

CXL<sup>a</sup> TORNATA

MARTEDÌ 29 MAGGIO 1923

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

## INDICE

Disegni di legge (Seguito della discussione di):	
« Sulla conversione in legge dei decreti-legge »	4865
Oratori:	
ALBERTINI . . . . .	4865
CANNAVINA . . . . .	4870
TOMMASI . . . . .	4868
(Presentazione di) . . . . .	4865
Documenti (Presentazione di) . . . . .	4857
Giuramento (dei senatori Pestalozza, Pantaleoni, Soderini, Scherillo) . . . . .	4857, 4858, 4865
Interrogazioni (Annuncio di) . . . . .	4875
(Svolgimento di):	
« Sulla Gipsoteca canoviana in Possagno » . . . . .	4858
Oratori:	
GENTILE, <i>ministro della pubblica istruzione</i> . . . . .	4858
MAZZONI . . . . .	4859
« Sull' applicazione dell' imposta sui redditi agrari » . . . . .	4859
Oratori:	
CANNAVINA . . . . .	4860
LISSIA, <i>sottosegretario di Stato per le finanze</i> . . . . .	4859
« Sulla bonifica del lago Biviere » . . . . .	4862
Oratori:	
BENEVENTANO . . . . .	4862
CARNAZZA, <i>ministro dei lavori pubblici</i> . . . . .	4862
Relazioni (della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori) . . . . .	4863
(Presentazione di) . . . . .	4857, 4865
Votazione a scrutinio segreto (Risultato di) . . . . .	4865

l'agricoltura, dell' industria e commercio, e il sottosegretario di Stato per le finanze.

BISCARETTI, *segretario*, dà lettura del processo verbale dell'ultima seduta, che è approvato.

## Giuramento del senatore Pestalozza.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Ernesto Pestalozza, la cui nomina a senatore fu in una precedente seduta convalidata, prego i signori senatori Melodia e Marchiafava di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

## Presentazione di relazioni e di un documento.

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

DALLOLIO ALBERTO. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 8 febbraio 1923, n. 437, relativo alla valutazione dei titoli di proprietà delle Società per azioni ordinarie e cooperative, delle Opere pie, delle Casse di risparmio, dei Monti di Pietà ed altri Enti morali » (N. 569).

La seduta è aperta alle ore 16.

Sono presenti i ministri della giustizia ed affari di culto, della guerra, della marina, dell'istruzione pubblica, dei lavori pubblici, del-

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

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

VITELLI. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 21 dicembre 1922. n. 1859, che autorizza la maggiore assegnazione di lire 385,000 negli stati di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione degli esercizi finanziari 1922-23, 1923-24, 1924-25, per aumento di contributo a favore della Regia accademia dei Lincei in Roma » (N. 581).

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

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

TRIANGI. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 4 gennaio 1923, n. 74, relativo al trasferimento nei ruoli del servizio attivo permanente di ufficiali inferiori di vascello di complemento appartenenti alle nuove provincie » (N. 578).

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

Invito l'onorevole senatore Perla a recarsi alla tribuna per presentare delle relazioni.

PERLA. A nome della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori ho l'onore di presentare al Senato le relazioni relative alla convalida della nomina a senatore dei signori Boni Giacomo, Corradini Enrico, Bistolfi Leonardi, Pitacco Giorgio, Ricci Corrado, Tolomei Ettore.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole senatore Perla della presentazione di queste relazioni, che saranno poste all'ordine del giorno di domani.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà

CARNAZZA, *ministro dei lavori pubblici*. A nome del ministro degli affari esteri, ho l'onore di presentare al Senato la « Nota del Governo lussemburghese relativa al trattamento dogana-

nale delle merci di provenienza del Regno e la risposta del Governo italiano ».

PRESIDENTE. Do atto al ministro dei lavori pubblici della presentazione di questo documento.

#### Giuramento del senatore Pantaleoni.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Pantaleoni Maffeo la cui nomina a senatore è stata in una precedente seduta convalidata, prego i signori senatori Bergamini e Mortara di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Pantaleoni Maffeo è introdotto nell'aula e presta giuramento seconda la formola prescritta dall'art. 49 dello Statuto).

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

#### Svolgimento d'interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione del senatore Mazzoni al Minsitro della pubblica istruzione: « Per sentire se non creda che sia da agevolare il riordinamento della Gipsoteca Canoviana in Possagno ».

Ha facoltà di parlare il ministro della pubblica istruzione per rispondere a questa interrogazione.

GENTILE, *ministro della pubblica istruzione*. Il senatore Mazzoni m'interroga se non credo che sia da agevolare il riordinamento della Gipsoteca Canoviana in Possagno.

Io sono lieto di assicurare il senatore Mazzoni che il Ministero della pubblica istruzione si è già preoccupato di tale questione; ed ha fatto tutto quello che nelle presenti condizioni si poteva per aiutare l'iniziativa lodevolissima del comune di Possagno per il riordinamento della Gipsoteca Canoviana. Ed è stata promessa la somma di venticinque mila lire per il compimento dei lavori occorrenti al riordinamento della Gipsoteca.

Ora è da sperare che lo stesso comune faccia il maggiore sforzo possibile per profittare appunto della manò che gli offre il Ministero.

Credo che il senatore Mazzoni sia soddisfatto del nostro interessamento.

MAZZONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAZZONI. Non posso che dirmi soddisfatto e ringraziare l'onorevole ministro. Ogni cosa che si faccia perchè i nostri tesori artistici nazionali siano mantenuti e vengano saviamente accresciuti, arreca un vantaggio manifesto; perchè qualsiasi forestiero che, venuto in Italia, abbia l'occasione dalle opere belle e dalle collezioni di fermarvisi qualche giorno di più, contribuisce anch'esso all'economia del Paese; ma, anche senza tener conto di ciò, conviene custodire e curare quanto si attiene alle ragioni del sentimento patrio e alla storia gloriosa che è vanto specifico dell'arte italiana.

La somma di lire 25,000 non è certamente cospicua; pur si ha da tenere conto delle strettezze del bilancio delle Belle Arti, e nulla oso chiedere ora in più.

Soltanto raccomanderò all'onorevole ministro di far sempre vigilare come si mantengano le preziose opere o raccolte minori che onorano ogni regione d'Italia; in guisa che l'autorità centrale sappia prima, o almeno contemporaneamente a quelli che si interessano delle cose dell'arte, quali provvedimenti occorra di prendere per preservarle o completarle.

Nel caso presente, questa interrogazione, annunciata parecchi mesi fa, mi compiaccio che abbia giovato alla bella e importante Gipsoteca di Possagno, malmenata dalla guerra; ma sarebbe bene che l'Amministrazione centrale da' suoi organi vigili e solerti fosse sempre informata in maniera che non le occorresse, per provvedere, l'impulso di un'interrogazione.

E detto ciò, torno a ringraziare l'onorevole ministro, sicuro che non ometterà, in favore degli studi canoviani, e della bellezza mirabile di quella collezione, quanto sia per apparire ulteriormente vantaggioso.

PRESIDENTE. Viene ora l'interrogazione del senatore Cannavina al ministro delle finanze: « Per sapere, se 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 cata-

stali, iscrivendoli senz'altro, di ufficio, sol perchè tali, nella tabella di cui all'articolo 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 ».

Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per le finanze.

LISSIA, *sottosegretario di Stato per le finanze*.

LISSIA, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Per quanto ciò non sia detto esplicitamente, è chiaro che l'onorevole interrogante si preoccupa della condizione che nell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile sui redditi agrari, può essere fatta ai proprietari di fondi, nel caso in cui questi siano affittati, in base a semplici contratti verbali o scritti non registrati nei termini di legge.

Secondo l'interrogante, in tali casi, le agenzie, di fronte alla impossibilità in cui il proprietario viene a trovarsi di fornire le prove legali della esistenza del contratto di fitto e quindi del suo diritto alla esenzione dalla imposta, considerano senz'altro il proprietario stesso soggetto alla imposta medesima, quale diretto coltivatore.

Si potrebbe anzitutto osservare all'onorevole interrogante che di fronte allo stato di cose assolutamente anormale creato dagli stessi proprietari in frode ad un'altra legge tributaria dello Stato, non può certamente affermarsi eccessiva l'azione dell'agente, il quale, messo nell'impossibilità di assoggettare all'imposta il reddito agrario a nome dell'affittuario, perchè gli mancano gli elementi a ciò indispensabili, ricorre ad una presunzione, che nel caso appare giustificata, per chiedere al proprietario il pagamento del tributo, lasciando al proprietario stesso, il compito di dimostrare la erroneità della presunzione medesima in base a prova che egli solo possiede. Si può però assicurare che, indipendentemente dalla regolarizzazione dei contratti agli effetti delle tasse di registro e bollo, gli agenti hanno desistito dall'accertamento al nome del proprietario, ogni qualvolta è stato possibile procedere all'accertamento a carico dell'affittuario. Chè se poi trattasi di terreni di poca estensione, allora non vi è alcun motivo di preoccupazione, in quanto non vi sarebbe luogo ad alcun ac-

certamento del reddito inferiore al limite imponibile fissato dalla legge.

Comunque sia si può anche assicurare l'onorevole interrogante che la questione alla quale egli accenna, ha già formato oggetto di esame da parte dell'Amministrazione, la quale si riserva di risolverla nel modo più conveniente nell'interesse dei proprietari e dell'erario, ammettendo a registrazione ed alla regolarizzazione agli effetti della tassa di bollo verso il solo pagamento delle tasse, ed in esenzione da qualsiasi sopra tassa e penalità, i contratti sia verbali che scritti non registrati nei termini di legge, i quali debbano essere prodotti alle agenzie agli effetti dell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile sui redditi agrari.

Le agenzie poi, prescindendo da qualsiasi eccezione in ordine alla validità dei contratti di fronte all'Amministrazione per il periodo anteriore alla data di registrazione, potranno riconoscere ai contratti medesimi valore retroattivo, ogniquale volta, ben inteso, risulti che essi corrispondano ad uno stato di fatto preesistente alla data della registrazione, e questo sia ammesso e riconosciuto dagli affittuari tenuti al pagamento dell'imposta.

Altra preoccupazione dell'onorevole interrogante sarebbe a quanto pare, costituita dalla possibilità che, causa la deficienza e la non regolare tenuta di taluni catasti, possano essere chiamati a pagare l'imposta, molti i quali non sono proprietari di terreni, per quanto figurino tuttora iscritti nei registri catastali.

Certo l'iscrizione catastale in mancanza di documenti che ne dimostrino l'erroneità, non può non costituire per gli agenti la base principale per gli accertamenti d'ufficio. È però da tener presente che le dichiarazioni vennero presentate in numero enorme, e fra queste non poche riguardanti redditi non soggetti alla imposta, e che, indipendentemente dalle dichiarazioni suddette, le Agenzie hanno eseguito tutto un lavoro di spogli, di raccolta di dati e di elementi, da rendere possibile, non soltanto un serio controllo delle dichiarazioni, ma ben anco di integrare e correggere in gran parte i dati catastali in loro possesso.

Si può quindi con tranquillità affermare che l'inconveniente di cui si preoccupa l'onorevole

interrogante, potrà verificarsi soltanto in un numero limitato di casi.

Del resto istruzioni sono state date perchè gli agenti si astengano dallo iscrivere in tabella le partite per le quali manchino le dichiarazioni e gli elementi in loro possesso, non siano sufficienti per una, per quanto sia possibile, esatta identificazione dei terreni e dei loro attuali proprietari.

In tal caso gli agenti a sensi dell'art. 27 del Regio decreto 12 marzo 1923, n. 505, devono procedere agli accertamenti nei modi ordinari, e cioè colle notificazioni individuali dei relativi avvisi, il che garantisce al contribuente l'esercizio più completo del proprio diritto di difesa.

Non può certamente escludersi che, non possono essere compresi nelle tabelle anche taluni contribuenti i quali, per quanto iscritti nei registri catastali non siano in realtà più proprietari dei terreni. A questi però, come ad ogni altro contribuente compete il diritto di ricorso alle Commissioni amministrative. Che nella peggiore delle ipotesi e quando pure gli iscritti irregolarmente in tabella non fossero in grado di esperire nei termini di legge, il loro diritto di ricorso ed il reddito accertato d'ufficio dovesse divenire definitivo, resterebbe pur sempre ad essi integro il diritto del ricorso alle Commissioni per assoluta inesistenza di reddito a sensi dell'art. 117 del Regolamento 11 luglio 1907, n. 560 per l'imposta di ricchezza mobile, ricorso che può essere presentato nei tre mesi dalla pubblicazione del ruolo, od anche prima, quando dell'erroneo accertamento essi vengono eventualmente a conoscenza, indipendentemente dalla pubblicazione suddetta o dalla notificazione della cartella di pagamento per parte dell'esattore.

Pare quindi possa affermarsi che in ogni ipotesi la difesa del contribuente è sufficientemente garantita.

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

CANNAVINA. Ringrazio l'onorevole sottosegretario di Stato della lunga risposta data alla mia breve interrogazione, per quanto tutto il contenuto della risposta non sia esattamente pervenuto al mio orecchio, per la confusione del momento e per la debolezza della voce.

Comunque, prendo atto volentieri delle assicurazioni date per quella parte che ho potuto udire. Comprendo perfettamente le osservazioni che sono state esposte per giustificare l'operato degli agenti delle imposte, circa l'applicazione del decreto che ha istituito il reddito agrario in confronto di proprietari in determinate condizioni: comprendo le considerazioni addotte a giustifica, ma non posso affatto ritenerle buone. È ben vero che il proprietario può non aver registrato un suo contratto di fitto e però egli è passibile delle penalità previste dalla legge del Registro; è ben vero che tale condizione può creare un mezzo per eludere l'applicazione della legge sui redditi di ricchezza mobile; ma tutto questo non ha a che vedere con il decreto che ha istituito la imposta sul reddito agrario per i proprietari in determinate condizioni, quando cioè tale decreto, con quello successivo che detta le norme regolamentari, espressamente dice che è tenuto alla dichiarazione unicamente il proprietario che coltiva direttamente i propri fondi, ovvero dà i fondi a mezzadria.

Codesto concetto, scolpito nel Regio decreto che istituisce l'imposta, ribadito nelle norme regolamentari, è di palmare evidenza. Data così questa situazione di diritto è evidente che il proprietario, sia o non sia in regola con la legge del Registro, avendo la coscienza - rispondente a realtà - di non essere né coltivatore diretto, né coltivatore dei suoi fondi a mezzadria, si astiene dal fare la denuncia di reddito agrario nel caso che abbia dato in fitto i suoi fondi rustici. E se ne astiene nella massima buona fede, salvo, s'intende, l'eventualità che possa soggiacere a misure fiscali per la mancata registrazione dei contratti di locazione.

Intanto, poichè l'istituzione della nuova tassa, con norma nuova stabilisce che l'iscrizione nella tabella non è preceduta o accompagnata da avviso personale da notificarsi agli iscritti, prescrivendo solo che la tabella sia pubblicata mediante deposito nell'ufficio comunale, è ben naturale che il proprietario che non si trova nelle condizioni prescritte dalla legge e quindi non ha fatto, perchè non doveva farla, la dichiarazione di reddito, non si dà briga nemmeno di andare a consultare la tabella dovendo ritenere giustamente ch'egli non vi sia compreso.

Di qui deriva che, decorso inutilmente il termine per il reclamo, il proprietario, che non è tenuto per legge a fare dichiarazioni, perchè non obbligato al pagamento della nuova imposta, si trova invece, per una presunzione di legge, in perfetta opposizione alla legge ad essere o un proprietario che coltiva direttamente o che ha dato a mezzadria i suoi terreni senza essere nè nell'un caso, nè nell'altro. Tutto ciò costituisce evidentemente una ingiustizia; costituisce anzi - *absit iniuria verbis* - una insidia.

Volendo raggiungere il fine di obbligar tutti alla dichiarazione, anche il proprietario che avesse concesso i suoi fondi in affitto, bisognava si dicesse nettamente nel decreto essere tutti i proprietari tenuti alla denuncia con obbligo, in caso di terreni dati in fitto, di declinare il nome del fittavolo all'evidente scopo di raggiungere quest'ultimo ed obbligarlo al pagamento giusta la precedente legge sulla imposta di ricchezza mobile. Ma l'aver creato una presunzione, che è contraria alla legge, per aggiungere alla legge casi da questa evidentemente esclusi, sembra a me costituisca addirittura una enormità, che nessun sottile ragionamento potrà mai giustificare.

D'altronde i pericoli sono gravissimi. Già l'onorevole sottosegretario di Stato alle finanze ha rilevato come in parecchie regioni del Regno, i proprietari, per antiche contrattazioni verbali di compra-vendita verificatesi prima ancora del Codice civile, si sono accordati tra loro, e mentre figura ancora in catasto l'antico intestatario, chi paga l'imposta è invece il reale proprietario. È naturale quindi che l'antico intestatario non si faccia vivo; eppure egli, che non è neppure il proprietario, si troverà gravato dall'imposta del reddito agrario per effetto della creata presunzione.

Molte volte, come l'onorevole sottosegretario sa, dato il lavoro esuberante delle agenzie, non sono ancora eseguite materialmente le annotazioni dei trapassi pur di data non remota, benchè le agenzie delle imposte si trovino già in possesso degli elementi per le vulture catastali.

Comunque, io prendo atto della promessa dell'onorevole sottosegretario alle finanze che saranno presi provvedimenti per evitare inconvenienti il più che sarà possibile. Non posso però non compiacermi di aver presentato que-

sta interrogazione, perchè il suo svolgimento, o almeno la risposta data dall'onorevole sottosegretario di Stato, servirà a mettere sull'avviso i proprietari sul pericolo da cui sono minacciati, per cui, senza ch'essi lo sappiano, possono trovarsi gravati da una imposta che per la legge stessa non dovrebbero pagare.

**PRESIDENTE.** Viene ora la interrogazione del senatore Beneventano 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.

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

**CARNAZZA, ministro dei lavori pubblici.** La bonifica del lago di Lentini cui si interessa l'onorevole senatore Beneventano è infatti iscritta al n. 67 della tabella annessa al testo unico del 28 marzo 1900. L'onorevole Beneventano vuole conoscere quali sono gli intendimenti del Governo circa l'esecuzione di questa bonifica. Egli sa che le bonifiche possono secondo la nostra legge essere fatte o direttamente o per concessione. Lo Stato non farà direttamente la bonifica del lago di Lentini perchè nelle condizioni attuali del bilancio dello Stato non è possibile addossargli l'onere della esecuzione di questa bonifica. Però se l'esecuzione della bonifica venisse chiesta in concessione, la concessione sarebbe immediatamente accordata perchè ho ottenuto dal mio Collega delle Finanze l'assegnazione sufficiente per potere fare la concessione di queste opere di bonifica. L'onorevole senatore Beneventano però, oltre che conoscere gli intendimenti del Governo, il quale, come egli vede, ha in animo di eseguire l'opera sempre che vi siano coloro che ne chiedano la concessione, vuol sapere anche i criteri relativi alla forma della esecuzione della bonifica, poichè questa bonifica del lago di Lentini ha dato luogo ad un dissenso di ordine tecnico fra coloro i quali chiedono che essa sia fatta mediante il prosciugamento dell'intero lago e coloro i quali invece ritengono che debba essere fatta lasciando intatto il lago e prosciugando soltanto le adiacenze di

esso. La questione effettivamente è grave, ed essa si riferisce non solamente alle condizioni particolari del lago di Lentini, ma si riferisce anche alle condizioni di tutta quella regione che è a valle del lago medesimo e per la quale questo lago serve come unico serbatoio che rende possibile la irrigazione di vasti terreni a valle. Certamente l'onorevole Beneventano conosce meglio di me che il lago di Lentini, ideato e costruito nel Medio Evo, è l'unico esempio di un lago artificiale, di cui sono rimaste tracce in Sicilia. Esso è un serbatoio artificiale che fu costruito dagli arabi appunto per poter irrigare le terre che sono a valle del lago medesimo. Perciò è venuto il contrasto se nell'eseguire la bonifica dovesse prosciugarsi interamente il lago e sopprimere così la irrigazione di tutti i terreni a valle o se invece dovesse conservarsi il lago e farlo servire da serbatoio per la irrigazione dei terreni a valle. La questione è certamente grave: vi è chi afferma che ragioni di sanità pubblica impongono il prosciugamento del lago anche se dovesse soffrirne l'agricoltura. Vi è invece chi ritiene che le ragioni della sanità pubblica possano agevolmente esser conciliate con quelle dell'agricoltura. Io non mi azzardo a dare un giudizio sulla materia: il giorno in cui vi sarà un concessionario disposto ad assumere la concessione della bonifica io sottoporro le due ipotesi al corpo tecnico del mio ministero che giudicherà se l'uno o l'altro sistema debba essere adottato per la bonifica stessa.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole Beneventano per dichiarare se è soddisfatto.

**BENEVENTANO.** Prima di tutto, onorevole ministro, mi permetta che io faccia presente lo stato in cui si trovava il lago di Lentini prima della attuale arginatura. Esisteva il lago di cui la storia conserva il ricordo e che dal nome favoloso di Ercole appellavasi Ercoleo. Veniva alimentato semplicemente con le acque che sorgono nel centro di quel suo piccolo avallamento. Dopo, all'epoca dei normanni, fu data facoltà di costruire una diga che ha cagionato l'espansione del lago, occupando estese zone di terreni adiacenti, e dato incremento alla malaria che da tempo nuoce ai quattro popolosi comuni di Lentini, Carlentini, Francofonte e Scordia.

Per attuare la bonifica di questo lago, il Governo fece eseguire un progetto, che per la sua struttura importava una grandissima spesa e lasciava sussistere gli inconvenienti, che si volevano eliminare.

Fu necessario studiare un altro sistema, che all'incremento dell'agricoltura congiungesse la completa soppressione della malaria.

Relativamente a questo sorse in seno al Consiglio Superiore del Ministero una divergenza di pareri di cui ha fatto cenno l'onorevole ministro.

Da alcuni si chiedeva un bacino montano, da altri si voleva il prosciugamento totale del lago. Interpellata per l'obbietto, la Direzione Generale di Sanità Pubblica nel modo più chiaro e categorico, ha detto che al disopra di tutto deve sovrastare la salvezza dei sopraccennati quattro comuni interessati, e che altro mezzo non c'è per raggiungere questo scopo all'infuori di quello del totale prosciugamento.

Per questo io, insieme alla Società dei Combattenti, alla quale è stata concessa la esecuzione di questa bonifica, abbiamo presentato un grande progetto di massima per la totale bonifica col completo prosciugamento dell'intera superficie del lago con una spesa preventivata di un milione e 200,000 lire. Con questa spesa si avrà il totale prosciugamento e la formazione di una cascata la quale potrà fornire importante forza motrice per le industrie locali, e procurerà grande ricchezza con le acque che al disotto della cascata serviranno all'irrigazione della vastissima zona di terreni che giacciono a valle della medesima. Ora, l'Associazione dei combattenti di Lentini è pronta ad assumere l'opera. È doloroso apprendere, che lo stanziamento di 2,200,000 lire che erano accantonate per quest'opera secondo le disposizioni del ministro del tempo, sono stati soppressi di recente. Ciò mi sorprende. Non è necessario, nè conforme a rettitudine sopprimere lo stanziamento di somme destinate ad accrescere la ricchezza e ridare la salute ad una intera regione, mentre siamo chiamati a dare 20 milioni, 50 milioni per opere che non hanno affatto la utilità desiderata.

Spero che l'onorevole ministro troverà modo di facilitare la pronta attuazione della totale bonifica che è vivamente reclamata.

Non è possibile che si possa ancora tollerare la malaria in quattro comuni; ciò costituisce un'onta per la civiltà moderna.

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

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

Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Santucci.

SANTUCCI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con regio decreto in data 1º marzo del corrente anno, per la categoria 21ª dell'art. 33 dello Statuto, è stato nominato senatore del Regno l'ing. Giovanni Agnelli.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Cassis.

CASSIS, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1º marzo 1923, per le categorie 3ª e 5ª dell'art. 33 dello Statuto del Regno, venne nominato senatore l'on. Ferdinando Martini.

Dai documenti presentati risulta che fu deputato al Parlamento per tredici Legislature, dalla XII alla XXIV, e due volte ministro Segretario di Stato.

Concorrendo gli altri requisiti voluti, la Commissione, ad unanimità di voti, ha l'onore di proporvi la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Santucci.

SANTUCCI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1º marzo 1923, per la categoria 21ª dell'articolo 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno l'onorevole conte Edoardo Soderini.

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 Perla.

PERLA, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto 1° marzo 1923, per la categoria 18ª dell'art. 33 dello Statuto, è stato nominato senatore il professore Michele Scherillo.

Dall'esame dei documenti presentati risulta che la nomina del prof. Scherillo a membro effettivo del R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere fu approvata con Regio decreto del 21 marzo 1907 e che concorrono tutti gli altri requisiti. La vostra Commissione quindi ha l'onore di proporvi, ad unanimità, la convalidazione della nomina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Giardino.

GIARDINO, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con regio decreto del 1° marzo 1923, per la categoria 3ª dell'articolo 33 dello Statuto, l'on. Nicola Spada è stato nominato senatore del Regno.

La vostra Commissione, verificato che l'onorevole Spada fu deputato al Parlamento per tre consecutive Legislature, XX, XXI e XXII, e risultando il concorso di tutti gli altri requisiti voluti, ha l'onore di proporvi, a unanimità di voti, la convalidazione della nomina.

#### Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Si procederà ora alla votazione a scrutinio segreto sulle conclusioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori.

Prego l'onorevole, 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 i signori senatori segretari di procedere allo spoglio delle urne.

(I signori segretari procedono alla numerazione dei voti).

Hanno preso parte alla votazione i senatori:  
Agnetti, Albertini, Amero D'Aste, Ancona, Artom, Auteri Berretta.

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

Cagnetta, Cagni, Calabria, Campello, Campostrini, Cannavina, Capaldo, Capotorto, Carissimo, Casati, Cassis, Castiglioni, Cataldi, Catalani, Cefalo, Cefaly, Chiappelli, Cimati, Cirmeni, Cito Filomarino, Civelli, Clemente, Cocchia, Coffari, Colonna Prospero, Conci, Contarini, Conti, Corbino, Credaro, Cremonesi, Crispolti.

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

Fadda, Fano, Ferraris Carlo, Ferraris Dante, Ferrero Di Cambiano, Fili Astolfone, Foà, Francassi, Fradeletto, Francica Nava, Fratellini.

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

Imperiali, Inghilleri.

Lagasi, Lanciani, Leonardi-Cattolica, Loria, Lusignoli, Lustig, Luzzatti.

Malagodi, Malaspina, Malvezzi, Mango, Maragliano, Marchiafava, Marciano, Marescalchi Gravina, Mariotti, Martinez, Martino, Mattioli, Mayer, Mazza, Mazziotti, Mazzoni, Melodia, Milano Franco D'Aragona, Molmenti, Montreser, Morpurgo, Morrone, Mortara, Mosconi.

Nava, Niccolini Eugenio, Niccolini Pietro, Novaro.

Pagliano, Pais, Palummo, Pansa, Pantano, Passerini Angelo, Peano, Pellerano, Perla, Persico, Piaggio, Pigorini, Pincherle, Pironti, Pistoia, Placido, Podestà, Poggi, Polacco, Porro, Pullè, Puntoni, Pestalozza, Pantaleoni.

Quarta, Quartieri.

Rajna, Rampoldi, Rattone, Rebaudengo, Resta Pallavicino, Ridola, Romeo Delle Torrazze, Rossi Baldo, Rossi Giovanni, Ruffini.

Salata, Sandrelli, Sanjust di Teulada, Santucci, Scaduto, Scalori, Schanzer, Schiralli, Scialoja, Sechi, Setti, Sili, Sinibaldi, Spirito, Squitti, Stoppato, Suardi.

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

Valenzani, Valerio, Valli, Valvassori-Peroni, Vanni, Venosta, Venzi, Viganò, Vigliani, Vignoni, Vitelli, Volterra.

Wollemborg.

Zippel, Zuccari, Zunino, Zupelli.

#### Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Essendo risultato dal computo dei voti che il Senato approva le conclusioni della Commissione per la verifica dei titoli, dichiarato convalidata la nomina a senatore dei signori Agnelli, Martini, Scherillo, Soderini, Spada e li ammetto alla prestazione del giuramento.

#### Presentazione di un disegno di legge.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

THAON DI REVEL, *ministro della marina*.  
Ho l'onore di presentare al Senato il disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento: « Conversione in legge del Regio decreto-legge 27 novembre 1919, n. 3349 relativo al passaggio delle Capitanerie di porto dal Ministero della marina a quello dei trasporti marittimi e ferroviari ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro per la marina della presentazione di questo disegno di legge che sarà inviato all'esame dello stesso Ufficio centrale che ebbe in esame il disegno di legge n. 213, ieri ritirato e riguardante analoga materia.

#### Giuramento dei senatori Soderini e Scherillo.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Soderini conte Edoardo la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Mattioli-Pasqualini e

Santucci di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Michele Scherillo la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori D'Ovidio e Lusignoli di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

#### Presentazione di relazione.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole senatore Niccolini Pietro a recarsi alla Tribuna per presentare una relazione.

NICCOLINI PIETRO. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul seguente disegno di legge: « Autorizzazione ai Comuni a riscuotere mediante ruoli il corrispettivo del servizio di ritiro e trasporto delle immondezze domestiche ».

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del seguente disegno di legge: « Sulla conversione in legge dei decreti legge ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Albertini.

ALBERTINI (*Segni di attenzione*). On. senatori, il Senato deve una riconoscenza vivissima al senatore Scialoja e a tutti quei colleghi che

hanno portato l'autorità del loro nome alla sua proposta diretta a frenare l'abuso del decreto-legge regolandone in qualche modo l'esercizio. Già il nostro illustre Presidente aveva levata qui in Senato, in uno dei suoi autorevoli discorsi, una fiera protesta contro l'abuso del decreto-legge dimostrandone tutta l'enormità giuridica e morale. Un sentimento comune anima tutti qua dentro, tanto coloro che approvano il disegno di legge che ci sta dinanzi, quanto quelli che esso lascia perplessi. Gli uni e gli altri, cioè, sono d'accordo nel giudicare che così non si può andare avanti, che l'attività d'un Parlamento ridotto ad approvare la conversione di decreti-legge è indecorosa, che tanta violazione dello Statuto offende non solo la dignità delle due Camere ma anche gli interessi del paese, a cui è tolto il mezzo di intervenire, attraverso i suoi rappresentanti, nella legislazione. Se si considera che dei 290 progetti approvati dal Senato, ben 197 furono conversioni in legge di decreti, si ha il quadro della vera situazione in cui ci troviamo.

Per uscire da questa situazione si affacciano due soluzioni: quella della transigenza, cioè della regolazione dell'abuso, e quella della intransigenza, che all'abuso non vuol dar quartiere. Io sono tra gli intransigenti e ne dico rapidamente le ragioni.

Il decreto legge è un fatto, non un diritto. Esso, ha scritto l'onorevole Scialoja, « non ha una giustificazione nella nostra legge scritta »; ma la necessità di emanare decreti-legge avrebbe creato, secondo lui, « una norma costituzionale non scritta », che ha modificato lo Statuto. Questa necessità dei decreti-legge è stata ammessa così dai fautori della proposta Scialoja come da coloro che le sono contrari. Ma esiste? Nei tempi più gravi e procellosi del nostro Risorgimento l'uso dei decreti-legge fu minimo. Nel 1848 il Governo fece approvare il bilancio con decreto reale; ma la Camera unanime elevò così fiera protesta che da quel giorno la prova non fu più ripetuta. Cavour seppe governare rispettando lo Statuto e i diritti del Parlamento. E, se dal '63 al '67 i decreti-legge divennero alquanto numerosi, dal '68 all'81, secondo ci narra l'onorevole Scialoja, ne troviamo soltanto sette! Pensate quali anni quelli dal '68 all'81! Dall'82 poi al '91 nessun decreto-legge. Nel '91, a proposito di un de-

creto-legge che portava un aggravamento di tassa di fabbricazione interna, l'onorevole Crispi così si esprimeva: « Il decreto reale in questo caso è una enormità, è una violazione pura e semplice della Costituzione del Regno... Il Re non ha il potere di decretare le imposte: la dinastia di Savoia si è segnalata sempre per la sua lealtà e fede alla Costituzione: i ministri che dovrebbero essere i custodi del patto fondamentale, anzi i tutori, non hanno curato abbastanza il prestigio regio e hanno fatto male a far firmare questo decreto dal Re. E debbo dirvi io, che fui proclamato autoritario, che non avrei mai avuto il coraggio di portare alla firma del Re un decreto-legge simile ». Come suona oggi ammonitore tale linguaggio!

L'onorevole Scialoja afferma che la dottrina francese sembra propensa ad ammettere che il Governo possa emanare provvedimenti di urgenza aventi forza di legge in circostanze eccezionali, quando il Parlamento non sia riunito. Ma in realtà il decreto-legge è sconosciuto in Francia come in Inghilterra.

Questa affermazione riceve conferma dalla pratica dei due maggiori Governi parlamentari europei. Ciò che è avvenuto in Stati che non erano o non sono retti da Governi parlamentari non ha interesse per noi: il confronto non può stabilirsi che fra la pratica italiana da una parte, e quella francese e inglese dall'altra. Tanto Francia quanto Inghilterra hanno superato il periodo della guerra rispettando tutti i diritti del Parlamento, cosicchè Deschanel poteva dichiarare: « Noi non abbiamo avuto bisogno di sconvolgere le nostre istituzioni: e per noi sarà onore eterno aver fronteggiato la più grande catastrofe che mai abbia visto il mondo, senza toccare la legge fondamentale ».

Se dopo d'allora le cose mutarono, non è men vero che il male solo negli ultimi anni assunse proporzioni inquietanti. Ad ogni modo, dal punto di vista della necessità, è evidente che, se i decreti-legge non furono necessari nei periodi pieni di eventi che sopra ho ricordato, essi non colmano una lacuna del nostro Statuto, ma della nostra volontà e della nostra capacità di legiferare.

Il Presidente della Repubblica francese non ha l'autorità di toccare le leggi esistenti e di emanarne delle nuove. Principio poi fondamentale della costituzione francese è che tutto

ciò che ha formato materia di legge non possa esser più toccato se non da legge successiva. E sono accaduti in Francia, anche recentemente, fatti che dimostrano fino a qual punto arrivi il rispetto e la tutela, da parte del Parlamento francese, dei propri diritti. La questione dell'ora legale fu lì lì per essere risolta per decreto pochi giorni fa, ma ciò unicamente perchè il Parlamento con un suo voto, che aveva forza di legge, aveva in una prima fase della discussione deciso di autorizzare il Governo a prendere tale misura. Ma poi, in un'altra fase della discussione, visto che vi erano già due leggi che avevano regolato la materia, la Camera ritornò sulla decisione presa approvando una legge vera e propria.

Un altro esempio. La legge francese vieta di revocare, trasferire o retrocedere un pubblico funzionario senza comunicargli le sue note caratteristiche.

Allo scoppio della guerra, pensando che la comunicazione di tali note potesse presentare gravi inconvenienti, arrestando magari praticamente tutta la macchina amministrativa, un decreto presidenziale sospese la pubblicazione di questa legge per la durata delle ostilità, ma colla riserva che alla fine delle ostilità gli interessati avrebbero avuto diritto di rivadersi e di attaccare lo Stato per le misure prese durante la guerra a loro riguardo, se si ritenessero lesi. Ora il Consiglio di Stato per due anni consecutivi dopo la fine della guerra ha discusso per sapere se il Presidente della Repubblica, incaricato soltanto di fare eseguire le leggi, non avrebbe ecceduto nei suoi poteri con quella misura: e soltanto due mesi fa il Consiglio di Stato ha deciso per il sì trattandosi della sospensione in circostanze eccezionali e transitorie di una misura legislativa e non della istituzione di una nuova legge.

Se le cose stanno a questo modo, se il decreto-legge non può giustificarsi con la necessità, come allora si è introdotto nel nostro costume politico? Si è introdotto nel nostro costume politico per quella decadenza degli istituti parlamentari di cui sono responsabili tanto il Parlamento quanto i Governi che abbiamo avuto. E qui non mi dilungo a dire cose note, ad illustrare la piaga e le sue origini. Affermo solo, per la mia tesi, che noi non possiamo far cosa che paia stabilizzare questa nostra infer-

mità, considerarla come normale, ineluttabile, e regolare così le funzioni e la vita di un Parlamento diminuito nella sua figura, incapace di fronteggiare tutte le supreme necessità della legislazione. Dobbiamo guarire, dobbiamo avere questa fede e questa volontà, e mirare all'estirpazione del decreto-legge dalla nostra pratica costituzionale.

Se questa mèta non sembra prossima a toccare, arride però alle nostre migliori speranze di restaurazione d'una vita pubblica degna di un popolo libero. Ma, se noi invece facciamo posto alla triste pianta fra le nostre leggi, allora corriamo il rischio di perpetuare il male e di allargarlo. Quali si siano le opinioni dei giuristi intorno agli effetti della consuetudine del decreto-legge, siano o no ammissibili le consuetudini *contra legem*, sta in fatto che l'uso del decreto-legge sembra così anticostituzionale ai governanti stessi che se ne valgono, da indurli in occasioni solenni a venire innanzi a noi a chiederci i pieni poteri. Domandando al Parlamento i pieni poteri, praticamente il Governo ammette che non può emanare provvedimenti legislativi: e a me, come ad altri oratori che mi hanno preceduto, sembra grave che il Parlamento, per limitare l'abuso, venga a concedere al Governo una facoltà che esso esercita, ma di cui non riconosce a se stesso il diritto.

Ricordo che qui in Senato, il 15 luglio 1920, l'onorevole Giolitti ebbe a parlare di tale argomento. Fatta la dovuta distinzione tra gli atti compiuti dal Governo in esecuzione di poteri delegati dal Parlamento e i decreti-leggi, egli si espresse così:

« Ma che il potere esecutivo pubblici lui delle leggi e le ponga in esecuzione, salvo poi al Parlamento il diritto di revocarle se crederà, questo è un alterare profondamente l'ordinamento politico del Paese. I decreti-legge sono stati pubblicati a migliaia, ed io ne ho trovati ancora al Ministero dell'interno, ed anche i miei colleghi ne hanno trovato una quantità che non è stata nemmeno presentata al Parlamento: li presenterò, e il Parlamento li giudicherà; ma io credo che questo fatto dell'essersi introdotto gradatamente, poco alla volta, questa consuetudine che il potere esecutivo invada il potere legislativo, richiederà di esaminare (e mi propongo di farlo) se non sia il caso di provvi-

denze legislative, che stabiliscano qualche autorità la quale possa dichiarare che quel tale atto del potere esecutivo non è legittimo, perchè ha invaso il potere legislativo, senza che il Parlamento gli avesse delegato quel potere ».

Qui l'onorevole Giolitti alludeva forse alla creazione di un Tribunale supremo, qualche cosa di analogo alla Suprema Corte degli Stati Uniti di America, la quale ha poteri immensi, persino quello di annullare, su ricorso dei cittadini, leggi deliberate dalle due Camere e sanzionate dal Presidente, perchè contrarie alla « legge comune ed al diritto ». Istituzioni simili sono certamente organi di conservazione straordinari, perchè permettono agli Stati democratici di superare qualunque tempesta senza correre il rischio di precipitare nella demagogia o nella dittatura.

Noi invece, secondo la proposta Scialoja, non solo riconosceremmo il decreto-legge, ma concederemmo che l'esercizio di questa facoltà non avesse limitazioni di sorta circa la materia dei decreti-legge. Unico freno l'esame di una Commissione parlamentare, incaricata di verificare se un decreto-legge abbia o no carattere di urgente necessità. Dunque, se è urgentemente necessario - e il caso può capitare - il Governo può fare approvare l'esercizio dei bilanci con decreto reale? E chi garantisce alle minoranze che una maggioranza prona al Governo non consenta questa massima ferita alla Costituzione?

Volendo legiferare in questo campo, volendo codificare la consuetudine, non si potrebbe dunque prescindere dal limitare la materia del decreto-legge: altrimenti si giungerebbe tacitamente ad ammettere che si possa modificare con decreto reale anche la legge elettorale. Le Commissioni parlamentari non darebbero il loro consenso? Ma, a sessione chiusa, a Camera sciolta, quali Commissioni parlamentari funzionerebbero? Ecco un'altra lacuna di questo progetto; esso non prevede che le Commissioni non funzioneranno tra una sessione e l'altra, tra una Legislatura e l'altra; e l'inconveniente può risultare gravissimo, una volta che noi stessi abbiamo riconosciuto, entro certi limiti, la legalità del decreto-legge.

Si può obiettare che c'è un supremo custode dello Statuto, il Re, che gli ha giurato fede, il quale non apporrebbe mai la sua firma a tale manomissione della Costituzione. Ma noi,

intervenendo in questo campo, ammettendo che certi decreti-legge possano essere costituzionali, assumendoci il controllo della necessità, non discutiamo forse i controlli che oggi ci sono, che in date evenienze possono agire, e che nel campo del diritto individuale agiscono già con le sentenze della Suprema Corte?

Tutte domande che pongo, tutti dubbi che tormentano la mia coscienza e che mi inducono a preferire l'abuso attuale all'uso legalizzato, in questo senso: che contro l'abuso sorgerà prima o poi una reazione salutare, mentre la legalizzazione, non solo presenta difficoltà paurose, non solo non evita l'abuso, ma significa ammissione ufficiale e permanente di questa creatura adulterina tra i figli legittimi della Costituzione.

D'altronde non illudiamoci: o noi riusciremo ad innalzare le istituzioni parlamentari, il loro prestigio e la loro figura, a farle funzionare meglio e più rapidamente, magari con opportune revisioni dei loro regolamenti interni così da togliere ogni giustificazione ai decreti-legge, ed allora questi spariranno dalle nostre consuetudini; oppure non risorgeremo, e allora le Commissioni parlamentari, specchio di maggioranze rassegnate ai voleri del Governo, non oseranno pronunciare la decadenza dei decreti-legge, come oggi non osano negare la conversione in legge di tanti decreti su cui sarebbe opportunissimo tornare per rivederli o respingerli. (*Approvazioni e congratulazioni*).

TOMMASI. Consenta il Senato che, nel contrasto delle opinioni sull'opportunità di questo disegno di legge, io, che pur ne sono firmatario, porti nella discussione il mio modesto contributo. E vorrò farlo con senso, mi lusingo, di praticità.

Ho detto nel contrasto delle opinioni sull'opportunità del disegno di legge, dappoichè il dibattito sostanzialmente non verte che su ciò; mentre tutti gli oratori che mi hanno preceduto, fondamentalmente non dissentono che la nostra Carta costituzionale non ammette altra forma di legge che non sia quella, e soltanto quella, che emana dalle due Camere e dal Re ed ammettono essere affatto anormale l'uso di dettar leggi per semplice decreto Reale. Anormalità questa tanto più grave, essendo l'uso degenerato in eccessivo abuso, siccome da tutti si riconosce.

In questo, dico, si è tutti d'accordo. Il disaccordo sorge e sta invece in ordine alla opportunità di questa discussione, della quale si vorrebbe perfino la sospensione. Ma vorrei dire: adagio al mal passo! Poteva questo disegno di legge non essere presentato, e lasciar correre le cose per la loro china. Ma poichè, questa essendo disastrosa, è parso doveroso, ricorrere al riparo; sospendere questo e, peggio ancora, respingerlo, varrebbe, non più virtualmente, ma chiaramente incoraggiare i Gabinetti a continuare nell'abusato sistema dei decreti-legge; anche quando il presupposto della loro legittimità manchi del tutto.

Il che avrebbe in pratica questo significato: che si possa perfino fare a meno dell'opera delle due Camere, convocandole soltanto per l'approvazione dei bilanci, se pure, tosto che tutto il sistema costituzionale della formazione delle leggi rimarrebbe sovvertito.

Attingendo, onorevoli colleghi, alle Carte costituzionali dei vari Stati, passate in rassegna nella magistrale relazione dell'Ufficio centrale, si è condotti a riconoscere che, sebbene in varia maniera, una sola deroga sia universalmente ammessa alla normale emanazione delle leggi: quella del pericolo sovrastante alla salute dello Stato: *salus publica, suprema lex*. Pericolo che, a mio avviso, e a grandi linee, si può restringere a due sole vitali emergenze: la conservazione dell'ordine pubblico al cospetto di qualsiasi impellente necessità, anche nei riguardi internazionali; e la tutela preventiva dalle frodi finanziarie: catenacci. Codesta limitazione, che è ad un tempo la vera soluzione, avrebbe il pregio di evitare la questione costituzionale, fatto riflesso che l'Ente Stato, qualunque ne sia il regime, è chiamato, al pari degli individui, a reagire contro gli attentati, in genere, alla sua esistenza e a provvedere rapidamente alla propria conservazione, comunque in pericolo. Nei quali casi e soltanto in essi s'impone legittima la necessità di scostarsi dalla regola statutaria, la quale si compendia, per la divisione dei poteri, nel *cuique suum tribuere* e di valersi invece del principio di ragione, che è pure fondamentale principio di legge, che necessità non riconosce legge, e per cui, in proposito, ben disse la Cassazione romana, che ci sono delle necessità alle quali non può sottrarsi inerte il potere

esecutivo: invincibile necessità di fatto che diventa suprema ragione di diritto. A cotesto principio è in sostanza ispirato il presente disegno di legge. E, poichè proposto, sarebbe grave errore discostarsene, meno che mai per la speciosa ragione che non sia da ammettersi la proposta di disciplinare un istituto che non merita riconoscimento.

Sull'esempio di altri Stati, che, con denominazioni diverse, lo contemplanò, e stante l'abuso fattone tra noi — precisamente forse per difetto di norme restrittive — sarebbe vano opporre un preliminare fine di non ricevere quell'istituto, che tuttodì riceve riconoscimento dalle innumerevoli conversioni in legge e da non poche sentenze dei nostri tribunali.

Discutiamolo, quindi, il disegno di legge, col divisato fine di frenare l'abuso e regolare l'uso degli invalsi decreti-legge, migliorandone, se del caso, le disposizioni.

E di miglioramenti io credo vi sia d'uopo. Riservandomi di riprendere la parola sugli articoli, dirò in succinto che sia da riconoscersi la duplice necessità che ciascuna Camera abbia preliminarmente, e con particolare urgenza, a decidere se il decreto-legge presentato per la convalida abbia il carattere di urgente necessità, e che, questa negata, il decreto abbia *de iure* a caducarsi, ovvio essendo che il divisato giudizio preliminare essenzialmente richiede una deliberazione del merito del provvedimento, dal cui contenuto essenzialmente può argomentarsi la urgente necessità d'esso. Come è ovvio che al giudizio preliminare di legittimità debba seguire distinto quello di merito, potendo nel merito essere le relative disposizioni suscettibili di modificazioni. E accenno altresì poter non essere necessario che un decreto-legge, decaduto per decorrenza di termini o per il diniego della urgenza, ovvero respinto nel merito, debba essere revocato dal Governo. La decadenza, a mio avviso, induce virtualmente e necessariamente la revoca, senza d'uopo di addivenire formalmente ad essa.

Aggiungo che, in conformità dell'analoga proposta del senatore Gallini, può essere conveniente regolare col disegno di legge anche gli effetti dal decreto-legge sino al giorno della sua decadenza o rigetto, ammettendo che abbia a farsi luogo alla *restitutio in integrum*.

La Cassazione ha testè proclamato il prin-

cipio che le pene comminate da decreti-legge siano inapplicabili, pendente la condizione della conversione di essi in legge, e che sia quindi improcedibile l'azione penale relativa per difetto di una legge perfetta.

La Cassazione si è fondata sull'art. 1° del Codice penale, il quale detta: « Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, nè con pene che non siano state da essa stabilite ». E ne ha tratta la logica conseguenza che il decreto-legge, non essendo pertanto una legge perfetta, in quanto è sottoposto alla condizione della sua conversione in legge, sia improcedibile l'azione penale per fatti da esso decreto preveduti come reati sino all'avveramento della condizione.

Donde promana che, non potendo trovare i decreti-legge applicazione nel campo penale, i loro effetti non possono generarsi che nel campo civile e nell'amministrativo e perciò stesso riparabili *ex illo tunc*.

Infine credo che per raggiungere la finalità voluta da questo disegno di legge, che cioè il Parlamento abbia modo di intervenire prontamente onde sia evitato l'uso di decreti illegittimi, si debba procedere rapidamente, fissando termini brevissimi, tanto di obbligo al Governo alla presentazione dei decreti-legge da convertirsi in legge, quanto per lo esame della loro legittimità ed eventualmente del merito da parte delle due Camere.

Congruo il termine di sei mesi in primo tempo proposto, è eccessivo l'altro di due anni che si vorrebbe sostituito. In due anni, per lo più, si esaurisce il contenuto dei decreti-legge ed effimero si appaleserebbe il rimedio di cui è tema, imperocchè nella maggior parte dei casi si risolverebbe in una vana decadenza. E ciò tanto più se per avventura si facesse strada l'idea di voler sceverare il passato dal futuro, nel senso di mantenere integri i fatti compiuti, e cioè i rapporti giuridici stabiliti nel passato. Cosa in ogni caso da evitarsi, per il fatto accenno che i rapporti di ordine civile e amministrativo, che possono essersi soltanto dischiusi, sono sempre riparabili.

CANNAVINA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CANNAVINA. Col chiedere la parola ieri, in fine di seduta, ritenendo che non vi fossero

altri oratori iscritti nella discussione generale, io ho già dimostrato non esser mio proposito di interloquire in merito, su tema così grave, così complicato, così delicato, sul quale si sono intrattenuti gli uomini più eminenti per dottrina e per coltura, in questa assemblea e addirittura nel Paese. Se chiesi la parola pertanto, in quello scorcio di seduta, si fu unicamente per fine diverso e più modesto, quello cioè di prospettare le ragioni pratiche, elementari, pedestri, se tali vi piace di ritenerle, per cui inopportuna parvemi la proposta dell'onorevole Santucci, cioè il rinvio, sospendendo la discussione sull'odierna proposta; il che significa non risolvere il problema intorno al quale ci affatichiamo da tanto tempo. Gli è perciò che quanto io verrò dicendo mira, esclusivamente, ad esporre le ragioni, per le quali a mio avviso, il rinvio non è accettabile sotto verun aspetto.

Già l'onorevole Santucci traeva la conclusione dalle premesse poste con i due poderosi discorsi degli onorevoli Perla e Berio, inquantochè l'onorevole Perla attaccava a fondo il principio stesso che anima l'odierna proposta di legge, mentre, a sua volta, l'onorevole Berio più specialmente si soffermava sulle singole disposizioni di cui consta la proposta stessa, per dimostrarle insufficienti o inadatte a raggiungere lo scopo di regolare la materia dei decreti-legge. L'onorevole Santucci così traeva, con la proposta di sospensiva e di rinvio, le conseguenze logiche di tali discorsi.

Ma in verità, in contrapposto dei discorsi dell'onorevole Perla e dell'onorevole Berio, ne furono pronunziati altri due, poderosi ed acuti anch'essi, l'uno del senatore Chimienti e l'altro del senatore Carlo Ferraris. L'onor. Chimienti, infatti, nettamente approvò la proposta di legge, accettandone le finalità, e lodando, salvo qualche riserva per eventuali miglioramenti, le singole disposizioni; a sua volta l'onorevole Carlo Ferraris, accettando anch'egli la proposta di legge, diffusamente illustrò taluni emendamenti agli articoli, atti a meglio regolare la materia e a meglio raggiungere lo scopo.

Io, onorevoli senatori, come ho già avuto l'onore di accennare, sono dell'opinione degli onorevoli Chimienti e Ferraris, nonostante il discorso lucido e sobrio, pronunziato oggi dall'onorevole senatore Albertini.

Quali sono le considerazioni per le quali la proposta di legge, che può non essere perfettissima nel suo congegno, deve essere, a mio avviso, discussa oggi perchè, col voto favorevole, possa diventar legge al più presto? Vi sono ragioni di ordine giuridico e di convenienza politica. Non disciplinare oggi la materia, sia pure alla men peggio - d'altronde ogni legge si migliora col tempo ed in parte questa proposta di legge può migliorarsi anche oggi attraverso gli emendamenti del senatore Ferraris od altri che venissero eventualmente proposti - il non farne nulla significherebbe permanere nello *status quo ante*, nel periodo prebellico. Ora, io chiedo: può ritenersi oggi che la situazione sia quella stessa di allora, per modo che si possa tranquillamente attendere il ritorno alle funzioni normali del Parlamento, rivendicandone i diritti e le prerogative, così come si praticava prima del periodo di guerra?

A me pare, onorevoli senatori, che oggi tutto sia quasi fundamentalmente mutato. Infatti, prima del periodo di guerra - e ciò è stato detto e ripetuto per cui non è il caso di entrare in particolarità - il decreto-legge era una rara eccezione, non costituiva, come oggi, quasi la normalità della vita giuridica del paese; oggi invece è stragrande il numero dei decreti-legge pubblicati durante il periodo della guerra, nè l'abuso accenna a cessare.

Onorevoli Colleghi, purtroppo, è così. Come notava ieri il senatore Ferraris non è cessato il periodo dei decreti-legge. Chi percorra soltanto il sommario della *Gazzetta Ufficiale* trova che tuttodì si legifera con decreti-legge. Notava ieri il senatore Ferraris - e diceva cosa esattissima - che per talune materie per cui si è adottato dal governo oggi il decreto-legge, forse perfino il decreto-legge non era necessario, perchè poteva legiferarsi in base alla legge dei pieni poteri. Comunque il numero eccessivo dei decreti-legge, emessi durante la guerra, e tuttora, nella maggior parte, da convertire in legge, aumenta sempre, perchè si legifera tuttavìa con decreti-legge. E poichè quel ch'è stato ed è, probabilmente sarà ancora per un pezzo, noi siamo e saremo sotto l'incubo di una quantità straordinaria di decreti-legge, il che manifestamente rende assai diversa la posizione di oggi da quella del periodo prebellico.

Notisi inoltre - il che è più importante e più grave - che il decreto-legge non può nella sua efficacia giuridica ritenersi così come ritenevasi prima della guerra. Prima della guerra la giurisprudenza erasi ormai affermata nel senso di considerare il decreto-legge legittimo per urgenti necessità di governo, in momenti eccezionali; essere il Parlamento unico giudice della urgenza e della necessità, avere frattanto il decreto-legge tutta la sua efficienza giuridica di fronte ai cittadini, fino a quando le assemblee legislative non si fossero pronunziate sull'atto compiuto dal Governo e quindi sul decreto-legge, sia sotto l'aspetto formale che sotto il riflesso sostanziale. Allora, tenuto conto da un lato dello scarso numero dei decreti-legge, in correlazione, dall'altro, alla loro efficienza giuridica, così riconosciuta dalla giurisprudenza, non erano da deplorare o da paventare gravi inconvenienti o pericolosi dibattiti.

Ma oggi, di fronte alla quantità dei decreti-legge che sono stati emessi e si emettono sulle più svariate materie, e non sempre sotto l'assillo della vera ed urgente necessità, anche la giurisprudenza si è profondamente mutata.

Io non intendo associarmi o meno al nuovo orientamento del potere giudiziario, nè lodare o criticare il nuovo atteggiamento della giurisprudenza; ciò non è nei miei fini: io intendo solamente, per la dimostrazione del mio assunto, constatare come la situazione di oggi sia diversa assai da quella del periodo prebellico.

Oggi infatti non si può più affermare che il decreto-legge sia emesso per necessità, che della necessità sia giudice assoluto ed esclusivo il Parlamento, che frattanto il decreto-legge conservi in pieno tutto il suo vigore fin quando il Parlamento non ne abbia conosciuto e discusso per la conversione in legge. Oggi no, la giurisprudenza è mutata. Non enumererò le varie decisioni pronunziate dall'autorità giudiziaria in materia, ma mi consentirete, perchè più chiara la situazione attuale apparisca, - donde la necessità di adottare norme legislative per uscire dal pelago alla riva, - che io qualcuna di tali decisioni ricordi in quest'Assemblea. La Corte Suprema di Roma nel 24 gennaio 1922 affermò la seguente massima: « L'autorità giudiziaria deve negare l'applicazione di un decreto-legge emanato in tempo normale e senza

il concorso di eccezionali circostanze che valgano a legittimare l'esercizio straordinario del potere legislativo da parte del Governo, maggiormente, se a Camera aperta, non risulti presentato per la sua conversione in legge ».

L'autorità giudiziaria così s'incammina verso un altro orientamento, anzi vi si è già incamminata; afferma cioè la propria competenza a giudicare se esista o meno l'urgenza sotto l'aspetto formale, il che in precedenza non aveva mai affermato.

Cotale nuovo orientamento del potere giudiziario culmina maggiormente in altra decisione recentissima del 16 novembre scorso, di cui per la sua grande importanza si occupò tutta la stampa politica quotidiana, oltre che la stampa giuridica. È una sentenza che perfettamente delinea e svolge il concetto, che dell'urgenza del decreto-legge possa e debba l'autorità giudiziaria occuparsi sotto l'aspetto formale. Questa sentenza ferma la massima che riferirò nei termini precisi, pregando gli onorevoli senatori di ascoltarne attentamente la lettura, perchè meglio si rilevi quale sia la situazione assai delicata e pericolosa che ormai si è andata creando. « I decreti-legge sono atti arbitrari del Governo eccedenti il potere esecutivo, e quindi per loro stessi incostituzionali, ecc. Tuttavia l'autorità giudiziaria non può, senza eccedere i limiti delle sue funzioni, conoscere i motivi di suprema necessità e di urgenza che hanno indotto il Governo ad usare del potere legislativo, trattandosi di materia eminentemente politica devoluta soltanto al sindacato del Parlamento, ma ben può accertare il fatto se l'urgenza risulti dalle manifestazioni esteriori che sono inerenti alla sua natura, come la sospensione dei lavori parlamentari, l'immediata esecuzione data al provvedimento, la pronta sua pubblicazione ed entrata in vigore, ecc., ecc... Del pari l'autorità giudiziaria, può esaminare, in linea di accertamento materiale, se il Governo abbia adempiuto alla sua promessa di presentare il decreto al Parlamento per la sanatoria, o se dai fatti o circostanze particolari risulti sia venuto meno in lui il proposito di ottenere la conversione del decreto-legge. In mancanza degli elementi d'urgenza soggetti al controllo dell'autorità giudiziaria, o nel caso di non persistenza del Governo nel proposito di promuovere la deliberazione del Parlamento, deve essere negata la

efficacia legislativa del decreto in rapporto al diritto individuale di cui si lamenta in giudizio la lesione ».

È evidente dunque che l'autorità giudiziaria oggi distingue la necessità ed urgenza sostanziali, dalla necessità ed urgenza formali, e a differenza del periodo prebellico, decide potersi negare, anzi doversi negare, efficacia al decreto-legge, quando non sia sorretto da ragioni di necessità e urgenza sotto l'aspetto formale. Nè basta. Con ulteriore arresto della Corte suprema romana, pronunciato il 30 dicembre 1922, fu solennemente affermato che le sanzioni penali stabilite con i decreti-legge non possono essere applicate dall'autorità giudiziaria prima che questi non siano consolidati, dovendosi così solo dopo la conversione in legge promuovere l'azione penale.

In sostanza oggi l'enorme numero e lo svariato contenuto dei decreti-legge, il nuovo orientamento, radicalmente mutato, come ho avuto l'onore di dimostrarvi, del potere giudiziario, sul valore e sull'efficacia di essi di fronte ai cittadini, costituiscono, a differenza del periodo anteriore alla guerra, tale uno stato intollerabile di incertezza e di dubbio sul decreto-legge, tanto nei rapporti del Governo, quanto di fronte alla collettività dei cittadini, da rendere indispensabile dettare delle norme perchè il Governo, sapendo le condizioni cui è sottoposto il decreto-legge, non ne abusi, come finora è avvenuto, e i cittadini sappiano di esser tenuti all'osservanza, senza dovere preliminarmente procedere a pericolosa ed incerta indagine sull'elemento formale della urgenza e della necessità e talvolta anche all'esame del merito.

Io comprendo che l'odierna proposta di legge possa non essere perfettissima in ogni sua parte; ma ritengo del pari che possa migliorarsi oggi nel corso della discussione o poi col decorso del tempo. Gli è perciò che io non condivido l'opinione di coloro i quali pensano che la discussione in questo momento sia una discussione più accademica che altro. Se furono emessi tanti decreti-legge finora, se la nuova giurisprudenza ne inficia in taluni casi la validità, se, purtroppo, è da temere che altri decreti-legge verranno, è bene che una legge in proposito sia fatta la quale regoli l'avvenire.

E guardando la cosa sotto tale profilo pratico, io lungi dal censurare l'art. 8 nel testo

modificato d'accordo fra il Governo e la Commissione (il quale articolo 8 modificato prescrive che se entro due mesi cinquanta senatori o cinquanta deputati non chiedano la discussione di un determinato decreto-legge, tutti quelli che siano pubblicati prima del 1° luglio 1923 si intendono approvati), io, dico, lungi dal censurare questo articolo, come fu censurato ieri, per mio conto pienamente l'approvo, in quanto sarà minor male sapersi, dopo due mesi dalla promulgazione delle nuove disposizioni legislative, sotto l'inderogabile imperio degli emanati decreti-legge, perchè divenuti ormai legge per volontà espressa del Parlamento, anzichè sottostare al regime incerto di decreti in attesa di conversioni in legge, senza sapere se, quando ed in quali termini, ciò potrà avvenire.

Nè si dica che mancherà la diligenza dei cinquanta senatori o dei cinquanta deputati che chiedano la discussione di qualcuno dei cennati decreti. Già è risaputo che non bastano le leggi buone se mancano gli uomini chiamati a farle funzionare; il difetto, in tal caso, non è nella legge, nè in questa legge, ma negli uomini. Comunque, giova ripeterlo, sarà sempre minor male che il regime di decreti-legge cessi col farli diventar legge per opera del Parlamento, anzichè vivere in regime di decreti-legge in completa attuazione che, peraltro, legge non sono, perchè non intervenuta ancora la ratifica del Parlamento. Gli eventuali danni per qualcuno o per parecchi decreti-legge immeritevoli della conversione, saranno sempre più tollerabili del presente malanno.

E d'altronde io dico che se pure il Parlamento sedesse in permanenza, non sarebbe possibile se non in termine assai lungo, esaurire l'esame e la discussione di tutti i decreti-legge finora pubblicati, con, inoltre, assai scarsa fiducia di pratico risultato, giacchè la esperienza insegna che le Camere, trovandosi di fronte al fatto compiuto e a situazioni quasi sempre pregiudicate, spesse volte esaurite, non possono per ragioni politiche, per tema del peggio, non convertire in legge decreti che esse pur deplorano.

Signori, non notate la posizione difficile e strana in cui si trova attualmente il cittadino italiano, specie in materia tributaria? Ad esempio, non siamo oggi tutti in contestazione con gli agenti del fisco per l'imposta sul patrimo-

nio, la quale oggi va liquidandosi definitivamente con i concordati? Eppure questa imposta si applica e si riscuote in virtù di un decreto del 1919 da convertirsi in legge, modificato da successivo decreto, anch'esso da convertire in legge. Tutti prestiamo ossequio ed osservanza ad un provvedimento del Governo in materia più specialmente spettante al potere legislativo: fra breve tutte le operazioni saranno esaurite. E non è meglio allora dire che il decreto-legge, come altri consimili, è diventato legge ad opera del Parlamento, senza aspettarne la presentazione per la conversione in legge, fingendo di aspettare il momento per una discussione che non avverrà, anche perchè ci troveremo sempre di fronte ai fatti irreparabilmente compiuti?

Per queste ragioni ritengo, onorevoli senatori, che la proposta di legge sia opportunissima, e che bisogna venire subito ad una conclusione, la quale avrà, se non altro, il vantaggio di dettare norme intese a regolare una situazione di cose anormale, piena di incongruenze, di incertezze e di pericoli.

Del resto, di opposizioni dottrinarie io credo di averne udite due solamente: con la prima si afferma che il decreto-legge non è in verun caso ammesso dal nostro Statuto; e però, legiferando oggi in materia, si viene a riconoscere al decreto-legge quella legittimità che lo Statuto gli nega, ed anche il Parlamento d'ora innanzi non potrebbe più negare al Governo il diritto del decreto-legge. Se avesse valore la mia convinzione, accederei all'opinione di coloro che affermano il nostro Statuto non ammettere mai il decreto-legge, ma il fatto si è che di fronte alla necessità delle cose, alle urgenze assillanti dello Stato in determinate, eccezionali contingenze (anche in tempi andati pure senza l'abuso odierno) l'uso del decreto-legge è stato riconosciuto legittimo anzi doveroso, e si ammette dagli stessi rigidi interpreti dello Statuto; così le necessità dello Stato si sono sovrapposte allo stesso Statuto imponendo il decreto-legge.

Del resto, quale che sia la risoluzione sul punto dottrinario, sia pur vero che lo Statuto in modo assoluto neghi l'uso del decreto-legge e che col legiferare oggi, implicitamente si riconosce la legittimità di tale uso nel governo, io mi domando: non c'è forse il fatto eloquentis-

simo che un tale uso perfettamente legittima, quando giorno per giorno, ora per ora, minuto per minuto ci vengono presentati decreti-legge per la conversione, senza che mai, pur attraverso le varie deplorazioni, si sia negata la ratifica o la convalidazione, negando addirittura la potestà del Governo di pubblicare decreti-legge perchè non mai consentiti dallo Statuto?

Mi pare che la pratica quotidiana della conversione dei decreti-legge, non negata mai (pur deplorando l'abuso del Governo) e meno che mai per ragioni di costituzionalità nettamente affermate, sia la prova più evidente che implicitamente è già riconosciuto il diritto del Governo di emettere decreti-legge. E se, d'altronde, anche i rigidi interpreti dello Statuto pure convengono che in casi di necessità si debba fare uso del decreto-legge, che male c'è che si legiferi per disciplinare tale facoltà al fine di evitare che i Governi, come finora è avvenuto, più non ne abusino?

Ritorniamo allo Statuto: è l'augurio che tutti facciamo, ma qual mai è il pericolo o il danno che, col ritorno allo Statuto, ci siano norme regolatrici di una facoltà la quale, ormai, per consuetudine costituzionale universalmente accettata, è riconosciuta competere al Governo per suprema necessità dello Stato?

Altra difficoltà, d'ordine teorico, è stata prospettata e cioè che volendo fare la legge si esemplifichino i casi, si specifichino i casi in cui è consentito emettere decreti-legge, dettando così rigida norma al Governo. È stato già risposto che tutto ciò è sommamente difficile per non dire impossibile. Son infatti tante le attività dello Stato, è così multiforme l'azione che deve svolgere lo Stato in vantaggio e a tutela della collettività, da rendere impossibile il disciplinare la materia, prevedendo tutti i casi possibili, per riconoscere preventivamente solo in taluni di essi la possibilità di usare per urgente necessità il decreto-legge.

D'altronde io ritengo, che l'esemplificare sarebbe un errore; prima di tutto perchè è risaputo che la legislazione odierna rifugge da esemplificazioni proprie perchè pericolose; e poi perchè lo specificare varrebbe a diminuire la responsabilità politica del Gabinetto. La responsabilità del Ministero è maggiore se non si specificano i casi in cui si possano emettere provvedimenti per decreti-legge.

Io credo, onorevoli senatori, di poter concludere, sotto l'aspetto sociale e giuridico, essere necessità che la proposta di legge diventi legge per eliminare lo stato di incertezza in cui oggi si trovano Governo e cittadini: il Governo, che dato il valore menomato dei decreti-legge, non può sapere se e fino a qual punto possa pretendere dalla collettività l'osservanza di norme che crede con tal mezzo prescrivere, e il cittadino, che a sua volta non deve analizzare ogni decreto prima di decidersi a prestarvi ossequio.

Passo alle ragioni di convenienza politica — ed avrò finito. Esse sono intuitive e sono state già accennate, mi pare, dall'onorevole Tommasi. Ormai si è posto il problema anche dinanzi al Paese e se alla risoluzione di esso attendono gli intelletti più illuminati e dotti di questa Assemblea, se il bisogno di legiferare in materia è stato sentito al punto che la proposta ottenne il consenso di ben 71 o 72 senatori che di essa furono presentatori, io domando se, ingaggiata anche la discussione oggi in questa aula e alla quale hanno preso parte eminenti cultori del diritto e uomini politici autorevolissimi, io domando se il rinvio oggi *sine die* della discussione, non sia per essere indizio di debolezza, quasi confessione di rinunciare per impotenza a legiferare in materia. E pure presso altre nazioni esistono precedenti: esistono infatti costituzioni politiche, anche moderne, che regolano la materia dei decreti-legge in un modo che forse — mi azzardo ad avanzare un mio suggerimento — anche noi vi potremmo accedere, quello cioè di deferire l'esame dell'urgenza del decreto-legge ad una Commissione permanente mista di senatori e deputati, il che eliminerebbe l'inconveniente di attendere il giudizio della doppia assemblea con dannosissima perdita di tempo. È un'idea che io sottopongo all'esame dell'Ufficio Centrale: anche per udirne la confutazione per bocca dell'onorevole senatore Scialoja. Comunque, non dar corso alla proposta di legge, dopo tutto, è, lo ripeto, indizio di debolezza. Nè veggo l'utilità del rinvio pel migliore e più approfondito esame del tema, quando la proposta di legge è già frutto di lavoro compiuto da valenti uomini che sono vanto di questa assemblea.

Del resto, o signori, se volessimo rinviare, la discussione in corso per le ragioni che furono adottate, noi verremmo addirittura a sva-

lutare tutta la grande importanza di questo dibattito che, in sostanza, mira nel suo concetto informatore, e nella sua finalità, a tenere alto il prestigio e la funzione del Parlamento, che rivendica le sue prerogative di fronte alle eventuali invasioni del potere esecutivo, ed a tutela della stessa collettività, che deve rispetto ed ossequio alle leggi, che tali sieno in base alla carta costituzionale, non agli atti esorbitanti del potere esecutivo.

Io questo aspetto politico non saprei meglio illustrare se non ricordando le parole che il nostro illustre Presidente, con grande decoro, con grande convinzione, con grande dignità pronunciava nella seduta del 3 aprile 1922, proprio a questo riguardo.

Egli diceva: « Non posso prendere commiato da voi (il Senato stava per prorogare i suoi lavori) senza parlare di un atteggiamento del Senato che in questi giorni ha richiamato l'attenzione della pubblica opinione, dell'atteggiamento, cioè, nei riguardi dei decreti-legge. Esso non può essere rimpicciolito, limitandolo all'esame di un singolo decreto-legge, nè può essere coinvolto in competizioni alle quali il Senato rimarrà sempre estraneo e superiore. Tale atteggiamento ha un significato più obiettivo e più generale e più elevato; esso ha posto dinanzi al Parlamento e al Paese una questione altissima di principio, che investe il sistema rappresentativo nella sua stessa essenza, nei suoi più delicati congegni ». E proseguiva: « Trattasi di una tirannia più pericolosa di quella di un despota contro il quale gli oppressi possono insorgere ». Sono oppressi infatti i cittadini tenuti ad osservare un decreto-legge che è una usurpazione del potere esecutivo sul potere legislativo quando pubblicato senza urgenza o necessità. È una sudditanza imposta ai cittadini i quali, ben diceva il nostro illustre Presidente, « oppressi, possono insorgere, mentre se il Parlamento trascura di riassumere l'esercizio dei suoi diritti e delle funzioni costituzionali, non c'è insurrezione possibile contro questa forma anonima di assolutismo. I cittadini colpiti nella loro libertà, nei loro diritti, nei loro averi, dapprima si irritano, ma poi non sapendo come difendersi da un nemico invisibile si disanimano, si accasciano, e si rassegnano all'arbitrio e alla spoliazione ». Concludeva quindi, il nostro Presidente, così: « Il Senato sincera-

mente liberale e schiettamente democratico, elemento attivo, vivace e operante di progresso, consapevole delle necessità dei tempi e della inevitabile e profonda evoluzione della società moderna, evoluzione della quale la guerra ha grandemente accelerato il ritmo, è desideroso e pronto a collaborare senza pregiudizi e senza apriorismi di parte a tutte le utili e serie riforme politiche, economiche e sociali, ma al tempo stesso è risoluto ad opporsi a tutte le deviazioni, a tutti i pervertimenti e a tutte le prepotenze demagogiche ». Questo diceva il nostro Presidente nella seduta ormai non recente del 3 aprile 1922. La proposta di legge, che oggi è in discussione, è il riflesso di questo penoso stato d'animo dell'assemblea e del paese, è la conseguenza di ciò che tutti noi abbiamo deplorato col più caldo proposito di approntarvi rimedio efficace. Il rinviare oggi, o signori, sarebbe una prova di debolezza ed impotenza; ma il Senato, fedele delle sue tradizioni, questa prova non darà, oggi meno che mai, oggi, che al Senato si appuntano, con fiducia, gli sguardi e le speranze del paese. (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

#### Annuncio di interrogazione.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Pellerano di dar lettura di una interrogazione che è stata presentata alla Presidenza.

PELLERANO, *segretario*, legge:

*Interrogazione con risposta scritta:*

Il sottoscritto chiede di interrogare i ministri della Pubblica Istruzione e dell'Interno per conoscere i loro propositi circa la convenienza di curare maggiormente la educazione dei ciechi in Italia, promuovendo e favorendo lo sviluppo di scuole professionali.

Rampoldi.

PRESIDENTE. Domani alle ore 16, seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

I. Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori (*Documenti* N. LXXVIII [*Bistolfi*] - (LXXIX) [*Boni*] - (LXXX) [*Corradini*] - (LXXXI) [*Pitacco*] - (LXXXII) [*Ricci Corrado*] - (LXXXIII) [*Tolomei*].

II. Seguito della discussione del seguente disegno di legge:

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

III. 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, che estende agli aiutanti del Regio Corpo delle miniere le norme contenute nel decreto-legge luogotenenziale 4 maggio 1919, n. 667, relativo 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 termine utile per la presentazione di domande di risarcimento di danni dipendenti dal terremoto 12 gennaio 1915 (N. 287);

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

Conversione in legge del decreto Reale 27 novembre 1919, n. 2160, 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. 1262, 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 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 (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);

Ricostituzione del comune di Joppolo (Girgenti) (N. 457);

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);

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

La seduta è tolta (ore 18,45).

Licenziato per la stampa il 7 giugno 1923 (ore 21).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.