogni via quel sentimento della legalità, senza del quale non vi è spontaneità di disciplina, poichè l'adempimento della volontà dello Stato è veramente

assicurato quando non è garantito soltanto dalla coazione verso coloro che non ubbidiscono, ma non venga meno ad essa la volontaria adesione, il fiducioso rispetto, la leale e concorde osservanza dei più. Ma a questo scopo niente vi ha di più suggestivo che la gelosa custodia delle garanzie stabilite per la creazione della legge e l'ossequio verso quelle forme legali di cui anche da' vertici de' pubblici poteri le stesse assemblee parlamentari diano il buon esempio.

Io perciò non saprei meglio concludere le mie modeste parole se non ricordando che il Macaulay nella sua *Storia d'Inghilterra*, dopo avere narrato le vicende della rivoluzione del 1688, osservava che la Camera dei Comuni ritenne di non potere utilmente affrontare nessuna delle riforme di cui si sentiva il bisogno se prima non fosse restaurata in tutte le sue parti l'autorità dell'antica Costituzione del Regno.

Con questo ricordo non intendo di fare un paragone tra le condizioni dell'Inghilterra in quel periodo della sua storia e le attuali condizioni del nostro paese, nè intendo contestare che possa anche essere opportuno introdurre nella nostra Costituzione qualche riforma.

Tutto invecchia a questo mondo, e anche la migliore delle Costituzioni dopo un certo tempo può non più rispondere in tutte le sue parti alle mutate condizioni del Paese. Ma le riforme costituzionali debbono essere fatte ed esaminate con la coscienza di introdurre nuovi ordini, non modificando profondamente le norme della Costituzione con la supposizione di non far niente di nuovo, di non fare che prendere atto di uno stato di diritto già esistente, di registrare semplicemente una consuetudine invecchiata. Dobbiamo ricordare d'altra parte, signori Senatori, che le riforme più efficaci sono quelle che mirano a correggere deviazioni e quelle dirette a richiamare le istituzioni ai loro principii. Cerchiamo dunque di riportare la legge sulle naturali sue basi, e perciò, se la proposta di cui ora si discute diventerà legge dello Stato, dovremo augurarci che, sotto gli auspici del Governo il quale con ferrea volontà mira a restaurare l'ordine in tutte le sfere della vita pubblica, diventino sempre meno frequenti le occasioni per applicarne le disposizioni.

Speriamo invece che, anche organizzando con altri sistemi la più cauta preparazione delle proposte legislative e lo svolgimento delle norme dopo che ne siano affermati i concetti fondamentali, non sia lontano il giorno in cui per la formazione delle leggi si possa tornare all'osservanza di quella legge delle leggi, che è il nostro Statuto: il nostro vecchio e glorioso Statuto, il cui vero spirito fu disconosciuto soltanto nei più dolorosi periodi di oscuramento della coscienza nazionale, ma che non fu mai di ostacolo a nessun movimento di ordinato progresso e che può restare ancora come salda guarentigia per ogni necessità di disciplina civile e per ogni più forte affermazione dell'autorità dello Stato, a salvaguardia degli interessi supremi del nostro Paese! (*Applausi. Molte congratulazioni.*)

Giuramento dei senatori Casati, Cremonesi e De Bono.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Casati Alessandro, la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Croce e Greppi Emanuele di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Casati Alessandro è introdotto nell'aula e presta giuramento secondo la formula prescritta dall'art. 49 dello Statuto).

PRESIDENTE. Do atto al signor Casati Alessandro del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno ed immesso nell'esercizio delle sue funzioni.

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Cremonesi Filippo, la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Prospero Colonna e Marchiafava di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Cremonesi Filippo è introdotto nell'aula e presta giuramento secondo la formula prescritta dall'art. 49 dello Statuto).

PRESIDENTE. Do atto al signor Cremonesi Filippo del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno ed immesso nell'esercizio delle sue funzioni.

Essendo presente nelle sale del Senato il signor De Bono tenente generale Emilio, la

cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Giardino e Mazza di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor De Bono Emilio è introdotto nell'aula e presta giuramento secondo la formula prescritta dall'art. 49 dello Statuto).

PRESIDENTE. Do atto al signor De Bono Emilio del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno ed immesso nell'esercizio delle sue funzioni.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Continuiamo la discussione sul disegno di legge relativo ai decreti-legge.

CHIMIENTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CHIMIENTI. Onorevoli colleghi, la importanza di questo disegno di legge, che ha suscitato vivissimi dibattiti fuori delle aule parlamentari, rende a me assai difficile il compito, assai più difficile dopo il discorso dell'onorevole senatore Perla; del cui discorso io prendo subito atto per la parte nella quale egli ha calorosamente affermato la ineluttabile necessità dei decreti-leggi. Perchè egli ha ammesso il principio fondamentale che al disopra della norma scritta del diritto delle competenze, che vieta il decreto-legge sta una norma non scritta, di necessità, che impone per la salute dello Stato l'esercizio straordinario del diritto di ordinanza.

L'onorevole Perla ha fatto il classico discorso contro la possibilità di legiferare in materia concludendo che val meglio l'arbitrio del potere esecutivo coperto dalla responsabilità ministeriale che tentare di disciplinare quell'arbitrio riducendolo in termini di tempo i più brevi possibili.

Per brevità io non seguirò l'ordine di discussione dell'onorevole Perla, seguirò una via molto più semplice e che credo doverosa, proponendomi di esaminare il disegno di legge per quello che è ed in relazione a quel problema determinato che vuole risolvere.

Il disegno di legge è il punto di arrivo di un travaglio legislativo di questa assemblea in ordine ai decreti-legge che dura da qualche anno. Cominciò con i primi discorsi e con i primi rilievi contro l'abuso, mise capo alla se-

vera condanna di un decreto-legge respinto in qualche sua parte, trova la sua logica conseguenza in questo disegno di legge.

Questo disegno di legge, per la sua importanza sostanziale e per l'importanza della relazione che lo precede, io credo che rappresenti un passo poderoso, come prima di ora non si era fatto, in questa importante questione.

L'ordine della relazione è chiaro e semplice: prima il fatto che non si discute ma si constata: circa 70 anni di esercizio straordinario del diritto di ordinanza. Le Camere del Parlamento, salvo rare e vigorose proteste, sempre consenzienti nell'approvare. La giurisprudenza: riserve, quasi sempre riconoscimento della efficacia dei decreti legge, qualche rara condanna, sempre l'affermazione del principio, che l'autorità giudiziaria non ha nessun sindacato giurisdizionale su questo esercizio di ordinanza per causa di necessità.

Contro gli abusi di questi decreti, ha parlato testé l'onorevole Perla con passione, con voce infiammata, condannandoli; abusi che sono andati fino al ridicolo, cioè fino al famoso decreto-legge citato dall'onorevole Scialoja, che è come un epigramma che il decreto-legge fa a se stesso.

Il decreto-legge suppone una urgenza, una necessità di provvedere, e c'è un decreto-legge che nomina tenente il capo musica della banda militare della Regia Marina! Questo decreto è un segno rappresentativo della mala pratica che è giunta fino al ridicolo, per condannarsi da sé.

Certo l'uso e l'abuso di decreti-legge non sono sempre dovuti a malizia di governanti o allo sciante abbandono da parte dei rami del Parlamento delle loro prerogative; ne sono state causa ed occasioni tragedie nazionali, disastri, terremoti e la guerra. Questo continuato stato di cose della vita dell'ordinamento giuridico ha creato nella pubblica opinione, come una acquiescenza tacita, quasi come imposta dal destino e soffocante ogni spirito di ribellione contro questi decreti-legge. Nella relazione dell'onorevole Scialoja è detto che questo è il fatto.

L'argomento che vi fu un periodo nel quale di decreti-legge non si sentì la necessità, periodo che durò per molti anni, non inficia la constatazione di fatto della loro durata. Prova solo che per quel tempo non vi fu la necessità.

Va notato che i proponenti del disegno di legge, e l'onorevole relatore, giungono all'onesta conclusione che l'esercizio del diritto di ordinanza è vietato dallo Statuto e dalle altre nostre leggi costituzionali. L'onorevole relatore ha fatto benissimo a combattere, senza citare gli autori e le varie teorie, le quali, alcune volte, han cercato di giustificare in maniera infantile l'esercizio straordinario del diritto di ordinanza.

Si domanda: che cosa dice questo fatto? Che cosa esso consiglia alla nostra politica legislativa?

Rappresenta una consuetudine che giova lasciar correre così come è, e svilupparsi da sé, così come, per esempio, la consuetudine del regime parlamentare che il nostro Statuto non prevede?

O giova con una disposizione di legge confermare il divieto dello Statuto?

O riconoscere al potere esecutivo *sic et simpliciter* questa nuova attribuzione?

I proponenti il disegno di legge non hanno accolto nessuna di queste risoluzioni.

Il dovere di chi esamina un disegno di legge di questa importanza è quello di ricercare gli scopi che esso si ripromette; quello che vuole e quello che non vuole.

È uno dei sofismi politici rilevato dal Bentham quello di condannare una riforma per quello che essa non vuole essere o perchè la riforma non provvede e non elimina tutti gli inconvenienti della complessa materia di cui la riforma investe una sola e piccola parte.

Me lo perdonerà l'amico on. Perla.

Egli qualche volta è parso prigioniero di un simile sofisma.

Ma torniamo alla riforma proposta.

Niuna questione sulla potestà ordinaria legislativa di modificare anche le leggi costituzionali e lo Statuto. Oramai è pacifico la modificabilità dello Statuto con legge ordinaria sia perchè niuna norma costituzionale lo vieta sia per virtù di una norma non scritta come argutamente afferma l'onor. Scialoja.

E giova anche consentire con l'onorevole relatore che fondamento dell'esercizio straordinario del diritto di ordinanza non sia lo stato di necessità, così come i giuristi lo concepiscono in diritto privato ed in diritto penale. L'onorevole Scialoja pone a fondamento di

quell'esercizio, cioè del fatto, quella *opinio necessitatis* con cui la coscienza giuridica del popolo accompagna questi atti straordinari del potere esecutivo consentendo nell'efficacia provvisoria di questi atti perchè determinati da ragioni di urgenza.

Se il fatto, dunque, costituisce una esigenza indeprecabile della vita dello Stato, come occorre provvedere per disciplinare questo fatto, per contenerlo, per impedire il maggiore dei pericoli che possa minacciare la vita di un ordinamento giuridico: la incertezza della legge nei rapporti del cittadino che deve servirsene per la difesa dei suoi diritti e del magistrato che deve applicarla? Ecco il problema che si pone al legislatore.

Ecco come si è posto dinanzi alla mente dei proponenti questo disegno di legge.

Il progetto di legge si propone questi scopi: legiferare per escludere ogni dubbio sull'efficacia delle leggi; impedire gli abusi con una disciplina dell'uso, se tale uso sarà necessario.

Ai proponenti il disegno di legge non si può domandare più di quello che essi vogliono. Questo è l'intento preciso, circoscritto di questo progetto di legge, mi si consenta la frase, squisitamente di diritto costituzionale.

Prima di dire qualche cosa delle disposizioni in esso contenute, mi consenta il Senato, mi consenta la Commissione di richiamare non per uno sfoggio di accademia, ma perchè credo che sia assai rilevante accennare ad un altro fondamento vero e più forte, a mio giudizio, dell'esercizio straordinario del diritto d'ordinanza: cioè il principio fondamentale di ogni ordinamento giuridico della responsabilità dei governanti verso i governati. Questo principio ha avuto nella storia del passato epoche assai agitate, in cui le sanzioni sulla responsabilità dei governanti erano le rivolte dei governati. Per esse la pazienza lungamente repressa contro le male fatte dei governanti divampava nei mutamenti di regime, nei giudizi statali e nel patibolo di Re e di primi ministri.

Nel diritto pubblico moderno ha le sue sanzioni scritte sulla responsabilità dei ministri fino all'istituto della messa in stato di accusa. Ma questo principio della responsabilità, e la sanzione sua, non si arresta solo alle norme scritte, ma vive sempre efficace ed operante nella sua azione continua, non solo per gli atti

che si compiono dai governanti, ma anche in quelli che non si compiono col danno della cosa pubblica. Quando l'ordinamento giuridico di uno Stato è rotto in qualcuna delle sue parti per ragioni imprevedute ed è impossibile o è chiusa od impraticabile la via dell'ordinaria legislazione ed amministrazione, i governanti non possono incrociare le braccia. Essi sono sempre e più che mai responsabili. La responsabilità è azione, ed è continua come la responsabilità verso i governati.

Io credo che questo della responsabilità sia un fondamento sostanziale dell'esercizio straordinario del diritto d'ordinanza. Questo principio e la sua sanzione in parte sono scritti nelle leggi, in parte non sono scritti. Vivono e si attuano solo in sede di azione degli organi della funzione esecutiva dello Stato. Per le altre due funzioni la responsabilità verso i governati è solo di fronte alla storia.

A questo proposito, vorrei ricordare brevissimamente un esempio di una pratica costituzionale i cui effetti giuridici non sono stati abbastanza valutati nella loro vera portata. Facciamo l'ipotesi di un bilancio respinto da un dei due rami del Parlamento, e facciamo l'ipotesi che il primo ministro giudichi necessario politicamente presentare le dimissioni del Gabinetto, e che queste dimissioni siano accettate dal Capo dello Stato. Ricordiamo la formula con la quale il Gabinetto dimissionario si presenta ai due rami del Parlamento e specialmente a quella parte di essa che dice: « il Ministero rimane al suo posto per il disbrigo degli affari di ordinaria amministrazione, e per il mantenimento dell'ordine pubblico ».

È noto che contro questa affermazione non fu mai rilevata protesta, neppure dai più accesi oppositori, neppure dai più aspri difensori delle prerogative parlamentari. Quale è il valore costituzionale della formula? Senza alcun dubbio essa vuol dire: pagare gli impiegati, far funzionare tutti i servizi pubblici, continuare ad esigere le imposte, provvedere all'organizzazione dell'esercito, della marina e della pubblica sicurezza. Ma se il bilancio fu respinto con quali mezzi potrà farlo? La corretta soluzione costituzionale è di farlo col bilancio già approvato dai due rami del Parlamento e che ormai è esaurito, non col nuovo non approvato. Questa norma corretta, che ha il suo fonda-

mento nel fatto che le leggi dei pubblici servizi e delle imposte furono approvate dai tre rami del Parlamento, e non possono essere sospese per il voto di una sola Camera, non è messa in dubbio mai appunto perchè, anche dimissionario, il Ministero è sempre responsabile dell'ordinaria amministrazione e del mantenimento dell'ordine pubblico. Questa norma non è del diritto scritto, ma è conseguenza necessaria del principio della responsabilità dei governanti verso i governati che non perde mai la sua efficacia, e conserva sempre il suo pieno valore giuridico e costituzionale.

E torniamo al disegno di legge.

Io ne approvo le linee fondamentali, e approvo soprattutto, onorevole Perla, (mi duole che non sia presente) che esso non abbia legiferato sul contenuto della materia dei decreti-legge: quella veramente sarebbe stata un'impresa difficile e aspra perchè per l'appunto la difficoltà di legiferare sul contenuto dei decreti-legge, per la casistica che imporrebbe rappresenta lo spauracchio della dottrina ed un rompicapo della politica legislativa su questa materia.

Il disegno di legge si è fermato al lato formale, ai termini, all'efficacia nel tempo di questi decreti-legge, partendo sempre dal principio politico della provvisorietà di questa efficacia. Se il giurista puro, anzi se il legista vuol di più vuol dire che egli non intende la natura di diritto costituzionale di leggi come quella proposta.

Ed è caratteristico e rappresentativo il fatto che questo disegno di legge sia stato meditato da un uomo politico come l'onorevole Scialoja, che è anche giurista, uno di quelli che conoscono il diritto romano e la storia politica di Roma. Queste leggi costituzionali fatte da giuristi puri non avrebbero un giorno di vita. Se la legge delle guarentigie fosse stata fatta da giuristi e non da quelli eminenti uomini politici che ne furono gli autori, essa non avrebbe resistito tanto tempo; se lo Statuto fosse stato fatto da giuristi puri con la mentalità dell'onorevole Perla, esso non avrebbe avuto la vita gloriosa che auguriamo secolare.

È così, onorevoli colleghi. La legge costituzionale deve svolgersi ed adattarsi nel tempo e vivere e resistere adattandosi ed evolvendosi.

In questo carattere fondamentale è la sua forza ed il fatto più potente della sua vitalità.

Il disegno di legge non dice — e fa bene — se è costituzionale o no emettere decreti-legge; lascia il fatto come è, fedele al principio che ha informato il disegno di legge.

Il fatto rimane fatto politico che lascia integra la responsabilità del Ministero anche per questo. Tale appunto è stato mosso anche fuori quest'aula al disegno di legge e si è detto: ma come? fate un disegno di legge sui decreti-legge, non ne negate la necessità e non modificate il divieto dello Statuto.

Un'assemblea politica non fa mai questo. Il disegno di legge non nega il fatto, e credo non possa negarsi anche per quel principio che ho enunciato poco fa e per le osservazioni fatte dall'onorevole Scialoja nella sua relazione. Il fatto sarà possibile accada domani, la responsabilità politica del Ministero su quel fatto è sempre integra; solamente cerca di disciplinarne i termini, la efficacia e la portata. Se accadrà che si facciano decreti-legge, si farà questo e questo. Ecco ciò che dice la proposta di legge. Si può combattere questa proposta, ma combattendola non si debbono fare dei sofismi, sibbene attaccarla nelle parti dello spinoso problema che essa ha inteso disciplinare.

L'altra questione grave è quella della urgenza legislativa. Chi la deve dichiarare? Ho letto in un articolo, fatto anche bene, che si potrebbe nominare una Commissione composta di deputati e di senatori, del Presidente della Cassazione, del Presidente del Consiglio di Stato; Commissione permanente che dovrebbe decidere sull'urgenza. Io credo che avendo affidato questo compito ad uno dei rami del Parlamento, al quale il Governo crederà di presentare il disegno di legge (quando non sia obbligato di presentarlo alla Camera elettiva nei casi previsti dallo Statuto) sia un procedimento corretto. I due rami del Parlamento giudicano sovente di urgenza o meno legislativa e non vi è da spaventarsi che lo facciano in tale occasione. La prerogativa regia è salva: ed alle osservazioni dell'onorevole senatore Perla è molto facile rispondere. Anche io sono d'accordo con lui, poichè ho sempre pensato che quando i Parlamenti sono in ozio fanno meno male e non si può immaginare un Parlamento in continua produzione di leggi. Ma

l'onorevole Perla è in contraddizione con se stesso, poichè questo tempo si dà alla proposta del Governo. Invece di decreto-legge di urgenza lo si fa diventare un disegno di legge ordinario: si avrà maggior tempo di pensarci su.

Un'altra osservazione io potrei fare su alcune disposizioni del disegno di legge ma mi riservo di parlare in sede di discussione degli articoli. Non voglio più abusare della pazienza e tengo conto dell'ora tarda.

E concludo. Per tutto il contesto delle mie brevi osservazioni, io mi dichiaro favorevole in massima al disegno di legge, orgoglioso che il Senato del Regno abbia trovato nella soluzione di un problema costituzionale altissimo, una via che a me pare la migliore per lo spirito del nostro diritto pubblico e per le esigenze della nostra vita nazionale.

Onorevoli colleghi, veramente dopo la caduta dei regimi assoluti e di polizia, uno dei problemi costituzionali che ha tormentato e tormenta la dottrina di diritto pubblico e la pratica costituzionale degli Stati moderni è quello di una costituzione forte e perciò responsabile del potere esecutivo. Questa costituzione è minacciata, da una parte dalle pretese di qualche dottrina politica e dalla irrequietezza dei partiti che lo vorrebbero controllato ed insidiato da freni ed inceppi così da togliere ad esso ogni libertà ed ogni iniziativa, e dall'altra dalla dottrina che nella Germania di ieri voleva un Governo anche al disopra delle leggi e della costituzione.

Negli Stati Uniti quando si dovè procedere alla costituzione di quel potente Stato federale, agli autori di quella costituzione fu presente il problema della costituzione del potere esecutivo: essi dichiararono che erano tutte cose interessanti le prerogative parlamentari, i diritti dei cittadini; ma essi ebbero presente tecnicamente il problema di una costituzione forte del potere esecutivo. E tale lo fecero, e tale è.

Anche in Francia, dopo il 1870, per la costituzione repubblicana tutti riconobbero chiaramente la necessità di addivenire a una forte costituzione del potere esecutivo. La crisi del potere esecutivo è uno dei fenomeni più importanti che attraversi sotto i nostri occhi il diritto pubblico moderno e la vita dello Stato.

Qualche avvenimento contemporaneo si spiega anche perchè parve imperioso di costituire, dove veniva a mancare, la forza giuridica e politica della funzione esecutiva. Mi auguro che questa nobile iniziativa del Senato diventi legge dello Stato, perchè penso che l'Italia darà una nuova prova, auspice il Senato, del suo equilibrio e della sua saviezza politica. (*Vive approvazioni, applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a lunedì.

Annuncio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore segretario Sili di dar lettura delle interrogazioni.

SILI, *segretario*, legge:

Al ministro delle finanze per sapere, se è vero (e nell'affermativa quali provvedimenti si intendano adottare) che gli agenti delle imposte, creando contro legge una presunzione di legge, si credono autorizzati a ritenere quali coltivatori diretti dei fondi gl'intestatari di articoli catastali, iscrivendoli senz'altro, di ufficio, sol perchè tali, nella tabella di cui all'art. 18 del Regio decreto 12 marzo 1923, n. 505 per l'applicazione dell'imposta sui redditi agrari istituita col Regio decreto 4 gennaio 1923, n. 16.

Cannavina.

Al ministro dei lavori pubblici per conoscere quali provvedimenti saranno dati per attuare la bonifica del lago Biviere, che fu dichiarata la più importante nella provincia di Siracusa, classificata la prima, sia per la sanità pubblica dei Comuni di Lentini, Carlentini, Francofonte e Scordia, sia pure per la grandissima utilità all'incremento dell'agricoltura e delle industrie affini.

Beneventano.

Riunione degli Uffici.

PRESIDENTE. Ricordo che domani alle ore 11 il Senato si riunirà negli Uffici. Siccome sono all'ordine del giorno parecchi disegni di legge, quegli Uffici che non ultimassero la discussione nella mattinata, proseguiranno il loro lavoro alle ore 16.

Lunedì, alle ore 16, seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

I. Interrogazione.

II. Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori (*Documenti* N. LXVII [*Pantaleoni*] - (LXVIII) [*Pestalozza*] - (LXIX) [*Pistoia*] - (LXX) [*Rossi Baldo*] - (LXXI) [*Sanjust di Teulada*] - (LXXII) [*Sca-duto*]).

III. Seguito della discussione del seguente disegno di legge:

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

IV. Discussione dei seguenti disegni di legge:

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

Conversione in legge del Regio decreto 30 agosto 1914, n. 919, sul corso dei cambi (N. 220);

Conversione in legge del Regio decreto 16 agosto 1922, n. 1322, che apporta variazioni alla legge 20 marzo 1913, n. 268, sull'ordinamento dei Regi Istituti Superiori di Scienze economiche e commerciali (N. 538);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 16 agosto 1922, n. 1166, contenente disposizioni sui prezzi di vendita delle acque (N. 539);

Conversione in legge del Regio decreto 4 novembre 1919, n. 2136, che esenta dalle ordinarie tasse di registro e bollo, tutti gli atti e documenti per la costituzione ed il funzionamento dell'Istituto Nazionale di genetica per la cerealicoltura (N. 210);

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);

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

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

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 del Regio decreto 19 ottobre 1922, n. 1362, che concede all'Associazione nazionale madri e vedove dei caduti in guerra l'esclusività della coniazione e della vendita della medaglia a ricordo dell'Unità d'Italia (N. 537);

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);

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

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 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 del decreto-legge 2 maggio 1920, n. 659, che autorizza la spesa straordinaria di lire 20.000.000 per l'esecuzione di opere idrauliche (N. 434);

Autorizzazione della spesa di lire 50 milioni per opere stradali straordinarie (N. 521);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 6 luglio 1919, n. 1276, concernente provvedimenti a favore dei portieri di case ad uso di abitazione e di ufficio e del decreto Reale 30 giugno 1920, n. 851, che proroga le disposizioni contenute nel predetto decreto (N. 349);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 27 ottobre 1918, n. 1774, concernente gli onorari e gli altri diritti dei procuratori legali (N. 45);

Maggiori e nuove assegnazioni nello stato di previsione della spesa del Ministero della istruzione pubblica per l'esercizio finanziario 1920-21 (N. 492);

Conversione in legge dei Regi decreti 12 ottobre 1919, n. 2043, e 24 novembre 1919, n. 2434, che accordano facilitazioni ad una cooperativa da istituirsi fra sottufficiati della Regia marina in servizio attivo, per la costruzione di case economiche di abitazione a proprietà indivisa (N. 556);

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 (Numero 552).

V. Relazioni della Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva (N. XIX-P, XIX-Q, XIX-R *Documenti*).

La seduta è tolta (ore 18.30).

Licenziato per la stampa il 4 giugno 1923 (ore 17).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.