

CXXXIXª TORNATA

LUNEDÌ 28 MAGGIO 1923

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Congedo	pag. 4837
Disegni di legge (Seguito della discussione di):	
« Sulla conversione in legge dei decreti-legge »	4842
Oratori:	
BERIO	4843
FERRARIS CARLO	4847
SANTUCCI	4850
(Ritiro di)	4846
Giuramento (dei senatori Ancona, Marciano, Pistoia, Rossi Baldo, Sanjust di Teulada, Scaduto)	4839, 4841
Interrogazioni (Risposta scritta ad)	4852
(Svolgimento di):	
« Sul pagamento dell'imposta sul patrimonio »	4837
Oratori:	
D'ANDREA	4838
LISSIA, sottosegretario di Stato per le finanze.	4837
Relazioni (della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori)	4839
(Presentazione di)	4842
Votazioni a scrutinio segreto (Risultato di)	4841

La seduta è aperta alle ore 15:

Sono presenti: i ministri della giustizia e degli affari di culto, della guerra, della marina, dell'istruzione pubblica, della industria e commercio ed i sottosegretari di Stato per le finanze e per le colonie.

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

Congedo.

PRESIDENTE. Il senatore Battaglieri ha chiesto un congedo di giorni 10: se non si fanno osservazioni si intende accordato.

Svolgimento di una interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della interrogazione del senatore D'Andrea al ministro delle finanze per conoscere se creda equo ed opportuno che ai contribuenti per la imposta sul patrimonio, i quali abbiano fatto la dichiarazione provvisoria con i criteri di valutazione indicati dal Regio decreto 24 novembre 1919, n. 2169, venga consentito di ratizzare in più anni il pagamento della maggiore imposta dovuta in base alla valutazione definitiva eseguita dagli agenti delle finanze.

Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per le finanze.

LISSIA, sottosegretario di Stato per le finanze. I contribuenti che debbono o dovranno soddisfare gli arretrati di imposta sul patrimonio possono distinguersi in tre classi.

Prima: contribuenti che omisero di presentare la denuncia prescritta, verso i quali le agenzie delle imposte hanno proceduto con accertamenti di ufficio.

Seconda: contribuenti che presentarono regolarmente la dichiarazione e che perciò dal 1920 in poi furono iscritti in ruolo in base alla denuncia, calcolando però il valore dei beni immobili mediante coefficienti fissi sulla base della imposta erariale per i terreni e del reddito imponibile per i fabbricati ai termini dell'articolo 10 del Regio decreto 5 febbraio 1922, n. 78. In questi casi la valutazione definitiva dei patrimoni, che risulta dagli accertamenti fatti dalle agenzie, è di regola sensibilmente superiore a quella che dette luogo

alla provvisoria iscrizione a ruolo, e quindi dalla liquidazione definitiva risulta un credito dello Stato per la differenza tra l'imposta iscritta provvisoriamente a ruolo in ciascun anno e quella definitivamente accertata.

Terzo: contribuenti che hanno presentata la dichiarazione, ma che finora nulla hanno pagato, perchè il loro patrimonio calcolato in base ai coefficienti portati dalla legge non raggiungeva il valore di lire 50.000 (minimo tassabile) mentre questa cifra è stata sorpassata nella valutazione definitiva.

Ora nel primo caso si tratta di cittadini i quali non hanno assolto l'obbligo di denunziare il loro patrimonio e che quindi finora si sono sottratti al pagamento di quella imposta che è stata pagata dai contribuenti scrupolosi e onesti. Qualsiasi provvedimento di favore che venisse adottato in confronto di costoro, dalla cui negligenza lo Stato ha subito un danno sensibile per la mancata riscossione, non sarebbe assolutamente giustificato, sia nei riguardi dell'erario, sia in rapporto agli altri contribuenti, perchè si verrebbe a fare un trattamento migliore a coloro che hanno tentato sottrarsi all'imposta e di fatto hanno già avuto il vantaggio di ritardarne il pagamento di fronte a quelli che hanno compiuto il loro dovere.

Diversa invece è la condizione dei contribuenti della seconda categoria, che hanno assolto il loro obbligo, secondo la legge, ma che sono rimasti debitori verso lo Stato in seguito alla valutazione definitiva, che è stata fatta, per necessità inerenti al lavoro d'indagine e di accertamento e per le condizioni in cui si è venuto a trovare il personale delle imposte, solo qualche anno dopo che la legge è entrata in vigore. Questi contribuenti non sono in colpa per il ritardato pagamento; ma d'altra parte bisogna tenere presente che legalmente l'intero debito d'imposta si è costituito con effetto dal gennaio 1920 e che il mancato versamento annuale di parte dell'imposta, sia pure per circostanze indipendenti dalla volontà dei contribuenti, ha sostanzialmente recato loro il vantaggio di avere la disponibilità di somme dovute all'erario da tempo. Anche per costoro è utile il confronto con quei contribuenti che possedevano un patrimonio costituito nella sua totalità o quasi da beni mobili, per i quali la

valutazione provvisoria di regola non differisce molto dalla definitiva e che hanno pagato annualmente tutto il debito d'imposta. Certamente non può disconoscersi che il pagamento di tutti gli arretrati nelle sei rate bimestrali in cui normalmente sono ratizzati i ruoli d'imposta può recare un forte disagio economico ai contribuenti. Ma d'altro parte le esigenze dell'erario, poste in relazione con la natura della imposta sul patrimonio, non permettono una lunga rateazione del debito, come è stato richiesto da molti e, tra gli altri, anche dall'onorevole senatore Montresor. Per tutelare gli interessi dello Stato con un certo riguardo alle condizioni di fatto accennate il Governo è disposto ad esaminare benevolmente la questione, concedendo le agevolazioni possibili, quale ad esempio la rateazione del pagamento in 12 rate bimestrali anzichè in sei. Con questo rimedio si riesce a conciliare opportunamente le imprescindibili esigenze dell'erario colle condizioni di questi contribuenti onesti, che sono venuti a trovarsi in situazioni difficili. Uguale provvedimento può adottarsi in confronto dei contribuenti della terza categoria. Di più non sarebbe possibile fare, poichè le condizioni del bilancio richiedendo forti disponibilità, non permettono di protrarre molto a lungo le riscossioni delle entrate pubbliche.

PRESIDENTE. L'onorevole senatore D'Andrea ha facoltà di parlare per dichiarare se sia o no soddisfatto.

D'ANDREA. Ringrazio l'on. Sottosegretario di Stato per la cortese risposta e mi affretto a dichiarare che sono parzialmente soddisfatto anche del merito di essa. L'agevolazione da me prospettata nella interrogazione, di ratizzare cioè il debito d'imposta sul patrimonio per quei contribuenti i quali abbiano fatta la loro dichiarazione a termini di legge, ma che abbiano più tardi subito un accertamento superiore e quindi un supplemento d'imposta; tale agevolazione risponde a criteri di opportunità e di equità. La legge 24 novembre 1919 all'art. 19 è così concepita: « pel primo decennio di applicazione della tassa sul patrimonio la valutazione dei terreni è fatta moltiplicando pel coefficiente fisso lire 325 l'imposta erariale del 1916, e la valutazione dei fabbricati è fatta moltiplicando pel coefficiente fisso 25 il rispettivo reddito imponibile del 1919 ». Ora i contri-

buenti, che, seguendo le norme del decreto, hanno fatta la loro dichiarazione, sono in perfetta buona fede; non importa che sia posteriormente venuta la legge del 22 aprile 1921, colla quale fu stabilito che entro un quinquennio dall'applicazione di essa si sarebbe proceduto alla liquidazione definitiva e si sarebbe pagata la tassa sui nuovi accertamenti: questa disposizione non può tradursi in danno di coloro che hanno fatto la dichiarazione secondo i criteri indicati dal legislatore. Noti l'on. Sottosegretario di Stato la gravità della situazione di questi contribuenti ossequenti alla legge, messi a raffronto con la condotta degli altri: essi hanno già pagato la tassa sulla base della dichiarazione provvisoria, mentre quelli che chiamerei i ritardatari, i disertori dell'imposta nulla hanno pagato.

Non basta, ed è questa la considerazione sulla quale richiamo tutta la benevola attenzione del Senato.

Nell'aprile del 1920, quando fu pubblicata la legge d'imposta sul patrimonio, era già notorio, pel dibattito sorto nella stampa e nelle assemblee, che si sarebbe resa obbligatoria la nominatività dei titoli di credito verso lo Stato, i Comuni e le Provincie, e quindi coloro che fecero le dichiarazioni di patrimonio vi inclusero i titoli di consolidato e le azioni a carico degli enti, ma dopo due anni è venuta una nuova legge che ha abolito l'obbligo della nominatività. Ed ecco una seconda grave sperequazione tra i contribuenti: gli ossequenti alla legge i quali pagano la tassa sul patrimonio mobiliare, ed i ritardatari che si limitano a denunciare soltanto il patrimonio immobiliare. Questa stridente sperequazione non può essere colmata che da criteri di larghezza verso la prima categoria di contribuenti.

Purtroppo le esigenze del bilancio hanno fatto sì che la nostra proprietà fondiaria sia soggetta ad imposte gravosissime. Oltre quella sui terreni e sui fabbricati, oltre alle addizionali a favore dei comuni e delle provincie, abbiamo la tassa sui redditi agricoli. Ora, quando si vuole obbligare il contribuente a pagare contemporaneamente non solo l'aumento d'imposta a seguito della revisione, ma tutti gli arretrati che possono ascendere fino a 6 o 7 semestri, allora non rimane che vendere il patrimonio, ma una legge la quale ob-

bligati a questi estremi sarebbe iniqua. Tutte le leggi d'imposta debbono colpire il reddito, di modo che il proprietario possa dividere col fisco le sue rendite, ma quando s'impone un peso così forte, come quello di dover pagare in una volta, tutti gli arretrati, quando per un accertamento di 5000 lire di imposta, l'Agenzia lo fa salire a 15 mila e bisogna pagare in due bimestri la differenza di 10 mila lire, allora occorre vendere il patrimonio, non essendo possibile provvedere con le sole rendite di esso.

È una cosa assurda e contraria alle regole elementari della giustizia! (*Approvazioni*).

Un'ultima osservazione ed avrò finito. Sono lieto del consenso benevolo del Senato, il quale è la migliore prova che in fondo ho toccato una piaga scottante. Nella stessa legislazione fiscale, l'on. ministro troverà precedenti da imitare.

Nella legge 23 gennaio 1902 sulla tassa di successione, la quale poi ha subito tali aumenti di aliquote, che se si applicasse rigorosamente alla terza generazione, e forse anche alla seconda, il patrimonio sarebbe ingoiato dallo Stato, in quella legge il legislatore ha trovato il modo di mitigarne le asprezze stabilendo che la tassa sul patrimonio immobiliare, cioè terreni e fabbricati, possa essere pagata nel periodo di quattro anni. Applichi lo stesso criterio, onorevole Sottosegretario di Stato, per l'imposta sul patrimonio ed avrà reso doveroso omaggio di giustizia verso coloro che furono solleciti ad obbedire alla legge. (*Applausi*).

Giuramento dei senatori Ancona e Marciano.

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Ugo Ancona, la cui nomina a senatore fu in una precedente seduta convalidata, prego i signori senatori Luzzatti e Bergamini di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Marciano Gennaro, la cui nomina a sena-

tore fu in una precedente seduta convalidata, prego i signori senatori Lusignoli e Boncompagni di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori ».

Ha facoltà di parlare il senatore Inghilleri.

INGHILLERI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo 1923, per la categoria 21ª dell'art. 33 dello Statuto, è stato nominato senatore del Regno l'on. prof. Maffeo Pantaleoni.

La vostra Commissione, constatata la validità del titolo e la coesistenza degli altri requisiti prescritti, ha l'onore, ad unanimità di voti, di proporvi la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Vanni.

VANNI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo del corrente anno, per la categoria 21ª dell'articolo 33 dello Statuto, è stato nominato senatore del Regno il prof. Ernesto Pestalozza.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Giardino.

GIARDINO, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 1° marzo 1923 è stato nominato senatore del Regno, per le categorie 3ª e 14ª dell'art. 33 dello Statuto, l'onorevole tenente generale Francesco Pistoia, che fu deputato al Parlamento per le legislature XXI, XXII, XXIII e XXIV.

Riconosciuti esatti i titoli, e concorrendo gli altri requisiti prescritti, la Commissione, alla unanimità di voti, vi propone la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Santucci.

SANTUCCI, *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 prof. Baldo Rossi.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Inghilleri.

INGHILLERI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo 1923, per la categoria 3ª dell'art. 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno l'on. ing. Edmondo Sanjust di Teulada, che fu deputato al Parlamento per le Legislature XXIII, XXIV e XXV.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Perla.

PERLA, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 1° marzo 1923, per la categoria 16ª dell'articolo 33 dello Statuto, è stato nominato senatore del Regno il prof. Francesco Scaduto.

Dai documenti presentati risulta che il professor Scaduto fu eletto presidente del Consiglio provinciale di Girgenti otto volte consecutive, cioè dal 1915 al 1922, e che concorrono tutti gli altri requisiti prescritti. La vostra Commissione quindi, ad unanimità di voti, vi propone la convalidazione della nomina.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Procediamo ora alla votazione a scrutinio segreto sulle proposte della Commissione per la convalidazione della nomina a se-

natore dei signori: Pantaleoni prof. Maffeo, Pestalozza prof. Ernesto, Pistoia tenente generale Francesco, Rossi prof. Baldo, Sanjust di Teulada ing. Edmondo e Scaduto prof. Francesco.

Prego il senatore, segretario, De Novellis di procedere all'appello nominale.

DE NOVELLIS, *segretario*, fa l'appello nominale.

Chiusura di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione a scrutinio segreto.

Prego gli onorevoli senatori segretari di procedere allo spoglio delle urne.

(I senatori segretari procedono allo spoglio delle urne).

Hanno preso parte alla votazione i senatori:

Agnetti, Albertini, Amero D'Aste, Artom, Auteri-Berretta, Ancona,

Baccelli, Badaloni, Badoglio, Barbieri, Bellini, Berenini, Bergamasco, Bergamini, Beria D'Argentina, Berio, Bertetti, Berti, Bianchi Riccardo, Biscaretti, Bollati, Bombig, Bonazzi, Boncompagni, Bonicelli, Borea D'Olmo, Borsarelli, Boselli, Botterini, Bouvier, Brandolin, Brondi, Brusati Ugo.

Cagnetta, Cagni, Calabria, Campello, Campostrini, Cannavina, Capaldo, Capotorto, Carissimo, Cassis, Castiglioni, Cataldi, Catellani, Cefalo, Cefaly, Chersich, Chiappelli, Cimatei, Cirmeni, Cito Filomarino, Civelli, Clemente, Cocchia, Coffari, Colonna Prospero, Conci, Conti, Corbino, Credaro, Cusani-Visconti, Casati.

Da Como, D'Alife, Dallolio Alberto, Dallolio Alfredo, D'Andrea, De Blasio, De Cupis, Del Bono, Del Giudice, Della Noce, Del Pezzo, De Novellis, De Riseis, Di Bagno, Di Brazzà, Diena, Di Frasso, Di Robilant, Di Sant'Onofrio, Di Terranova, Di Vico, Dorigo, D'Ovidio Enrico, D'Ovidio Francesco, Durante.

Faina, Fano, Ferraris Carlo, Ferraris Dante, Ferri, Fili Astolfone, Foà, Fracassi, Fradeletto Francica-Nava, Frassati, Fratellini.

Garofalo, Garroni, Gatti, Gentile, Giardino, Gioppi, Giordani, Giordano Apostoli, Giunti, Giusti Del Giardino, Golgi, Gonzaga, Grandi, Grassi, Greppi, Grosoli, Guala, Gualterio, Guidi.

Imperiali, Inghilleri.

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

Malaspina, Malvezzi, Maragliano, Marchiafava, Marescalchi Gravina, Mariotti, Martinez, Martino, Mayer, Mazza, Mazziotti, Mazzoni, Melodia, Milano Franco D'Aragona, Montresor, Morpurgo, Morrone, Mortara, Mosconi.

Niccolini Eugenio, Niccolini Pietro, Novaro. Oliveri.

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

Quarta, Quartieri.

Rajna, Rampoldi, Rattone, Rebaudengo, Resta Pallavicino, Ridola, Romeo delle Torrazze, Rossi Giovanni.

Salata, Sandrelli, Santucci, Scalori, Schiralli, Scialoja, Sechi, Setti, Sili, Sinibaldi, Squitti, Stoppato, Suardi.

Taddei, Tamassia, Tamborino, Tassoni, Tecchio, Tittoni Romolo, Tivaroni, Tommasi, Torlonia, Torraca, Torrigiani Filippo, Torrigiani Luigi, Triangi.

Valerio, Valli, Valvassori Peroni, Vanni, Venosta, Venzi, Viganò, Vigliani, Vigoni, Vitelli.

Wollemborg.

Zippel, Zuccari, Zunino, Zupelli.

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Annuncio al Senato che dal computo dei voti è risultato che l'assemblea approva le proposte della Commissione per la verifica dei titoli. Dichiaro perciò convalidata la nomina a senatore dei signori: Pantaleoni Maffeo, Pestalozza Ernesto, Pistoia Francesco, Rossi Baldo, Sanjust di Teulada Edmondo, Scaduto Francesco, e li ammetto alla prestazione del giuramento.

Giuramento dei senatori Pistoia, Rossi Baldo, Sanjust di Teulada e Scaduto.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Pistoia Francesco, la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Grandi e Dallolio Alberto di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Rossi Baldo la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Lusignoli e Valvassori-Peroni di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Sanjust di Teulada ingegnere Edmondo, la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Bianchi Riccardo e Boncompagni da volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Sanjust di Teulada ing. Edmondo è introdotto nell'aula e presta giuramento secondo la formula prescritta dall'art. 49 dello Statuto).

PRESIDENTE. Do atto al signor Sanjust di Teulada ing. Edmondo del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno ed immesso nell'esercizio delle sue funzioni.

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Scaduto prof. Francesco, la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Polacco e Di Terranova di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Presentazione di relazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore Santucci di recarsi alla tribuna per presentare alcune relazioni.

SANTUCCI. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare le relazioni per la nomina a senatori dei signori Agnelli ing. Giovanni, Soderini Conte Edoardo.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Santucci della presentazione di queste relazioni, che saranno stampate e poste all'ordine del giorno di domani.

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

CASSIS. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione per la nomina a senatore del signor Martini Ferdinando.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Cassis della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e posta all'ordine del giorno di domani.

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

PERLA. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, ho l'onore di presentare la relazione per la nomina a senatore del signor Scherillo Prof. Michele.

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

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 al Senato la relazione per la nomina a senatore del signor Spada Nicola.

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge:
« Sulla conversione in legge dei decreti-legge ».
Ha facoltà di parlare il senatore Berio.

BERIO. Onorevoli colleghi. Ho chiesto la parola per esporre brevi osservazioni relativamente alla struttura tecnica di questo disegno di legge, prescindendo da considerazioni generali di carattere strettamente giuridico, per le quali, in massima, mi associo a quanto, con tanta acutezza e con tanta dottrina, ha detto nell'ultima seduta, il Senatore Perla.

Quale sia il sistema di questo disegno di legge è noto agli on. Senatori, ed è superfluo che io ripeta. Vi ha di notevole che esso distingue, nell'esame che il Parlamento deve fare di ogni decreto legge, due fasi: la prima riguarda l'esame dell'urgenza, la seconda l'esame del merito.

In ordine alla prima fase, ossia all'esame dell'urgenza, l'art. 2 di questo disegno di legge dice: « La Commissione Parlamentare che esaminerà la conversione in legge di un decreto Reale, dovrà innanzi tutto verificare se questo abbia il carattere di urgente necessità, che solo può giustificare l'emanazione, e ne riferirà immediatamente ecc. ».

Ora le osservazioni che io sottopongo al Senato e all'Ufficio Centrale sono queste. In primo luogo, mi sembra difficile, e forse non sempre possibile, esaminare l'urgenza separatamente dal merito. Colui che è chiamato a dare un giudizio sull'urgenza di un provvedimento, molte volte non può esprimerlo con cognizione sicura di causa, senza contemporaneamente esaminare anche il merito. Tanto è vero che, nel sistema della legge comunale e provinciale, che disciplina un meccanismo analogo per le deliberazioni di urgenza, i consigli comunali e provinciali, in sede di ratifica di queste deliberazioni, esaminano, tutto contemporaneamente, l'urgenza e il merito.

In secondo luogo, dovrei fare una osservazione di forma. L'art. 2 parla di « commissione parlamentare »: Ora io non so a quale commissione si intenda alludere, perchè noi abbiamo gli Uffici...

PRESIDENTE. È la stessa cosa.

BERIO. Va bene. Ma un dubbio più grave e sostanziale è questo. Due ipotesi noi possiamo fare: o quel ramo del Parlamento, al quale per primo è presentato il disegno di legge, nega l'urgenza, o riconosce l'urgenza. Nel caso che neghi l'urgenza, *nulla quaestio*, perchè siccome per l'approvazione occorrono due vo-

lontà positive, se ne manca una, il decreto cade. Nel secondo caso, quando cioè la Camera che esamina per prima il decreto ammette l'urgenza, basta questa deliberazione o è necessaria anche quella della altra Camera? Mi pare che l'art. 2 non risolva testualmente il dubbio. Dato che si richiedessero tutte e due le approvazioni in conformità del nostro sistema bicamerale, vedrei difficoltà e complicazioni, perchè avremmo un esame di urgenza prima, poi un esame di merito da parte di una Camera; il decreto quindi passa all'altra Camera e di nuovo, esame di urgenza ed esame di merito. Ammettere che le Camere si palleggino due volte lo stesso decreto, una volta per l'esame dell'urgenza e una seconda per il merito, mi parrebbe un sistema complicato e ingombrante. Rimarrebbe una terza ipotesi, e sarebbe la più semplice: che cioè quella Camera, la quale è stata per prima investita di questo esame, dia il suo giudizio e, posto che sia favorevole, questo basti per ciò che riguarda l'urgenza.

Ma in tal caso noi ci allontaneremo dal nostro sistema costituzionale che è quello bicamerale.

Queste osservazioni potranno sembrare sottili. Ne convengo: anzi, non mi sarei permesso di intrattenervi sopra il Senato, se esse non mi confermassero il dubbio che non sia forse possibile questa separazione, questi due esami. Tanto più che noi ci troviamo di fronte ad assemblee politiche; e non ad organi giuridici, che si rispettano rigorosamente i limiti delle competenze. Accadrà quanto già accennò l'onorevole senatore Perla, che col primo esame dell'urgenza, si esaminerà anche il merito e quindi in sostanza si finirebbe, col giudizio unico di una Camera, di pregiudicare le risoluzioni definitive, anche per il merito.

Sottopongo al vostro esame questi dubbi, perchè mi parrebbe più semplice conglobare queste due indagini, urgenza e merito, pur mantenendo il concetto, che mi pare giusto e fondamentale, secondo il quale, la condizione necessaria, per la validità di questi decreti, è che sussista l'urgente necessità.

E passo ad altro. L'art. 4 stabilisce un termine per l'esame definitivo del Parlamento. Se in sei mesi ciascuna delle due Camere non approvi la conversione in legge di un decreto, esso cesserà di avere vigore.

Ora ho rilevato che, d'accordo con il Governo, questa disposizione sarebbe stata emendata nel senso che dopo due mesi dalla sua presentazione il disegno di legge per la conversione in legge del decreto sarà iscritto d'ufficio all'ordine del giorno con precedenza anche se le Commissioni, ecc.

Senonchè dal foglio di emendamenti, che è stato distribuito, risulta che l'Ufficio centrale ha riproposto un articolo aggiuntivo, che trasporta il termine da sei mesi (che erano poi dodici, perchè le Camere sono due) a due anni. V'è una proposta dell'illustre senatore Ferraris per la soppressione di questo articolo aggiuntivo; ed io sottoscrivo incondizionatamente. Non faccio questione di termini, ma di principio; mi pare che questa disposizione capovolga la legge. Questa ha lo scopo di frenare e regolare l'azione del potere esecutivo; noi invece presupponiamo l'inerzia degli organi parlamentari e stabiliamo una sanzione, non a carico degli organi che sono stati inerti, ma a carico del Governo, che vede decaduto il decreto: il che mi sembra tanto più grave, quando si pensi che si tratta di decreti, di cui lo stesso Parlamento ha riconosciuto l'urgenza.

Nè varrebbe dire che il silenzio delle due Camere implichi una presunzione di disapprovazione. Chi ragionasse così, secondo me, si metterebbe fuori della realtà. Il silenzio può produrre conseguenze giuridiche, quando colui che tace, avrebbe potuto parlare e non ha parlato. Qui il caso è diverso. La Camera non può esprimere il suo pensiero che deliberando. I ritardi dipendono da cause estranee alla volontà dell'Assemblea, e precisamente dal lavoro degli Uffici o delle Commissioni. Sarebbe quindi grave desumere da questi fatti la disapprovazione di una legge, di cui lo stesso Parlamento ha riconosciuto l'urgenza.

V'ha di più che, trascorso il biennio, il Governo, ove credesse che persistano le ragioni di urgenza, finirebbe per rinnovare il provvedimento.

E vengo all'art. 6, il quale dimostra il disagio in cui si è trovata la Commissione, specie per le deliberazioni relative al diniego d'urgenza, delle quali i terzi potrebbero non avere notizia.

Per ovviare a questo inconveniente, l'art. 6 fa obbligo al Governo di revocare il decreto-

legge; e aggiunge che in ogni caso i Presidenti delle Camere possono far pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, per la necessaria pubblicità e per ogni effetto legale, le deliberazioni che, avendo negato l'urgenza, importano la decadenza del decreto.

Ora, io mi domando, occorre la revoca, o la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione della Camera? In argomento grave e delicato, come è quello in esame, è necessaria una norma precisa ed univoca. Non solo: ma può il Parlamento imporre la revoca? La revoca spetta al potere esecutivo, ed implica un apprezzamento. Ad ogni modo, qualora dovesse essere imposta in ogni caso, diverrebbe superflua, e tanto varrebbe dire che il decreto resta revocato di diritto. Ma anche questa affermazione mi parrebbe pericolosa. Un decreto-legge può contenere disposizioni che non hanno contenuto legislativo e che rientrano nelle facoltà del potere esecutivo; ed allora è giusto, è legittimo imporre la revoca? Sarebbe forse preferibile lasciare alla magistratura di decidere caso per caso. E, del resto, la magistratura a proposito dei decreti-legge, in qualche occasione ha mostrato di sapere contemperare le esigenze supreme dello Stato con le guarentigie dovute ai cittadini.

Finalmente mi ha sorpreso l'art. 8 aggiunto e concordato tra l'Ufficio centrale e il Governo. L'art. 8, in fondo, dice questo: tutti i decreti-legge fino al 1° luglio 1923 sono sanati, e s'intendono approvati. Non può sfuggire a nessuno la gravità di questa disposizione, perchè v'hanno decreti-legge coi quali si sono modificate leggi importantissime, non leggi di guerra, ma leggi fondamentali dello Stato, dovute alla sapienza dei nostri migliori uomini.

Non può ammettersi che questi decreti siano sottratti al controllo del Parlamento. È vero che l'art. 8 contiene un correttivo, in quanto cinquanta deputati o cinquanta senatori possono prendere l'iniziativa della revisione da parte del Parlamento. Mi pare difficile però che sia possibile, in due mesi, mettere insieme cinquanta firme per rivedere tutta questa importantissima materia. È facile raccogliere molte firme durante una seduta, per ottenere, per esempio, un appello nominale, ma non altrettanto quando le Camere sono chiuse. V'ha di più, che si tratta di argomenti che devono es-

sere studiati. Bisognerebbe supporre che cinquanta senatori o cinquanta deputati si riunissero fuori del Parlamento, per discutere quali di questi decreti debbano essere sanati senz'altro, e per quali sia invece necessario chiedere la discussione.

Al massimo, siccome mi rendo conto delle ragioni che hanno indotto a studiare un sistema di semplificazione, sarei disposto ad aggiungere un emendamento nel senso proposto, soltanto per quei decreti-legge che sono ormai sorpassati, per essere scaduto il termine assegnato alla loro durata. E ciò, dato che sia necessario, perchè si trova innanzi al Senato un elenco di decreti già esauriti ed approvati dalla Camera; ma ad ogni modo, dato che ve ne fossero altri ancora, si potrebbe fare un emendamento nel senso più sopra detto.

Onorevoli senatori, ho fatto queste brevi osservazioni in sede di discussione generale, in primo luogo perchè esse riguardano l'intera struttura del disegno di legge, in secondo luogo perchè mi sembra che esse, più che consigliare emendamenti, dimostrino che questa materia dei decreti-leggi è una materia, come del resto osservava anche il senatore Perla, assai difficile ad essere regolata.

Non intendo soffermarmi ad esaminare se il decreto-legge sia una illegalità o no. In realtà di decreti-legge se ne sono fatti molti; il Parlamento, in massima, li ha tutti convertiti in legge; essi hanno creato determinate situazioni giuridiche, e quindi dire che sono illegali potrebbe significare far uso di un'espressione non propria e che non risponde alla realtà. Certo è che il decreto-legge è fuori della nostra costituzione, che non lo contempla. Lo Statuto non ne parla, per quanto neppure lo vieti espressamente, e forse ha taciuto perchè il decreto-legge si riferisce ad ipotesi che, esorbitando dalla normalità dei fatti costituzionali, non possono essere inquadrati nella rigidità di norme fisse e prestabilite. Per queste ragioni, mi pare molto difficile poter fare una legge speciale, che, in sostanza, sarebbe una integrazione dello Statuto.

L'Ufficio centrale, nella dotta relazione che è stata stesa dall'illustre senatore Scialoja, si sofferma ad esaminare qual'è il fondamento di questi decreti-legge, e quale ne sia la causa giustificatrice. Esamina le varie teorie, e rico-

nosce in sostanza che il decreto-legge trova la sua ragion di essere nell'urgente necessità.

Le mie forze sono troppo modeste perchè io possa seguire l'illustre relatore in queste indagini certamente interessantissime, ma di carattere teorico. Mi permetterei però di osservare che esse forse non sono strettamente necessarie, perchè si riferiscono piuttosto alle forme classiche, tipiche dei decreti-legge, catenaccio, stato d'assedio....

SCIALOJA, *relatore*. Lo stato d'assedio non è stato mai applicato con decreto legge!

BERIO... alle ipotesi, in poche parole, in cui il potere esecutivo, per le supreme necessità dello Stato, assorbe alcune prerogative del potere legislativo: per queste ipotesi straordinarie, a nessuno è mai venuto in mente di fare una legge.

Il disegno in esame ha uno scopo attuale e pratico; si riconnette, mi pare, a quella situazione anormale che si è creata in conseguenza della guerra.

La storia di questi decreti, o per dir meglio delle cause che hanno determinata la presentazione di questa legge, sono note a tutti. Il Governo, durante la guerra, era investito dei pieni poteri con la legge del 1915, epperò, durante quel periodo, i decreti-legge furono meno numerosi. Cessati i pieni poteri non fu possibile immediatamente tornare alle condizioni normali, in parte per l'abitudine, in parte per la mentalità di guerra, mentalità della quale, purtroppo, non ci siamo ancora spogliati ancora oggi, e in parte per necessità vere, obbiettive. Fu così che non venuti meno i pieni poteri, continuò a provvedere come prima, facendo largo uso dei decreti-legge.

Ora sarebbe contrario alla realtà affermare che ciò, almeno in gran parte, non sia dipeso da necessità dipendenti dalle anomalie create dal fatto della guerra. Ma mi par difficile provvedere legislativamente a queste necessità, anche perchè *necessitas non habet legem*, senza notare che sarebbe prematuro provvedere definitivamente ad uno stato di fatto transitorio, e che noi dobbiamo augurarci sia destinato a cessare.

D'altronde, onorevoli colleghi, non possiamo non preoccuparci delle conseguenze di questo disegno di legge. L'onorevole senatore Perla vi ha accennato ampiamente; ed io prescindendo dal

ricordare la più grave, quella, cioè, di legittimare implicitamente il decreto-legge, incoraggiando il Governo a farne uso, sia pure con determinate modalità.

Ma io intendo soffermarmi su un altro in conveniente. Si può supporre, e purtroppo si tratta di una supposizione verosimile — che quello stato di transizione in cui noi ci troviamo e che dipende dalla guerra, continui ancora per qualche tempo e che quindi si riproducano le stesse necessità che hanno indotto tutti i Governi a far uso di decreti-legge.

Voglio dire in sostanza che pur troppo avremo ancora, con una certa frequenza, questa forma anormale di legislazione; e se così è, non possiamo non preoccuparci di una legge che contiene tante forme, tanti termini, tante nullità. Non v'è articolo, si può dire, che non commini una nullità.

Ora un decreto-legge, buono o cattivo che sia, crea delle situazioni giuridiche: e un cittadino che desume da quel decreto un diritto o si trova in una condizione patrimoniale o morale connessa col decreto stesso, non saprà mai se il suo diritto esista o no, perchè può bastare il più piccolo vizio di forma per farlo decadere.

Sarà facile alla cavillosità delle parti sostenere che il decreto è caduto, o perchè fu presentato un giorno dopo, o perchè presentato alla Presidenza, anzichè all'Assemblea, o trasmesso con lieve ritardo da una Camera all'altra: in una parola a quante contestazioni, anche giudiziali, non si potrebbe andare incontro?

E vengo alla conclusione. Penso, da un lato che è estremamente difficile legiferare in questa materia, tanto che lo stesso disegno che ci è stato presentato, non certo per difetto di concezione o di elaborazione, ma per la natura dell'argomento, può prestare il fianco alla critica; penso, d'altra parte, che sia perfettamente lodevole l'iniziativa di tanti autorevoli colleghi, i quali si propongono lo scopo veramente nobile di reprimere, non dirò l'uso in ogni caso, perchè ci potranno essere ancora straordinarie necessità, ma l'abuso dei decreti-legge.

Resta a vedere se il metodo scelto sia quello che meglio conduce allo scopo, e se non sia piuttosto il caso di risalire alle cause, perchè sarebbe vano colpire l'effetto quando continuassero a persistere le cause. Queste cause

sono molteplici. Una parte di colpa spetta anche al Parlamento, che ha sempre subito questi decreti senza reagire; ma io credo che le cause principali stiano al di fuori della volontà di tutti e dipendano dalla anormalità della nostra vita politico-amministrativa, in dipendenza del fatto della guerra e della legislazione di guerra, e dalla anormalità della funzione parlamentare.

Reprimere queste cause non è impresa facile. Ma non dobbiamo scoraggiarci. Oggi abbiamo un Governo saldo, forte, di grande prestigio, e di straordinaria autorità. L'ordine e la disciplina ristabiliti nel nostro Paese, il graduale miglioramento della finanza, sono sintomi confortanti.

Persistiamo. Sorreggiamo il Governò nel suo lavoro fecondo e tenace; adoperiamoci tutti, ciascuno nei limiti delle proprie forze, per facilitare il ritorno graduale, ma rapido, alla normalità della vita ed alla normalità della funzione parlamentare. Eliminate o attenuate le cause, si può ritenere che saranno eliminati o attenuati gli effetti.

Questo ho detto, perchè risponde a un mio profondo convincimento, e non per una avversione preconcepita al disegno di legge che mi riservo di approvare o no, dopo udite le dichiarazioni dell'Ufficio centrale. Anzi, do lode a questo nobile proposito, come non posso non approvare qualunque sforzo, qualunque mezzo, che tenda ad assicurare la legalità ed il perfetto ossequio alla nostra costituzione. Ma non vorrei che, per riparare ad un male, si creassero degli inconvenienti anche più gravi del male. (*Approvazioni*).

Ritiro di un disegno di legge.

THAON DI REVEL, *ministro della marina*.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

THAON DI REVEL, *ministro della marina*.
Mi onoro di presentare al Senato il seguente Regio decreto:

VITTORIO EMANUELE III

per grazia di Dio e per volontà della Nazione

RE D'ITALIA.

Visto l'art. 10 dello Statuto fondamentale del Regno;

Udito il Consiglio dei ministri;

Sulla proposta del ministro della marina, di concerto con quello delle finanze;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Il ministro proponente è autorizzato a ritirare dal Parlamento nazionale il seguente disegno di legge (Stampato Senato del Regno n. 213):

« Conversione in legge del decreto Reale 27 novembre 1919, n. 2349 relativo al passaggio delle Capitanerie di porto dal Ministero della marina a quello dei trasporti marittimi e ferroviari ».

Dato a Roma, addì 18 gennaio 1923.

VITTORIO EMANUELE

MUSSOLINI
THAON DI REVEL
DE STEFANI.

PRESIDENTE. Do atto al ministro della marina della presentazione di questo Regio decreto.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Continuiamo la discussione del disegno di legge sui decreti-legge.

FERRARIS CARLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRARIS CARLO. Io mi sono iscritto a parlare nella discussione generale del disegno di legge, per poter spiegare congiuntamente gli emendamenti che ho presentati, i quali, essendo strettamente collegati fra di loro, non avrebbero potuto opportunamente svolgersi nella discussione dei singoli articoli.

Però voglio premettere una dichiarazione in ordine alla questione fondamentale sull'opportunità o meno di disciplinare per legge la materia dei decreti-legge, questione così brillantemente trattata dai colleghi Perla, Chimienti e Berio.

Il collega Berio, mostrandosi di opinione piuttosto contraria a quella opportunità, ha fatto appello al ritorno alla normalità nelle condizioni del lavoro legislativo ed io posso associarmi a questo suo appello. Ma io esamino la realtà presente e con apprensione considero la persistenza della mentalità che è stata creata dalla guerra sopra questo argomento dei decreti-legge.

Durante la guerra di decreti-legge se ne sono emanati moltissimi, e lo stato di guerra poteva giustificarli. Ma finita la guerra è continuata la emissione accelerata dei medesimi quando una assoluta necessità di essi, per molta parte, non si sentiva più. Ad ogni modo, non curandomi dei passati Ministeri, confidavo che col nuovo Ministero l'uso dei decreti-legge dovesse, non dirò, completamente cessare, ma essere molto ridotto, perchè l'attuale Ministero, avendo pieni poteri in materia finanziaria ed in materia amministrativa, ha in questi larghi limiti tanto da fare con semplici decreti Reali, da poter risparmiarli per le altre materie i decreti-legge, provvedendo alle medesime col l'ordinario lavoro legislativo.

Invece anche l'attuale Ministero ha continuato ad emanare e in grande numero decreti-legge: nell'ultima seduta degli Uffici ne esaminammo ben ventisette.

Noi così persistiamo a percorrere una pessima strada, ed io mi sento profondamente impensierito pel fatto che il lavoro legislativo, se si va avanti così, sarà ridotto semplicemente alla conversione in legge dei decreti-legge, il che non è decoroso per il Parlamento.

Noi dobbiamo instaurare anche su questo punto la disciplina e poichè non si è ritornati naturalmente alla normalità prebellica, vediamo di ristabilirla con qualche provvedimento legislativo. Perciò ho dato il mio consenso al disegno di legge diretto a disciplinare la materia dei decreti-legge, appunto perchè si verranno a stabilire norme per l'uso di questo privilegio usurpato dal potere esecutivo in così larga misura e ad infrenarne gli eventuali abusi.

Si avverta pure che sono sorte gravi incertezze nella giurisprudenza rispetto all'efficacia giuridica dei decreti-legge ed ai limiti della loro applicazione ed in ordine alle facoltà spettanti all'autorità giudiziaria quanto al riconoscimento di tale efficacia e di tali limiti. E queste incertezze devono essere per noi di forte impulso a regolare tale materia, perchè altrimenti non si saprà più dagli amministrati quali siano i loro diritti e quali i loro doveri di fronte ai medesimi.

Si è detto che il nostro Statuto non consente l'uso dei decreti-legge; ma siccome praticamente e per lunga consuetudine anche prebellica si è riconosciuto che in qualche caso il

Governo è costretto a ricorrervi, così, disciplinando questa materia, colmeremo una lacuna del nostro Statuto o, se meglio piaccia, vi faremo un'aggiunta: cosicchè l'argomento, che si deduce dalla lettera del nostro Statuto, è efficace non per combattere, ma per avvalorare la tesi di coloro, i quali insistono che la materia dei decreti-legge sia regolata per legge.

Senonchè, mentre è facile dire che dobbiamo disciplinare mediante legge la materia dei decreti-legge, la cosa è praticamente difficile, come lo hanno avvertito tutti gli oratori che mi hanno preceduto; anzi di questa difficoltà taluno vorrebbe servirsi come argomento per metter in disparte qualsiasi proposta, mentre invece è degna impresa affrontare gli ostacoli e cercare di superarli.

Della notata difficoltà danno prova gli stessi documenti che abbiamo dinanzi. E infatti abbiamo un primo disegno di legge, quello che è stato presentato dai colleghi allo scopo d'iniziare il lavoro legislativo su questa materia; abbiamo un secondo disegno, quello che è stato redatto dall'Ufficio centrale; abbiamo un terzo disegno cioè quello che è stato concordato tra il Governo e l'Ufficio centrale. E questa triplice redazione basta a provare quanto sia arduo regolare la materia.

Ma ciò non toglie o scema il merito della iniziativa dei colleghi in argomento e in particolare il merito del principale redattore dei disegni di legge, il collega Scialoja, il quale davvero si è messo

per un bosco
che da nessun sentiero era segnato.

Ed un sentiero almeno egli lo ha segnato, anzi costruito, e gli emendamenti da me presentati non hanno scopo di ostruirlo, ma anzi di apportarvi un po' di ghiaia per meglio consolidarlo, e così permettere di percorrerlo con maggiore facilità.

Quindi richiamo l'attenzione del Senato sopra i miei emendamenti, che secondo il mio avviso, possono agevolare il conseguimento degli intenti propostisi dai promotori e autori dei disegni di legge.

L'articolo secondo del disegno di legge dell'Ufficio centrale ha indicata la prima deliberazione che dovrà essere presa dalla Commissione parlamentare, alla quale sarebbe deferito l'esame

della conversione in legge di un decreto-legge. Ma prevedendo la prima deliberazione della Commissione, cioè quella in ordine al carattere di urgente necessità, che il decreto-legge dovrebbe possedere, non ha il disegno di legge preveduto invece la deliberazione che possa essere presa dall'Assemblea e gli effetti che possano derivare dalla medesima. E questa mi pare una grave lacuna dell'articolo. Mi dirà l'egregio relatore, che uno degli effetti, quello del diniego d'urgenza da parte della Commissione, è previsto dall'articolo sei. Ma questo articolo ha, secondo il mio avviso, una redazione assai imperfetta, inquantochè stabilisce che: «tostochè un decreto-legge sia decaduto per decorrenza dei termini o pel diniego dell'urgenza, o sia stato rigettato da una delle Camere, il Governo del Re deve revocarlo». Ora l'aver parlato del diniego d'urgenza senza ulteriore specificazione e senza riferirsi all'articolo 2, e l'aver invece specificatamente detto che il rigetto basta che avvenga da parte di una delle Camere, lascia legittimamente supporre che il diniego d'urgenza debba essere deliberato da tutte e due le Assemblee per obbligare il Governo a revocare il decreto, mentre a tale scopo basterebbe il rigetto deliberato da una sola delle due Camere.

Vi è quindi una prima imperfezione nella redazione dell'articolo secondo. Ma poi ve ne è una seconda in quanto non vi si prevede l'effetto di una deliberazione che può anche intervenire, cioè di quella che riconosca l'urgenza del decreto-legge.

In conseguenza ho creduto di formulare un emendamento all'articolo secondo, nel quale ho preveduta la deliberazione della Commissione e le deliberazioni dell'assemblea, a cui la Commissione ha presentata la sua relazione. Secondo il mio emendamento, la Commissione deve esaminare, come propone il disegno di legge dell'Ufficio centrale, se il decreto-legge abbia carattere di urgente necessità. Io non mi preoccupo, come il collega Berio, se la Commissione nel decidere sul carattere dell'urgenza possa o non astenersi dall'entrare nel merito; essa potrà fare benissimo un esame complessivo; anzi se avrà esaminato anche il merito, con maggior coscienza potrà la Commissione dire se il decreto-legge aveva o non aveva carattere di urgenza. Quindi la difficoltà di

separare l'esame dell'urgenza dall'esame del merito, non mi pare obbiezione che abbia valore: però la Commissione dovrà riferire soltanto se esista o non il carattere dell'urgenza. Quando ha riferito sull'urgenza, se la Camera, a cui la relazione è stata presentata (e qui viene la mia aggiunta importante) riconoscerà che il decreto non aveva il carattere d'urgenza, allora il decreto cesserà di aver vigore di legge, ed ho aggiunto: il Governo dovrà revocarlo. Ma invece di dire, come ha detto l'Ufficio centrale, che allora il decreto-legge diventa un semplice disegno di legge, ho stabilito che il Governo, ove lo creda, può convertirlo in un semplice disegno di legge.

Ecco quanto potrà avvenire: il Governo parteciperà alla discussione, sosterrà l'urgenza; se la Camera dà torto al Governo, e dichiara che questo carattere d'urgenza non c'era, il Governo dovrà revocare il decreto-legge, che ha perduto vigore di legge, salvo a convertirlo, se vorrà, in un disegno di legge, perchè questa è la procedura corretta parlamentare. Se invece la Camera, a cui è stata presentata la relazione, delibererà che ha riscontrato il carattere dell'urgenza, allora la conseguenza, che ne deriverà, sarà che il decreto-legge continuerà ad aver valore ed applicazione pratica, ed agli effetti parlamentari sarà considerato come un disegno di legge urgente e seguirà immediatamente la procedura dei disegni di legge urgenti senza le altre votazioni previste dai regolamenti: e così ecco provveduto anche all'ulteriore rapido corso della conversione in legge del decreto senza ulteriori formalità. I vantaggi derivanti da tale proposta sono evidenti. Essendo stato dalla Camera dato consenso implicito al contenuto del decreto-legge, il decreto giustamente viene applicato, non vi sono più dubbi sui suoi effetti amministrativi e giuridici, ed intanto l'andamento legislativo di esso è regolato con tutta semplicità e chiarezza e ne è garantita la sollecitudine e il pronto esaurimento.

Queste circostanze, che sono una conseguenza della proposta che io ho formulata nell'emendamento all'articolo secondo, rendono inutile l'articolo quarto del disegno di legge dell'Ufficio centrale, il quale dice che « ove ciascuna delle due Camere non approvi la conversione in legge di un decreto entro sei mesi dal giorno,

in cui fu rispettivamente a ciascuna di esse presentato, il decreto cesserà di aver vigore di legge ».

Questo articolo è diventato inutile, inquantochè se la Camera ha diniegata l'urgenza, il decreto ha cessato di aver vigore di legge e il Governo deve revocarlo, e può convertirlo in semplice disegno di legge; se la Camera ha riconosciuto l'urgenza, allora il decreto continua ad avere vigore di legge, e, se anche la deliberazione definitiva di merito dovesse rivessse ritardare, lo stato giuridico creato da quel decreto sarebbe pienamente legittimo.

Aggiungo che mantengo la proposta di soppressione non soltanto per l'articolo 4 come è stato formulato nel disegno di legge dell'Ufficio centrale, ma anche per l'articolo 4 come è stato concordato fra l'Ufficio centrale e il Governo. Questo emendamento concordato dice: « dopo due mesi dalla sua presentazione il disegno di legge per la conversione in legge del decreto sarà iscritto d'ufficio all'ordine del giorno ecc. ecc. ».

Avendo provveduto con l'articolo 2 all'andamento del disegno di legge, questo articolo esso pure diventa inutile: ma io questo articolo non lo approvo anche per un altro motivo, motivo che avrei potuto pure addurre per condannare l'articolo 4 come era stato prima formulato dall'Ufficio centrale, perchè in entrambe le formulazioni vi sono dei termini: qui era un termine di due anni, là è un termine di due mesi che possono trascorrere prima che si prendano deliberazioni definitive. Ora, lasciar trascorrere più o meno lunghi termini, durante i quali un decreto legge è applicato, è cosa pericolosa, perchè si creano interessi e situazioni giuridiche che vengono poi ad essere fortemente perturbati quando sopravviene la eventuale tardiva abrogazione del decreto-legge. Quindi bisogna che la cosa proceda sollecitamente: o al decreto-legge la Camera nega l'urgenza ed esso cade, o è riconosciuta l'urgenza e allora continua la sua applicazione, perchè la Camera una certa sanzione l'ha già data riconoscendone l'urgenza, ma essa deve con sollecitudine deliberare definitivamente anche per trasmettere presto il disegno di legge all'altra Camera.

Ecco perchè io faccio vivissima preghiera all'Ufficio centrale, perchè esamini con cura

l'emendamento da me proposto all'articolo 2, il quale, secondo il mio avviso, risolve assai bene una delle maggiori difficoltà che vi possono essere quanto al disciplinare questa materia dei decreti-legge.

Come conseguenza della soppressione dell'articolo 4, viene una soppressione formale di una parte dell'articolo 5, sulla quale non mi fermo: ma soprattutto nasce la necessità di modificare un altro articolo fondamentale che è il sesto.

L'articolo 6 proposto dal nostro Ufficio centrale stabilisce: « Tostochè un decreto legge sia decaduto per decorrenza dei termini stabiliti negli articoli precedenti o pel diniego dell'urgenza, o sia stato rigettato da una delle Camere, il Governo del Re deve revocarlo.

« Ciascuno dei Presidenti delle Camere può far pubblicare la decadenza, il diniego d'urgenza o il rigetto nella *Gazzetta Ufficiale*, e in tal caso il decreto perde dal giorno della pubblicazione la forza di legge. In ogni caso la decadenza o revoca sarà anche inserita nella *Raccolta delle leggi e dei decreti* ».

Ma contemplare la decadenza non è più necessario dopo quello che io ho proposto con le modifiche degli articoli anteriori; il diniego di urgenza è disciplinato anch'esso nell'articolo 2° che ho formulato, e quindi in questo articolo 6° non si tratta che di disciplinare il rigetto da parte di una delle Camere.

Perciò il 1° comma del nuovo articolo 6 da me proposto è: « Tosto che un decreto-legge sia stato rigettato da una delle Camere, il Governo del Re dovrà revocarlo »: ed invero esso decade, proprio come avviene per un ordinario disegno di legge, che è rigettato da una delle Camere, salva qui la necessità della esplicita revoca, perchè il decreto-legge è stato ufficialmente pubblicato.

Quanto poi all'intervento opportunissimo del Presidente di una delle Camere io ho raccolto, modificandolo alquanto, il contenuto del 2° comma dell'art. 6 dell'Ufficio centrale ed ho proposto la seguente formula:

« Ciascuno dei Presidenti della Camera può far pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno la notizia del diniego d'urgenza, di cui al comma terzo dell'art. 2, e del rigetto, di cui al comma primo del presente articolo, e in tali casi il decreto perde dal giorno della pubblicazione vigore di legge. La notizia dovrà essere

riprodotta nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti* ».

Credo che in questo modo si venga a disciplinare la materia dei decreti-legge con una notevole semplicità congiunta a pratica efficacia.

Mi riservo poi, allorquando verranno in discussione i singoli articoli, di dire quale è il mio avviso relativamente alle disposizioni che sono state formulate, in aggiunta al disegno di legge, dall'Ufficio centrale d'accordo col Governo.

Ma prima di finire desidero avvertire una cosa ancora. Alcuni avrebbero preferito che, nel regolare questa materia dei decreti-legge, si fosse specificato (nel primo articolo per esempio del disegno di legge) per quali materie si possano pubblicare decreti-legge, imitando in ciò alcune legislazioni estere. Ma a tale procedimento, che può costituire anche una obiezione al disegno di legge quale ci è stato presentato, io mi dichiaro nettamente contrario, inquantochè, data la grande estensione delle funzioni dello Stato odierno, con tutta facilità o si esagera nell'enumerare le materie per le quali si consentono i decreti-legge, o vi è sovrachia scarsità nella enumerazione, e si viene nell'un caso a dare troppo estesi poteri al Governo, nell'altro a limitarne troppo le facoltà. Quindi anche di fronte a questa proposta avanzata da alcuni sull'esempio di legislazioni estere, io persisto a preferire il procedimento delineato nell'attuale disegno di legge opportunamente emendato.

Perciò raccomando vivamente i miei emendamenti all'Ufficio centrale ed al Governo, nella speranza che possano essere accolti e diano a me la modesta soddisfazione di aver contribuito a disciplinare questa materia che pur offre tante difficoltà (*Vive approvazioni — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Santucci.

SANTUCCI. Onorevoli colleghi, sono stato molto perplesso sulla opportunità di prendere o meno la parola in questa discussione.

Certo io penso che il disegno di legge che stiamo discutendo ha un grande pregio, quello di rappresentare da parte del Senato un monito al potere esecutivo, ed anche agli organi del potere legislativo su questo andamento di cose

che tutti in fondo hanno deplorato, e la coscienza pubblica certamente non sa adattarsi a tollerare, per quanto debba subirlo, cioè che la funzione legislativa rimanga in tanti casi, e così spesso in forme così diverse, perturbata dall'intervento dei decreti-legge.

Un avvertimento, che in forma, direi così, ufficiale venga al Paese ed agli organi pubblici da parte del Senato è certamente utile, ed è infatti per questo che nel gran numero dei senatori che firmarono la proposta di questo disegno di legge anche il mio oscuro nome fu aggiunto.

Però devo confessare che il disegno di legge quale poi è venuto alla luce, e quale è stato discusso, anche con gli emendamenti ultimamente proposti, mi lascia molto incerto sulla opportunità del provvedimento che andiamo a deliberare. Giacchè per quanto dotta e veramente lodevolissima sia la relazione che precede questo disegno di legge, dovuta all'illustre collega ed amico, prof. Scialoja, sussiste tuttavia quell'obiezione che formava la parte fondamentale del discorso dell'illustre presidente Perla; noi stiamo per legalizzare con questo disegno di legge uno stato di cose che è una deviazione dalle norme ordinarie, e lo legalizziamo senza alcun freno fuorchè, dirò così, meccanico nelle circostanze di tempo e di modo.

Il collega Ferraris diceva poco fa, e così ha dichiarato il relatore a nome della Commissione, di essere contrario alla elencazione delle materie a cui si dovrebbe restringere l'uso dei decreti-legge. E capisco gli argomenti in contrario; sebbene a me pare che sarebbe anche possibile, e sarebbe opportuno che questo elenco di materie si potesse introdurre e fosse molto ristretto.

Capisco i decreti-legge per questione di pubblico interesse, interno o anche internazionale; capisco i decreti-catenaccio in materia tributaria, ma non capisco, almeno in teoria, i decreti-legge per tutte le altre cose, specialmente poi quando si tratta di sconvolgere ordinamenti giurisdizionali ed amministrativi, anche in materia delicatissima come, per esempio, il decreto recente emanato in forza dei pieni poteri (e che non rientrerebbe quindi nella presente discussione), col quale tutte le garanzie che l'ordinamento delle nostre leggi sulle opere pie aveva stabilito per frenare e dirigere in qualche modo

il potere esecutivo nel procedere alle concentrazioni o alle trasformazioni di opere pie, vengono ad essere tolte, in quanto che si stabilisce che queste concentrazioni e trasformazioni possano essere fatte anche per semplice decreto ministeriale.

Se si dovesse lasciare la porta aperta a simili provvedimenti, si finirebbe collo sconvolgere tutti gli ordinamenti che ci reggono, tutte le garanzie non solo strettamente costituzionali, non solo puramente legislative, ma anche organiche per la difesa di tutti.

Dunque io sarei del parere che l'elenco ci dovrebbe essere, ma ristrettissimo per due sole categorie, per quelle cioè che ho indicato di sopra. Quando lasciamo però le facoltà di emanare decreti-legge, senza nessuna determinazione di categorie di materie, noi veniamo a sanzionare la legittimità di qualunque provvedimento, ed in qualunque materia la più delicata e la più grave anche nell'ordinamento giurisdizionale che è cosa che deve essere rispettata sempre e protetta con la massima gelosia.

Questo è quanto a parer mio non può ammettersi nel presente disegno di legge: il lasciare una sconfinata libertà contentandoci di circoscrivere questo arbitrio con certi rimedi, diremo così, meccanici, i quali poi sono o troppo larghi, o troppo stretti, non mi persuade. E vedo che la sensazione di questa incertezza è talmente nel sentimento di tutti, che l'Ufficio centrale accetta modificazioni, alcune delle quali radicalissime; e l'onorevole Ferraris vorrebbe restringere alcuni termini. Tutto questo dimostra che noi non abbiamo in questo disegno di legge altra idea che quella d'inceppare in qualche maniera lo svolgimento di questi decreti-legge e incepparli poco o molto, ma niente altro che questo, per il resto, libertà assoluta di provvedere e legiferare per mezzo di decreti sopra qualunque materia.

Ora questo a me veramente ripugna, e quindi credo che bisognerebbe tornare ad esaminare questa legge con un po' più di calma, e pure avendo una fiducia grandissima negli illustri membri dell'Ufficio centrale e specialmente nell'egregio e veramente illustre relatore, mi pare che essi dovrebbero però esaminare la materia un po' più a fondo per vedere se ci dovremo contentare di questi meccanismi, secondo i quali in fondo tutto riposa nella pos-

sibilità che a un dato momento presentandosi un decreto-legge, si discuta la sua urgenza.

Avevo già detto che di questo avrei parlato, ed infatti dirò una parola in proposito. Io non credo che ci sarà mai un caso, quando questo disegno sarà divenuto una legge, in cui la Camera o il Senato avanti ad un atto del Governo, che, evidentemente, una certa giustificazione d'urgenza l'avrà quasi sempre, direi sempre, discuta la questione dell'urgenza: l'accetterà sempre ed allora non c'è che il merito che può essere discusso poi entro due anni. L'onorevole relatore questa mattina, conversando privatamente, mi diceva: « Ma perché ti allarmi dei due anni? Se facciamo anche sei mesi, al termine dei sei mesi il Governo fa un secondo decreto, così il termine sarà prorogato ».

Questo potrà accadere anche per i due anni e se ammettiamo che il Governo possa abusare di questa facoltà, come purtroppo alcuni dei passati Governi ne hanno abusato in passato, vuol dire che non abbiamo modo di difenderci: ma certamente la difesa sarà tanto minore contro questa possibilità di abusi, quando la base di quest'atto sarà diventata così legittima da parere la cosa più naturale e semplice del mondo. Io francamente sarei molto inclinato a fare una proposta formale di sospensiva, e non la faccio perchè mi riservo di sentire quello che diranno nel seguito della discussione la Commissione ed in ispecie il suo dottissimo relatore, ed anche quello che dirà il Governo. Sarei molto inclinato a dire: sospendiamo questa discussione perchè in seguito potrà maturarsi maggiormente lo studio dello stesso disegno di legge.

Noi avremo sempre raggiunto uno scopo, quello di far sentire che di fronte a questo andazzo tutti ci sentiamo a disagio: se il rimedio non l'abbiamo ancora trovato, un rimedio cioè che risponda realmente al bisogno, lasciamo la cosa così, e intanto non avremo perduto il nostro tempo, perchè il solo fatto della presentazione e della discussione che ha avuto luogo ha già una grande efficacia morale tale da permetterci di compiacerci con noi stessi. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

Annuncio di risposta scritta.

PRESIDENTE. Il Ministro competente ha trasmesso la risposta scritta a una interrogazione del senatore Mazziotti. A norma del regolamento, sarà inserita nel resoconto stenografico della seduta odierna.

Domani alle ore 16 seduta pubblica con il seguente ordine del giorno:

I. Interrogazioni.

II. Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori (*Documenti* N. LXXIII [*Agnelli*] - (LXVIV) [*Martini*] (LXXV) [*Scherillo*] - (LXXVI) [*Soderini*] (LXXVII) [*Spada*]).

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-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 (Numero 335);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale n. 515, in data 29 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 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 1 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 1921, 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);

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 sottufficiali della Regia marina in servizio attivo, per la costruzione di case economiche di abitazione a proprietà indivisa (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 solifera siciliana (numero 552);

Ricostituzione del comune di Joppolo (Girgenti) (N. 451);

Costituzione in unico comune autonomo delle frazioni di S. Alfio e Milo (N. 458);

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);

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 18,15).

Risposta ad interrogazione.

MAZZIOTTI. — Ai ministri delle finanze, della guerra e dell'industria, per sapere se non credano che le recenti pubblicazioni circa l'inchiesta su le spese di guerra e le polemiche, cui hanno dato luogo, non possano in alcuna guisa giovare al necessario ricupero delle somme indebitamente pagate e alla doverosa punizione dei frodatori del pubblico erario, mentre possono arrecare discredito sia all'interno che all'estero su l'industria italiana e sui grandi organismi industriali del nostro paese.

RISPOSTA. — Non mi dissimulo che il dibattito di recente avvenuto sulla stampa quotidiana circa il risultato dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle spese di guerra, abbia potuto, in qualche modo, deviare l'opinione pubblica dal giusto apprezzamento su uomini e cose che formano oggetto di inda-

gini e di giudizi da parte della Commissione predetta. Tengo, tuttavia, ad assicurare l'onorevole interrogante che il Governo non defletterà da ogni azione che possa condurre alla reintegrazione erariale dei lucri indebiti ed eccessivi. La eseguità del numero di enti industriali che parteciparono alle polemiche giornalistiche esclude, poi, che l'industria italiana possa, da tali pubblicazioni, aver subito un discredito all'interno del Regno, che tale discredito abbia potuto avere apprezzabili ripercussioni all'estero.

Con la presente rispondo a nome anche dei colleghi della guerra e dell'industria, ai quali la S. V. On.ma si era rivolta.

Roma, 25 maggio 1923.

Il Ministro
A. DE STEFANI.

Licenziato per la stampa il 5 giugno 1923 (ore 17).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche