

CXLI<sup>a</sup> TORNATA

MERCOLEDÌ 30 MAGGIO 1923

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

## INDICE

|  |                  |
|--|------------------|
| Congedo . . . . .  | pag. 4881        |
| Disegni di legge (Seguito della discussione di):   |                  |
| « Sulla conversione in legge dei decreti legge »   | 4885             |
| Oratori:   |                  |
| FRACASSI . . . . .   | 4888             |
| PEANO . . . . .  | 4885             |
| SCIALOJA, <i>relatore</i> . . . . .  | 4892             |
| VENZI . . . . .  | 4888             |
| (Ritiro di) . . . . .  | 4881             |
| Giuramento (dei senatori Spada, Martini, Bistolfi,<br>Tolomei, Ricci Corrado) . . . . .  | 4881, 4885, 4891 |
| Interrogazioni (Annuncio di) . . . . .   | 4901             |
| Relazioni (della Commissione per la verifica dei<br>titoli dei nuovi senatori) . . . . . | 4882             |
| (Presentazione di) . . . . .   | 4884             |
| Votazione a scrutinio segreto (Risultato di) . . . . .                                   | 4884             |

La seduta è aperta alle ore 16.

Sono presenti i ministri della giustizia ed affari di culto, della guerra, della marina, dell'istruzione pubblica, dell'industria e commercio, e il sottosegretario di Stato per le poste e telegrafi.

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

## Congedo.

PRESIDENTE. Il senatore Sormani ha chiesto un congedo di giorni 15: se non si fanno osservazioni s'intende accordato.

## Giuramento del senatore Spada.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Nicola Spada la cui nomina a senatore fu in una precedente seduta convalidata, prego i signori senatori De Novellis e D'Alife di volerlo introdurre nell'Aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Nicola Spada è introdotto nell'Aula e presta giuramento secondo la formula prescritta dall'articolo 49 dello Statuto).

PRÉSIDENTE. Do atto al signor Nicola Spada del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno, ed immesso nell'esercizio delle sue funzioni.

## Ritiro di disegni di legge.

GENTILE, *ministro della pubblica istruzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GENTILE, *ministro della pubblica istruzione*. A nome dell'onorevole Presidente del Consiglio ho l'onore di presentare al Senato i seguenti decreti:

VITTORIO EMANUELE III  
*per grazia di Dio e per volontà della Nazione*  
RE D'ITALIA.

Visto l'articolo 10 dello Statuto fondamentale del Regno;

Udito il Consiglio dei ministri;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, commissario per l'aeronautica,

di concerto con i ministri della marina, delle finanze, dei lavori pubblici e delle poste e dei telegrafi;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico.

Il commissario per l'aereonautica è autorizzato a ritirare dal Senato del Regno il disegno di legge riguardante la concessione dei servizi di trasporto esercitati con aereomobili.

Dato a Roma, addì 3 maggio 1923.

VITTORIO EMANUELE

MUSSOLINI  
THAON DI REVEL  
CARNAZZA  
ACERBO  
COLONNA DI CESARÒ.

VITTORIO EMANUELE III

*per grazia di Dio e per volontà della Nazione*

RE D'ITALIA.

Visto l'articolo 10 dello Statuto fondamentale del Regno;

Udito il Consiglio dei ministri;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, Commissario per l'aereonautica;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico.

Il commissario per l'aereonautica è autorizzato a ritirare dal Senato del Regno il disegno di legge per la navigazione aerea.

Dato a Roma, 3 maggio 1923.

VITTORIO EMANUELE

MUSSOLINI.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro dell'istruzione pubblica della presentazione di questi due decreti.

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 Perla, in sostituzione del relatore, senatore Fabrizio Colonna.

PERLA, *ff. di relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con regio decreto in data 1° marzo c. a., per la categoria XX dell'articolo 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno il signor Leonardo Bistolfi.

La vostra Commissione, egregi colleghi, all'unanimità di voti, ve ne propone la convalidazione, riconoscendo che Leonardo Bistolfi, maestro nell'arte della scultura, col suo scalpello infonde nelle sue opere magnifiche, lo spirito delle passioni umane, e per la sua arte illustra se stesso e la nostra patria.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo 1923 fu nominato senatore del Regno, per la categoria XX dell'art. 33 dello Statuto, il signor Giacomo Boni.

Di Giacomo Boni può dirsi che in lui si fondono il genio del poeta e quello dell'archeologo. Natura amante del bello e del grande, trascorse i suoi giovani anni fra le bellezze della natia Venezia, ma la sua passione per l'archeologia lo trasse a Roma ove trovò largo campo ai suoi studi, e con ammirevole costanza rimise alla luce del sole ed all'ammirazione dei mille e mille visitatori dell'Urbe eterna, preziose vestigia della romana grandezza.

La vostra Commissione, egregi colleghi, ritiene che fu bene applicata la categoria XX a Giacomo Boni e, all'unanimità di voti, ve ne propone la convalidazione.

SIGNORI SENATORI. — Per la XX categoria dell'articolo 33 dello Statuto, con Regio decreto in data 1° marzo u. s. fu nominato Senatore del Regno il signor Enrico Corradini, forte scrittore politico che contribuì efficacemente a rafforzare la coscienza nazionale.

Con fede incrollabile, in tutti i suoi scritti, segue quella via che ha per mèta la grandezza della patria e la forte speranza che giunga alla supremazia morale nel consorzio delle civili nazioni. Corradini è un apostolo di italianità purissima, e con queste sue doti di mente e di cuore ha acquistato titoli di benemerita verso la patria nostra.

La vostra Commissione, egregi colleghi, per le sopra espresse considerazioni, a voti unanimi, ve ne propone la convalidazione.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo c. a. fu nominato senatore del Regno, per la categoria XX dell'art. 33 dello Statuto, il sig. Giorgio Pitacco.

Istriano di nascita, ma residente a Trieste, è una delle più simpatiche figure dell'irredentismo della Venezia Giulia. La causa delle integrali rivendicazioni italiane nell'Adriatico ha avuto ed ha in Giorgio Pitacco un assertore costante, fedele ed entusiasta. Deputato al Parlamento di Vienna pronunciò forti discorsi contro la politica slavizzatrice del governo austriaco sì che durante la guerra fu costretto a ripararsi al di quà dei confini, non cessando il suo apostolato irredentista.

Con Ferdinando Bennati e Roberto Ghiglianovich, già senatori, Giorgio Pitacco ha diretto il movimento dei fuoriusciti adriatici, per la redenzione della Venezia Giulia e per la Dalmazia, benemeritando della Patria. Quale sindaco di Trieste, ricevette i nostri amati Sovrani nella prima loro visita ufficiale a Trieste, esultante d'italianità, sì che dare un seggio in Senato a Giorgio Pitacco è un atto di sovrana riconoscenza pel benemerito uomo e per la città illustre che degnamente rappresenta. La vostra Commissione, egregi colleghi, ad unanimità di voti, ve ne propone la convalidazione.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo a. c., fu nominato senatore del Regno, per la categoria XX dell'art. 33 dello Statuto, il sig. Corrado Ricci.

Mente e anima di artista, di letterato geniale, esperto ordinatore di pinacoteche, con la sua opera intelligente e fattiva, diretta a tutelare sempre più il patrimonio artistico d'Italia, ricco di tante cose preziose, ispirò pure la legge pel rispetto delle bellezze naturali del nostro ammirato paese. La natia Ravenna gli fu sempre grata per quanto seppe e volle fare in difesa e conservazione dei suoi tesori d'arte, sì che lo considera quale uno dei suoi migliori figli. A lui finalmente si deve se fu colmata quella manchevolezza che si deplorava in Roma di un Istituto italiano d'archeologia e d'arte, alla cui costituzione ha dato animo e cuore.

La vostra Commissione, egregi colleghi, a voti unanimi ve ne propone la convalidazione,

perchè uomini come Corrado Ricci illustrano la Patria.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto in data 1° marzo corrente anno, per la categoria XX dell'art. 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno il signor Ettore Tolomei, persona ben nota all'irredentismo e agli studiosi di storia. Vero apostolo d'italianità, con i suoi studi intorno alla regione trentina e specialmente all'Alto Adige, portò un forte contributo di cognizioni geografiche e storiche comprovanti sempre più la legittimità dell'appartenenza dell'Alto Adige all'Italia.

Come per gli altri benemeriti delle terre redente anche per Ettore Tolomei fu ritenuto conveniente un posto in quest'assemblea e la vostra Commissione, a voti unanimi, vi propone, egregi colleghi, la convalida della nomina.

#### Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Sulle conclusioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori, si procederà ora alla votazione a scrutinio segreto.

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

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

#### Chiusura di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione. Invito i senatori segretari a procedere allo spoglio delle urne.

(I senatori 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, Beria D'Argentina, Berio, Bertetti, Berti, Bianchi Riccardo, Biscaretti, Bocconi, Bollati, Bombig, Bonazzi, Bonicelli, Bonin, Borea D'Olmo, Borsarelli, Boselli, Bouvier, Brandolin, Broadi, Brusati Ugo.

Cagnetta, Cagni, Calabria, Calisse, Campello, Campostrini, Cannavina, Capaldo, Carissimo, Casati, Cassis, Castiglioni, Cataldi, Catel'ani, Ce-

falo, Cefaly, Chersich, Chiappelli, Cimati, Cirmeni, Cito Filomarino, Civelli, Cocchia, Coffari, Conci, Contarini, Conti, Corbino, Credaro, Cremonesi, Crispolti, Cusani Visconti.

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

Einaudi.

Fadda, Fano, Ferraris Carlo, Ferraris Dante, Ferraris Maggiorino, Ferrero di Cambiano, Fill Astolfone, Foà, Fracassi, Fradeletto, Francica Nava, Fratellini.

Garofalo, Gentile, Gerini, Giardino, Giordani, Giunti, Giusti Del Giardino, Gonzaga, Grandi, Grassi, Greppi, Grosoli, Guala, Gualterio, Guidi.

Imperiali, Inghilleri.

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

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

Nava, Niccolini Eugenio, Niccolini Pietro, Novaro.

Orlando.

Pagliano, Pais, Palumbo, Pansa, Pantaleoni, Passerini Angelo, Peano, Pecori Giraldi, Pellerano, Perla, Persico, Pianigiani, Pigorini, Pincerle, Pironti, Pistoia, Placido, Podestà, Poggi, Polacco, Pozzo, Pullè, Puntoni.

Quarta, Quartieri.

Rajna, Rampoldi, Rattone, Rava, Rebaulengo, Resta Pallavicino, Ridola, Romeo Delle Torrazze, Rossi Baldo, Rossi Giovanni.

Salata, Sandrelli, Sanjust Di Teulada, San Martino, Santucci, Scaduto, Scalori, Schiralli, Scialoja, Sechi, Setti, Sili, Sinibaldi, Soderini, Spirito, Squitti, Stoppato, Spada.

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

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

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 sigg. Leonardo Bistolfi, Giacomo Boni, Corradini prof. Enrico, Pitacco dott. Giorgio, Riccio Corrado, Tolomei prof. Ettore e li ammetto alla prestazione del giuramento.

#### Presentazione di relazioni.

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

SECHI. 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 febbraio 1923, n. 414, circa il computo delle medie quinquennali agli effetti dell'articolo 21 della legge sullo stato degli ufficiali ».

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

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

DI STEFANO. A nome dell'Ufficio centrale ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 28 luglio 1921, n. 1097, concernente proroga della durata delle Commissioni arbitrali e provinciali e della Commissione centrale per l'impiego privato istituite col decreto luogotenenziale 1º maggio 1916, n. 490 ».

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

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

PERLA. A nome del senatore Fabrizio Colonna, ho l'onore di presentare al Senato le

relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori sulla nomina a senatore dei signori Cippico, Grossich, Tacconi, Sanminiati e Morello.

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

#### Giuramento di senatori.

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

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Leonardo Bistolfi la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Foà e Fradeletto di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

Essendo presente nelle sale del Senato il signor Tolomei Ettore la cui nomina a senatore è stata oggi convalidata, prego i signori senatori Zippel e Bonicelli di volerlo introdurre nell'aula per la prestazione del giuramento.

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

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

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora il seguito della discussione sul disegno di legge: « Conversione in legge dei decreti-legge ».

PEANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PEANO. Onorevoli Colleghi, avrei rinunziato a prendere la parola in questa discussione dopo le dotte argomentazioni che vennero portate davanti all'Alta Assemblea, se l'importanza dell'argomento non me ne facesse uno stretto dovere.

La questione che oggi si agita è una delle più gravi per quel che riflette la nostra costituzione e la sua interpretazione.

Nella dotta relazione del senatore Scialoja essa fu già esaminata dal punto costituzionale, ma io credo sia opportuno prospettarla di nuovo al Senato.

Io sentii accennare nella discussione all'evoluzione dello Statuto, non certo alla giustificazione dei decreti-legge; sentii accennare all'opportunità di regolare questa materia. Ora a me pare che ciò non sia possibile perché l'illegalità non può essere regolarizzata e non può diventare legge quello che è contro la legge statutaria.

Noi abbiamo due disposizioni dello Statuto che più precisamente regolano la materia; una l'articolo 6, il quale così si esprime: « il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne ». Quindi la legge non può essere in alcun modo sospesa nella sua esecuzione, non può essere modificata se non con un'altra legge. Questa disposizione, io non ho bisogno di ricordarla ai senatori, ha una storia nelle costituzioni dei popoli. L'articolo 14 della costituzione francese del 1814, stabiliva precisamente che il Re aveva la facoltà di fare i regolamenti per la esecuzione delle leggi e poteva fare le ordinanze in materia di sicurezza pubblica. Ora questa disposizione fu applicata in modo tale, che provocò le giornate del luglio del 1830 e allora la costituzione in questa parte fu modificata e venne

tolto al potere esecutivo il diritto di fare delle ordinanze anche in materia di sicurezza pubblica. Ciò fu disposto colla costituzione del 1830 che all'art. 13 contiene una disposizione uguale a quella sopra citata del nostro Statuto, e cioè dispone che il Re cura la esecuzione delle leggi « senza giammai sospenderne l'osservanza ». Nè la soppressione della parola « giammai » nel citato art. 6 altera il senso dell'articolo stesso, come del resto ammette lo stesso relatore e risulta dagli atti preparatori dello Statuto, che contiene il divieto assoluto nel potere esecutivo di fare delle leggi.

Un'altra disposizione abbiamo nello Statuto che si riferisce alle ordinanze, ed è nella parte transitoria, cioè l'articolo 82 che è bene leggerlo, perchè esso pure è influente nella presente questione. L'articolo 82 dopo avere premesso che lo Statuto entrava in vigore dopo le elezioni, soggiunge quanto segue: « fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio di urgenza con sovrane disposizioni ecc. ». Ciò vuol dire che lo Statuto all'articolo 82 ammetteva solamente che fino alle elezioni si provvedesse ancora con ordinanze e nei soli casi di urgenza.

Questa è la nostra legislazione, ma è bene che noi guardiamo come è stata applicata nei primi momenti che ebbe attuazione dal Parlamento Subalpino poichè quella è la fonte più chiara e più sicura per una retta interpretazione. Come è noto durante la guerra contro l'Austria del 1848 fu emanata la legge 2 agosto 1848 che conferiva i pieni poteri al Governo: sopravvenuto l'armistizio di Salasco del 4 agosto, riaperta la Camera nell'ottobre del 1848, il deputato Cadorna sollevò davanti al Parlamento subalpino la questione se per il fatto solo della convocazione del Parlamento era venuta a cadere la legge dei pieni poteri. Ed il ministro Pinelli rispondeva in questi termini (siamo nella seduta del 17 ottobre 1848): « Noi prima di tutto, dichiariamo già sin d'ora che crediamo cessato l'effetto di questa legge che le circostanze straordinarie del momento hanno dettato. A noi non entrò mai in pensiero che riedendo di nuovo al Parlamento possa essere ancora presso il potere esecutivo una particella sola di quel potere che non gli compete per lo Statuto ». Fu allora che l'onorevole Galvagno proponeva e la Camera vo-

tava il seguente ordine del giorno: « La Camera prendendo atto delle dichiarazioni del ministro, passa all'ordine del giorno ».

Ma i rappresentanti del Parlamento subalpino non si contentarono di questa dichiarazione e vollero qualche cosa di più. Nella seduta del 2 novembre 1848 il deputato Albini presentò una precisa proposta di legge perchè si dichiarassero cessati gli effetti della legge sui pieni poteri del 2 agosto del 1848; ed egli dichiarava quanto segue: « Noi, posti a guardia delle libertà del popolo, abbiamo debito verso di noi e verso il paese di togliere qualunque ombra di dubbio, qualunque ombra del più remoto pericolo che possa essere menomata, diminuita o minacciata la libertà ».

Ora il Parlamento subalpino intendeva così le garanzie statutarie, che cioè il solo fatto della convocazione del Parlamento facesse cadere i pieni poteri; e non pago di questo volle con una legge apposita dirimere ogni dubbio.

Ma per venire ai giorni nostri ricorderò che la questione fu da me sollevata alla Camera dei deputati.

Quando nella seduta del 25 aprile 1918 si presentò il disegno di legge per prorogare di un anno la ventiquattresima legislatura, io proposi allora un articolo, il quale fu accettato dal Governo e votato ad unanimità dalla Camera, con cui si stabilì, appunto come nel 1848, che tutte le leggi eccezionali, per il fatto di indire i nuovi comizi, avrebbero dovuto intendersi decadute.

I decreti-legge, non è dubbio lo ha ammesso lo stesso relatore, non sono riconosciuti dal nostro Statuto; anzi essi sono contro i principi che lo informano, perchè infirmano la divisione dei poteri. Di decreti-legge, è vero, se ne sono fatti molti; ma quando si scriverà la storia di questo periodo forse si troverà anche in parte la giustificazione, perchè bisogna tener conto dello sconvolgimento gravissimo verificatosi in conseguenza della guerra, per il quale lo Stato aveva bisogno di prendere provvedimenti che eccezionali. E quando, leggendo l'esposizione finanziaria e i documenti ad essa allegati, fatta dall'onorevole De Stefani, si rileverà che il popolo italiano, dal 1914 ad oggi si è assoggettato ad un sacrificio di tributi per la somma di 8 miliardi all'anno in più, si potrà trovare la giustificazione di molti di questi Decreti.

Ma queste sono considerazioni d'ordine eccezionale e se in esse Governo e Parlamento possono trovare una giustificazione del loro operato e quindi può ammettersi un *bill* di indennità, ciò non può portarci a infrangere in modo permanente la nostra costituzione. E questa infrazione, secondo il mio modo di vedere, avverrebbe approvando il disegno di legge in esame che, sebbene ispirato al sentimento più puro del rispetto della costituzione, e al desiderio di portar riparo a questo male, pure non raggiunge lo scopo, anzi peggiora il male stesso.

Non raggiunge lo scopo. Già osservò il senatore Albertini che tutto l'ordinamento stabilito dal progetto, quali le Commissioni, i termini, le scadenze, non potrebbe funzionare, quando la Camera è sciolta, e cioè nei quattro mesi in cui potrebbe rimaner chiusa, a termini del nostro Statuto. Inoltre vi sono dei casi in cui i decreti-legge si esauriscono in un unico e solo momento; parlo dei decreti-legge in materia di finanza pubblica: se si fanno decreti in cui si stanziavano somme ingenti di milioni e si spendono, la Commissione arriva troppo tardi e non raggiunge più lo scopo, di impedire la spesa. Il nuovo Governo ha fatto un provvedimento di cui sono lieto di dargliene lode; e cioè ha disposto che i ministri non possano dare ordini alle ragionerie di eccedere nelle spese i limiti stanziati in bilancio, e la legge sulla contabilità dello Stato vieta del pari che si emettano mandati in eccedenza alle somme stanziare in bilancio e queste disposizioni sono osservate; ma a cosa servono se domani un Governo qualunque con decreti Reali aumenta i capitoli e la spesa? Allora le norme e le garanzie dettate dalla legge di contabilità, che si intrecciano con quelle contenute nella legge del bilancio, perchè tutte sono garanzie delle nostre istituzioni finanziarie, tutte cadono, se per semplice decreto si può modificare il bilancio votato dal Parlamento; quindi prima obiezione: non credo efficace questa legge.

Seconda obiezione, credo che peggiori lo stato presente delle cose.

Attualmente noi abbiamo alcune garanzie che pure non ci sono tolte anche di fronte al decreto-legge; io non parlo della questione che si può fare davanti al Parlamento, perchè la si può sempre sollevare, si approvi o no questo

disegno di legge; parlo del presidio che ancora ci offre la magistratura, e sebbene nella relazione l'onorevole Scialoja accenni che questa non ha funzionato sempre come forse sarebbe stato necessario, per mantenere ciascun potere nei limiti della sua sfera di azione. Ora è certo che anche nelle ultime sentenze noi vediamo che questi freni hanno agito. In materia penale si è negato ad esempio la possibilità di applicazione immediata della pena; ciò che in fatto ha avuto per conseguenza di sospendere i decreti emanati per la assicurazione contro la vecchiaia e la invalidità.

Invece secondo il progetto, e più precisamente secondo l'art. 4, i decreti hanno efficacia immediata. In questo articolo si dice: « ove la Commissione non riscontri nel decreto tale carattere (l'urgenza) proporrà che esso cessi d'aver efficacia ». Dunque appena emanati essi hanno un valore di legge assoluto, indiscutibile e che la Magistratura dovrà loro riconoscere.

Ora io non posso ammettere che il Governo, senza avere pieni poteri, ma coi poteri che si assume da sé, faccia leggi in qualunque materia, finanza, esercito, amministrazione pubblica con pieno effetto senza che vi sia neppure più la salvaguardia della magistratura.

Potrei dilungarmi, ma non voglio tediare a lungo il Senato, e concludo affermando che credo che vi siano principi che sono sostanziali nelle costituzioni. Nel nostro statuto come è sostanziale il principio della monarchia, così è sostanziale il principio della divisione dei poteri. Se lo si infrange non vi sono limiti e freni, il Governo può far leggi, eseguirle arbitrariamente, e magari aggiungendovi che è tolto il ricorso all'autorità giudiziaria ed amministrativa, sopprimere anche in dati casi il potere giudiziario, e così si può giungere alla più grave offesa della nostra libertà.

Ma in materia di costituzione bisogna essere rigidi nell'osservarne le norme, si può accordare ai Governi un *bill* d'indennità quando la necessità delle cose richiedono provvedimenti urgenti, ma un Parlamento non può abdicare ai suoi poteri. Siamo uomini politici e non negheremo mai questo *bill* d'indennità quando si tratta dell'interesse del Paese; ma lo Statuto vuole la divisione dei poteri, lo Statuto è sempre stato interpretato in questi termini, perciò dichiaro che pure apprezzando il concetto che

hanno mosso i proponenti di questo disegno di legge, non posso approvarlo.

FRACASSI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRACASSI. Io ho presentato un ordine del giorno semplicemente per il passaggio alla discussione degli articoli; quest'ordine del giorno non avrebbe bisogno di svolgimento, anzi poteva anche non essere presentato, se le discussioni avvenute non avessero portato il dubbio anche tra i più convinti avversari dei decreti-legge sull'opportunità di passare o meno alla discussione degli articoli.

Infatti ieri il collega Santucci ha prospettata l'opportunità di sospendere la discussione del progetto.

Io, pure essendo un avversario convinto del sistema dei decreti-legge, credo convenga passare alla discussione degli articoli; credo che il disegno di legge, che potrà essere emendato, riuscirà molto utile al Paese.

Il senatore Albertini ieri, nel suo discorso molto preciso e molto incisivo, si dichiarava contrario al disegno di legge perchè, diceva, non manca al Parlamento il rimedio contro questo abuso.

Certo questo rimedio il Parlamento lo ha nel voto politico di sfiducia al Governo, ma l'esperienza ha dimostrato che, non solo il Parlamento italiano, ma neanche il Paese non reagisce, non ha mai reagito, contro l'abuso dei decreti-legge: la sensibilità politica del Paese e del Parlamento non è ancora così sviluppata da impedire al Governo di usare eccessivamente dei decreti in ogni materia, anche se di competenza del potere legislativo; in questa condizione di cose conviene mettere un freno alla facoltà illimitata che ha il Governo di legiferare in ogni campo con semplici decreti. Di questa facoltà il Governo si è valso negli ultimi anni in modo veramente eccessivo e noi abbiamo qui dinanzi, per la conversione in legge, decreti che rimontano a 6 o 7 anni addietro: alcuni non ancora esaminati né dalla Camera né dal Senato, alcuni convertiti dalla Camera da tre o quattro anni e che al Senato non sono ancora venuti in discussione. Ora, io ritengo che il Governo in certi casi, ha non solamente il diritto, ma il dovere di ricorrere ai decreti-legge. Quando il Parlamento non funziona, la vita del Paese non può arrestarsi,

perchè il Parlamento non è aperto, e quindi bisogna che il Governo provveda sotto la sua responsabilità. Negli anni passati e per lunghi periodi di mesi e mesi le Camere erano chiuse, ed era il Paese stesso che chiedeva che provvedesse il Governo a necessità impellenti: il Governo ricorreva ai decreti-legge e faceva benissimo.

Importa però che questi provvedimenti, presi in circostanze eccezionali, in periodi eccezionali, non rimangano in vigore lungamente, senza la sanzione parlamentare, ma siano presentati e discussi dal Parlamento colla massima sollecitudine.

Per le ragioni dette e con questi convincimenti io voterò il passaggio alla discussione degli articoli.

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

VENZI. Onorevoli Senatori. Dopo che molti colleghi, più autorevoli e più eloquenti di me, hanno parlato su questo argomento, e mietuto largamente il campo, parrà forse inutile che io aggiunga altre parole.

Però l'importanza, la delicatezza dell'argomento è tale che non mi pare inopportuno che il Senato faccia su di esso una esauriente discussione. D'altronde io mi limiterò - come è mio solito - a pochissime osservazioni, e non tedierò a lungo il Senato.

Io desidero richiamare l'attenzione del Senato sopra due punti che mi paiono di capitale importanza. Uno di essi si riferisce al fondamento, alla ragione giustificatrice dell'attuale disegno di legge; l'altro entra nel merito di esso.

Riguardo al primo punto, la ragione che si adduce per giustificare il disegno di legge, consiste nella necessità in cui i Governi si sono trovati negli ultimi tempi e si trovano attualmente, di provvedere alla pubblica cosa mediante i decreti-legge.

Si dice: il decreto-legge è frutto, non bello sì, ma necessario e inevitabile, delle attuali condizioni del Parlamento che non permettono una regolare discussione delle leggi; e perciò vediamo che tutti i Governi ricorrono a questo sistema, tanto che si può addirittura dire che la consuetudine lo abbia consacrato e, come è noto, la consuetudine in materia di diritto pubblico è fonte di diritto. Quindi deriva la

logica conclusione, che una volta che si tratta di un provvedimento inevitabile, è meglio regolarlo e disciplinarlo, piuttosto che lasciarlo così com'è, soggetto alle vicissitudini parlamentari e alle incertezze della giurisprudenza. Questa è la ragione che giustifica la presentazione di questo disegno di legge.

Ora io nego assolutamente la esistenza di tale necessità ed inevitabilità, ed aggiungo che l'affermarla è pericoloso, in quanto che così dicendo, invece di andare contro i decreti legge, invece di reprimerne l'abuso, non si fa che incoraggiare i Governi ad emetterne. Una volta infatti, che si dice che questo sistema è necessario, che è inevitabile, è naturale che i Governi allegramente si diano a fare decreti-legge su decreti-legge.

Ora io - dicevo - nego assolutamente questa premessa. Io mi sbarazzo subito dall'affermazione relativa alla consuetudine. Come è noto, la consuetudine, per poter essere produttiva di diritto, deve avere radice nella coscienza pubblica, nel senso che, se non tutti, almeno la grande maggioranza dei cittadini abbiano coscienza della reale ed effettiva necessità del fatto che forma oggetto della consuetudine (*opinio iuris atque necessitatis*). Ora questo non si verifica affatto nel caso dei decreti-legge. L'opinione pubblica è contraria ad essi, ed il Senato, che ne rappresenta una parte autorevole, ha più volte alzata la sua voce contro questo abuso, ed anche il nostro venerato e benamato Presidente ha più volte pronunziato veementi filippiche contro di esso.

Il decreto-legge, signori Senatori, è una conseguenza della guerra. Prima della guerra ci si è ricorso, ma rare volte e in circostanze di vera necessità, sì che nessun allarme ne è derivato. È dopo la guerra, negli ultimi tempi, che è cominciato l'uso, anzi l'abuso dei decreti-legge.

Noi abbiamo altre conseguenze, purtroppo, della guerra, come il caro della vita, l'altezza del cambio, la perturbazione delle coscienze, ecc. Ma che forse questi fenomeni sono accettati di buon animo? Il popolo li sopporta, e molto a malincuore, se ne vorrebbe liberare, non vi riesce subito, ma vi tende con tutte le sue forze.

Ma nessuno ha mai pensato a stabilizzarli mediante la legalizzazione di essi. Nessuno ha mai pensato a proporre una legge, che pur di-

sciplinandoli miri a rendere perpetui il caro viveri o l'altezza del cambio.

Si deve dunque riconoscere che simili fenomeni sono il frutto di contingenze eccezionali e transitorie, ma non credere che siano di carattere duraturo e permanente, sì da meritare di essere regolati con legge.

Del resto nego ancora la premessa per un altro motivo, e dico che non è vero che sia necessario, neanche in questi momenti, ricorrere ai decreti-legge. Cito al Senato un esempio. Il Ministero che durò dal 1920 al 1921, fece pochissimo uso dei decreti-legge. Già ieri l'onorevole Albertini vi accennò. Io mi permetterò di ricordare le parole che il Presidente del Consiglio di quei tempi pronunziò qui al Senato a proposito dei decreti-legge. Egli così disse: « Nella politica interna ci proponiamo anzitutto di tornare all'osservanza dello Statuto, *rinunziando ad emettere decreti-legge* (e qui il resoconto registra *applausi e vive congratulazioni*) con le sole eccezioni seguenti: 1) quando si tratti di revocare o modificare decreti non ancora convertiti in legge (*benissimo*); 2) quando si tratti di sopprimere istituti od impieghi divenuti inutili; 3) per provvedere a quanto riguarda le provincie re-  
dente finchè non siano legalmente annesse al Regno d'Italia ».

Non credo che vi sia bisogno di spendere parole per dimostrare la ristretta portata di queste eccezioni, e la loro opportunità. Non credo neanche che sia necessario di ricordare che quel Ministero, per la durata di un anno, mantenne lealmente la sua promessa. Non solo, ma quel periodo fu un periodo di intensa attività da parte del Parlamento che approvò parecchie leggi, tra le quali quella sul pane contro la quale vi fu anche l'ostruzionismo.

Dunque, onorevoli colleghi, concludendo su questo punto, mi pare di aver dimostrato che non vi sia, neanche attualmente, la così detta imprescindibile necessità di ricorrere ai decreti legge, e perciò, sotto questo punto di vista, esula la opportunità, e tanto meno la necessità di regolarli con legge. Il decreto-legge è una pianta cattiva che dev'essere estirpata, e non coltivata, sia pure cercando di raddrizzarla in qualche modo.

E passo al secondo punto, che mi pare di importanza assai più grande; altri oratori vi

hanno accennato, ma credo che sia bene insistere su di esso perchè è di una gravità eccezionale. Questo punto tende a dissipare un equivoco in cui credo che alcuni, non oso dire molti, colleghi siano caduti. Si crede, cioè, che il decreto-legge, per effetto dell'approvazione di questo disegno di legge, non sarebbe eseguibile se non dopo che uno dei due rami del Parlamento, per mezzo della sua commissione, non ne avesse riconosciuta l'urgenza. E si dice: questo è certamente un indiscutibile vantaggio di fronte all'attuale stato di cose perchè, per lo meno, e sia pure in via di delibazione, il Parlamento entra nella emanazione del decreto-legge, e adempie al suo dovere che è quello di contribuire alla formazione delle leggi. Onorevoli senatori, io dico anzitutto che questa non sarebbe affatto una garanzia sufficiente e ricordo un fatto. Nell'aprile dell'anno scorso la Commissione della Camera dei Deputati addetta agli affari di giustizia credette di votare un ordine del giorno con il quale si faceva invito al Governo di aumentare la competenza dei pretori con decreto-legge, reputando che questa cosa fosse di un'urgenza assoluta. Questa era tanto poco urgente che il Governo non solo non aderì, e operò saggiamente, al consiglio, e fece approvare regolarmente dalla Camera e dal Senato un ordinario disegno di legge in proposito, ma questa legge, quantunque approvata da vari mesi, non è ancora attuata e la sua esecuzione è rimandata, credo, alla fine dell'anno. Dunque vedete quale garanzia possa offrir una commissione parlamentare chiamata a giudicare dell'urgenza di un decreto-legge.

Ma la questione principale non sta qui. Bisogna tener presente che il decreto-legge è eseguibile immediatamente appena è emanato. Su questo punto io credo non vi possa essere discussione: del resto il disegno di legge è chiarissimo. Il primo articolo ci dice che il decreto-legge deve, a pena di nullità, essere subito presentato a una delle due Camere o alla rispettiva Presidenza secondo i casi. Ciò significa che quando il disegno di legge è presentato la nullità non c'è più, o allora se non c'è nullità, c'è validità.

Nel secondo articolo si dice che quando la Commissione parlamentare non abbia riconosciuta l'urgenza proporrà che il decreto-legge

cessi di avere efficacia: naturalmente, se allora esso cessa di aver l'efficacia, prima l'aveva. Del resto, ciò deriva dalla natura del decreto-legge, che deve essere eseguito immediatamente, perchè è basato sull'urgente necessità la quale non ammette termini: figuratevi un *catenaccio* che non potesse essere attuato se non dopo due o tre giorni (mettiamo pure un termine ristrettissimo) dalla sua emanazione! Dunque il decreto-legge deve essere attuato immediatamente, salvo la presentazione di esso ad una delle due Camere nella prima seduta dopo la sua pubblicazione, secondo il progetto e non oltre la decima seduta, secondo l'emendamento concordato tra l'Ufficio centrale e il Governo; se la Camera, alla quale il decreto debba essere presentato, non siede, la presentazione deve farsi alla Presidenza di essa entro cinque giorni dalla data del decreto stesso. Poi il decreto-legge va alla Commissione parlamentare della Camera o del Senato a seconda dei casi: ma quando è che va a questa Commissione? Su questo punto il disegno di legge non dice nulla; può andarci subito, come può andarci dopo due o tre o tre mesi; il termine l'abbiamo nell'art. 4 secondo il progetto dell'Ufficio centrale, nel quale si dice che ove ciascuna delle due Camere non approvi la conversione in legge del decreto entro sei mesi dal giorno in cui fu rispettivamente ad esse presentato, il decreto cesserà di aver vigore. Ma anche questo termine sparisce nel testo concordato tra Governo e Ufficio centrale, perchè ad esso si sostituisce la semplice iscrizione nell'ordine del giorno dopo due mesi dalla presentazione.

C'è poi, da ultimo, la sanzione dei due anni e cioè, a termini dell'art. 5 *bis*, proposto ora dall'Ufficio centrale, e non si sa se accettato dal Governo, il decreto cessa di aver vigore se entro due anni dalla sua pubblicazione non sia stato convertito in legge. Non so quanto questa sanzione potrà essere efficace, perchè dopo due anni di attuazione del decreto, se le vicende parlamentari non ne abbiano ancora permesso la discussione, qualunque Governo si sentirà autorizzato, e fors'anche in dovere, di emettere un nuovo decreto ricominciando così da capo.

Ma non mi soffermo su questo; quello che è importante è che il decreto è eseguito subito

dopo la sua pubblicazione, e il Parlamento, quando l'esaminerà, vi troverà come succede anche adesso, di fronte al fatto compiuto: e, ciò è tanto più grave, in quanto come diceva l'onorevole Peano poco fa, molte volte il decreto-legge è tale che si esegue immediatamente, e in un solo o pochi atti.

Mi si faceva autorevolmente una obiezione che suona così: anche adesso ciò si verifica.

Ma, e qui richiamo la benevola attenzione del Senato perchè *hic sunt leones*; la differenza tra il sistema attuale e quello che si vuole inaugurare con il disegno di legge, è che attualmente la cosa è illegale, mentre col progetto diventa legale: questo è il punto, onorevoli colleghi, di importanza fondamentale. Con il disegno di legge, il Parlamento non ha cognizione del decreto-legge se non dopo un tempo più o meno lungo; nel frattempo il decreto-legge è eseguito ed è eseguito *legalmente*, in modo che l'autorità giudiziaria non potrebbe più dichiararne l'incostituzionalità. L'esecuzione di un decreto legge prima che sia approvato dal Parlamento diventa così perfettamente legale, mentre oggi è illegale.

Di fronte a un fatto illegale noi possiamo sempre sperare che l'opinione pubblica, il Parlamento o la magistratura reagiscano. La magistratura infatti si è messa finalmente sulla buona strada e per ora nella materia penale, ha dichiarato che i decreti-legge sono incostituzionali. Dalla materia penale sarà facile il passaggio alla materia civile, perchè la legge è uguale sia in penale che in civile. Inoltre, poi che il decreto legge è oggi caso illegale, il governo ha in ciò un freno; naturalmente cercherà di commettere la illegalità meno che sia possibile, e di rado, e soltanto quando non possa farne a meno e non mai quando si tratti di atti d'importanza e delicatezza eccezionali.

Quando invece, questo disegno di legge fosse approvato, il Governo ha libero il campo: può decretare a suo arbitrio in qualunque materia, e il decreto diventa subito perfettamente eseguibile, senza che nessuno possa opporsi.

Dunque, come vedete, onorevoli senatori, in questo modo il disegno di legge raggiunge pienamente l'effetto di legalizzare la illegalità. E così il principio della divisione dei poteri, principio fondamentale del nostro Statuto, baluardo dello stato libero, vero progresso della

civiltà, vien posto da parte perchè la legge potrà esser regolarmente formata, ed eseguita dal potere esecutivo. Vero che il Parlamento dovrà esaminare l'operato del potere esecutivo, ma soltanto a cose compiute.

Io credo che gli onorevoli colleghi dovrebbero riflettere su questo punto, tenendo anche presente che il decreto-legge non contiene alcuna restrizione per nessuna materia, e che quindi il Governo potrà prendere con decreto-legge qualunque provvedimento, anche il più delicato ed importante.

Inutile aggiungere che in questo modo il disegno di legge raggiunge completamente lo scopo di reprimere l'abuso dei decreti-legge, ma come? non facendo cessare l'impiego di essi, ma dichiarandoli addirittura legali.

Io non credo di dover aggiungere altre parole. Si dice che il Governo voglia proporre una riforma costituzionale: ben venga questa proposta! A differenza del mondo morale, nel mondo giuridico, non vi è nulla di fisso e di immutabile; nulla che non sia suscettibile di esser migliorato. Anche il nostro Statuto potrà essere migliorato; ma la riforma dello Statuto si affronti apertamente e direttamente, non per via indiretta! (*Approvazioni*).

#### Giuramento del senatore Corrado Ricci.

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

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

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

#### Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Continuiamo la discussione del disegno di legge N. 345.

Non essendovi altri oratori iscritti dichiaro chiusa la discussione generale riservando la

facoltà di parlare all'onorevole relatore ed al ministro.

L'onor. senatore Scialoja, relatore, ha facoltà di parlare.

SCIALOJA, *relatore*. Onorevoli colleghi, ho anzitutto il dovere di ringraziare tutti gli oratori, favorevoli o contrari al progetto di legge, delle parole benevole, che hanno usato a mio riguardo della relazione da me scritta. Potrei dire che la mia gratitudine sarebbe anche maggiore, se potessi avere la certezza che tutti avessero letto la mia relazione, (*ilavità*); perchè forse qualcuna delle cose che sono state dette, non si sarebbero dette avendo trovata già la confutazione negli argomenti da me svolti per iscritto, e soprattutto poi perchè avrei potuto essere assai più breve nella risposta di quel che non mi sarà possibile, e alla mia gratitudine si sarebbe aggiunta allora anche quella di tutti i colleghi che non avrei tediato a lungo.

Quando proponemmo, numerosi, il primo progetto relativo alla conversione in legge dei decreti-legge, ricorderete tutti che ciò avvenne tra il plauso non solo del Senato, ma di tutto il Paese, il quale senti che per la prima volta ad alta voce, una delle Camere reclamava contro l'abuso dei decreti-legge.

Già il solo fatto della presentazione del nostro progetto di legge ha prodotto i suoi vantaggiosi effetti; ha scossa l'opinione pubblica che dormiva, ha scosso il Parlamento; e gli stessi discorsi che oggi avete uditi, apparentemente contro il progetto da noi presentato, non sono che l'espressione esagerata, a parer mio, di una reazione contro i decreti-legge.

Se altro non si fosse ottenuto, già grande sarebbe il beneficio della nostra proposta. Ed infatti ciò che è avvenuto oggi in Senato, (oggi, intendo nel corso della discussione) è caratteristico, perchè il nostro progetto è stato attaccato come inutile e da qualcuno anche come dannoso, nel senso che non si abbia nemmeno da sospettare che in seguito ad esso possano continuare ad emanarsi decreti-legge, che nessuno più dovrebbe ammettere.

Ora bisogna anzitutto, come ho già fatto per iscritto lungamente e con piena dimostrazione storica, renderci conto dello stato vero di fatto; è un vecchio proverbio « che vale più un oncia di fatto che dieci libbre di diritto ». Ora il fatto, on. senatori, è imponente sì che solo chiudendo

gli occhi si può dire che è meglio ignorare l'esistenza dei decreti-legge. Permettano gli egregi colleghi che io ricordi un certo aneddoto, che mi fu narrato quando era ragazzino, di un tale che si vestiva di tela il 15 maggio. Un anno faceva un freddo terribile, ma egli si vestì lo stesso di tela e a chi gli osservava che faceva tanto freddo rispondeva: « Se il tempo è pazzo, non sono pazzo io ». E così qualcuno dice: « Se i decreti-legge ci sono, per me non devono esistere ». Dio volesse che non esistessero, ma purtroppo esistono e non da oggi.

Lo studio, molto accurato, che io ho cercato di fare per la prima volta da quando si discute su questa materia, circa il fatto dei decreti-legge nel nostro diritto costituzionale, è veramente meraviglioso; io non mi sarei aspettato i risultati, che la storia mi ha dato. E sono questi: Decreti-legge propriamente detti non se ne sono fatti dallo Statuto fino al 1859: nell'epoca piemontese, diversa da quella posteriore, sia perchè allora si era molto più vicini allo Statuto che aveva ancora tutto il suo letterale vigore, sia perchè i bisogni del Piemonte non erano quelli del più vasto Regno d'Italia.

Ma dal 1859 ad oggi, salvo lievi interruzioni, decreti-legge vi sono stati sempre. E non è piccolo lo spazio di più di sessant'anni per il diritto pubblico: è un lunghissimo tempo.

Il primo decreto-legge ebbe un carattere di straordinaria gravità: fu il decreto col quale fu ratificata, la pace del 1859, contro l'articolo 5 dello Statuto e contro la norma generale, perchè per l'approvazione dei trattati, che portano oneri finanziari o mutamenti di territorio è necessario, adopero le stesse parole dello Statuto, « l'assenso delle Camere ». Ora si può capire che il decreto-legge valga una legge; ma che il decreto-legge sostituisca l'assenso delle Camere, tassativamente richiesto dallo Statuto, è un fatto, evidentemente, di enorme gravità, Esso fu compiuto nel 1859. E fu benissimo. Nessuno al mondo potrebbe chiamare responsabili coloro che commisero questa infrazione allo Statuto; essi meritano anzi tutta la nostra gratitudine. Similmente nel 1866, in seguito alla guerra, la pace di Zurigo fu ratificata per decreto-legge.

Nel 1919 i grandi e solenni trattati (se ne può pensare quel che si vuole, ma non si può

negare la loro solennità) conclusi in seguito alla Conferenza di Parigi, sono stati da noi — ed io ne ho una parte di responsabilità, e me ne glorio — ratificati per decreti-legge: che se non avessero potuto essere ratificati per decreto-legge, il danno che il nostro Paese ne avrebbe subito sarebbe stato immenso. Basti dire che secondo le clausole di quei trattati (Versailles, Saint Germain, Trianon, ecc.), essi entravano in vigore con la ratifica di tre delle grandi Potenze alleate. E se noi non eravamo una di queste tre, saremmo rimasti fuori della Commissione di riparazioni. La storia ci insegna qual fosse la sorte d'Italia, quando rimaneva fuori da qualcuno dei grandi collegi internazionali. Ebbene io ho una parte di responsabilità di quella infrazione dello Statuto, e del pari il collega Mortara che allora era ministro di grazia e giustizia, e studiò i precedenti e li consigliò. Sia lode anche a lui di aver partecipato a questa infrazione dello Statuto.

Insisto su questo esempio, che dimostra come la prima volta che fu emanato un decreto-legge, questo ebbe un carattere di enorme violazione formale della costituzione, pure ottenendo l'approvazione di tutti.

Da quel giorno in poi, decreti-legge furono emessi sempre.

Nella mia relazione ho dato le cifre esatte ed il contenuto sommario dei decreti-legge, che si sono emanati. E non starò a ripetermi. Ma in via sommaria, per rinfrescare la memoria di coloro che hanno letto la relazione, e per dare una notizia a coloro che non l'hanno letta, è bene che io dia qualche accenno in proposito. Io potrei riferire le cifre annuali, ma per brevità le do complessive. Fino al 1892, i decreti-legge furono emessi nella media di una diecina all'anno. Arrivarono così a 118, la cifra non era spaventosa, e nessuno infatti si spaventò.

ALBERTINI. Però ella dice che dal 1880 al 1891 non ne fu fatto nessuno.

SCIALOJA. È quello che ho scritto. È quello che sto dicendo adesso. Dal 1892 al 1913 ne sono stati fatti 137: sono pochi. In alcuni anni ve ne fu uno, in alcuni anni due: ma continuamente.

Voce. Decreti-catenaccio!

SCIALOJA. Non solo decreti-catenaccio; se guardate la mia relazione vedete anche di che si tratta, perchè io ho indicato le materie.

Dunque sono 137 decreti-legge. Il fenomeno è quindi contenuto in una misura tollerabile; ma esiste. Però non si potevano chiudere gli occhi neppure allora, e negare l'esistenza di questo fenomeno. Dal 1914 in poi bisogna leggere le cifre annuali, perchè sono impressionanti. Notino i colleghi che con la fine del 1914 entra a far parte del ministero un mio veneratissimo e amatissimo amico, nemico acerrimo dei decreti-legge, il quale se la pigliava anche con me, perchè io aveva osato presentare questo progetto che in certo modo riconosce il decreto-legge; parlo di Sidney Sonnino. Ebbene, i decreti furono anche da lui votati, perchè sono approvati all'unanimità nel Consiglio dei ministri; e sono 100 nel 1914, 221 nel 1915, 173 nel 1916, 337 nel 1917, 348 nel 1918.

Notino i colleghi che siamo in tempo di parziali pieni poteri per la guerra, e questi numeri non si riferiscono ai decreti aventi valore di legge per delegazione; sono quelli dei decreti che vanno al di là della delegazione; fatti con la clausola della conversione in legge, perchè eccedevano i poteri conferiti dal Parlamento al Governo.

Poi si va oltre. Pareva che, finita la guerra e lo stato gravissimo di cose che era per sé stesso così straordinario da giustificare ogni straordinario provvedimento, dovesse cessare la emanazione dei decreti-legge; e credo che parecchi colleghi, che oggi affermano che cesserà presto tale fenomeno, allora avrebbero avuto ragione di dire che sarebbe cessato prestissimo. Infatti nel 1919 i decreti-legge ascendono a 1029! Ed anche allora il Ministero aveva nella sua composizione degli uomini che certo non amavano i decreti-legge; vi fu un tempo il nostro Presidente, vi sono stato per qualche tempo anch'io; c'è stato per parecchio tempo il collega Mortara.

Vedete che non è peccato d'uomini, è peccato di cose. Nell'anno 1920, i decreti furono 519 e poi nell'anno successivo 312. La statistica mia non continua perchè la relazione è stata presentata nel 1922; non ho le ultime cifre, ma decreti-legge si sono emanati, non so se nelle stesse proporzioni, ma certo in numero grande, e direi quasi abbastanza scandaloso.

Così posto, il voler negare l'esistenza dei decreti-legge come fenomeno di cui il legislatore deve tener conto, voler chiudere gli occhi e

dire che il fenomeno è anormale e che lo si deve ignorare, è cosa che la mia intelligenza (sarà cortissima) non arriva ad intendere. Di fronte a un fatto di questa importanza è impossibile di rimanere impassibile a guardare e a negare.

Se noi studiamo il decreto-legge nel periodo più fisiologico della nostra costituzione, ossia nel periodo *ante bellum*, dobbiamo riconoscere che, dato il nostro Statuto scritto, e dato un certo vizio del nostro Parlamento, esso fu una necessità e perciò fu tollerato senza reclami, finché fu contenuto nei limiti della necessità stessa. È la necessità urgente che talora s'impone; perchè la grave macchina parlamentare può riuscire in certi momenti troppo lenta e tardiva.

Io ho tentato nella mia relazione anche un po' di teoria delle fonti del diritto a questo proposito, perchè ritenevo che un uomo come me, che ha ormai addosso 45 anni d'insegnamento di diritto, non potesse non affrontare anche la questione teorica; ma bene ha detto l'illustre collega Perla, che meglio è di non parlare di teoria, ciascuno potendo formarsela da sé. Ma il fatto s'impone a tutti, il fatto il quale per la sua esistenza merita ogni considerazione.

Ora, che cosa è accaduto? Il Parlamento come si è contenuto di fronte ai decreti-legge? Pur troppo, anche durante il periodo dell'abuso, convien confessare che il Parlamento si è contenuto con una accidia - se vogliamo chiamarla così - che deve ritenersi anche colpevole. Chi mai ha reagito quando era il tempo di reagire? Abbiamo reagito noi ora, troppo tardi certamente; ma che poi ci si venga ad incolpare di aver reagito almeno ora, mi pare un po' troppo! Bisogna reagire.

Il Parlamento ho detto, compreso il Senato (perchè il *mea culpa* lo dobbiamo dire anche noi, e il confessare le proprie colpe è anch'esso un atto di dignità). Il Senato, che per bocca di parecchi colleghi oggi si scandalizza tanto di certi decreti-legge (e certo i più scandalosi sono quelli con cui si sono create giurisdizioni speciali), si è pure occupato a lungo del decreto che creava la giurisdizione speciale delle acque. Ha forse reclamato contro l'esistenza del decreto-legge? No; ne ha discusso il contenuto, il che significa che ammetteva che per decreto-legge si fosse potuta fare una cosa simile.

Si dice: ma vi sono state voci autorevoli alla Camera ed al Senato contro i decreti-legge. Ben poche, caro Albertini, e neppure quella voce autorevole che ella ha citato. Ella ha citato un passo del Crispi, grande autorità per noi; ma il Crispi in quel passo non reclamava mica contro il decreto-legge in sé, contro l'atto formale d'invasione del potere legislativo da parte del potere esecutivo, reclamava contro quel determinato decreto-legge per il suo contenuto; il che vuol dire che egli ammetteva la generica possibilità di buoni decreti-legge e ne presupponeva la validità. E se non l'avesse presupposta, sarebbe andato contro sé stesso, perchè Francesco Crispi fu autore di una serie di celebri decreti-legge, sicchè vi fu un momento che pareva fosse vicino un colpo di Stato. Noi che siamo vecchi ce ne ricordiamo; e posso dirvi che io personalmente reclamai contro questo abuso al Re Umberto, allora regnante. Ho sempre reclamato contro l'abuso, quando ho potuto; e se non ho fatto di più in Senato in altro tempo, è perchè allora io era altrove a compiere altri doveri.

Reclami se ne sentono ora ogni tanto. Il più curioso è - l'ho detto e l'ho scritto - che molti dei reclamanti alla Camera, e qualche volta anche al Senato, e certamente tra i più autorevoli, sono degli ex-ministri, i quali durante il loro Ministero hanno fatto una quantità di decreti legge (*si ride*). E vorrei che anche il mio amico Peano, la cui voce avete sentito testè, non avesse sulla sua coscienza qualche decreto-legge... (*Si ride*).

PEANO. Uno solo per quattro milioni. (*Commenti*).

SCIALOJA, *relatore*. Lei come membro del Governo ne avrà sulla coscienza di più; ed allora non si può troppo scandalizzare e gridare che la Costituzione non si deve violare. Se veramente si crede che la Costituzione sia violata, allora si prendono le armi; questa è la tradizione di chi porta il mio nome. Del resto se io non ho proposto decreti-legge durante il periodo del Ministero Boselli, fu per la semplice ragione che ero ministro senza portafoglio: era un'innocenza coatta la mia. (*Si ride*).

CORBINO. Io mi pento di quelli che non ho fatto. (*Commenti*).

SCIALOJA, *relatore*. Egli si pente di quelli che non ha fatto, ma è un fisico non un giu-

rista; e come fisico guarda il fatto non il diritto. (*Si ride*):

Ora se tale è la condizione delle cose e se non vi è da sperare in un pronto ritorno all'applicazione della letterale disposizione dello Statuto, io credo che sia necessario intervenire in via legale.

Sono state fatte varie proposte. Dicono alcuni: lasciamo correre le cose come sono, c'è la *vis medicatrix naturae*, che ci provvederà lei. Molte volte purtroppo ci provvede facendo morire l'ammalato. Ma noi non possiamo lasciar fatalmente morire l'ammalato; ricordiamoci della gravità del problema, nel caso di vera necessità.

Qui dobbiamo studiare la questione sotto diversi aspetti, tutti importanti, tutti decisivi dal punto di vista costituzionale. Ma il primo degli aspetti, quello che per me è il principale, è la condizione, in cui è messo il cittadino italiano di fronte a questo fenomeno. Qui si è parlato della Camera, del Senato, della magistratura; tutte cose eccellenti, di cui ragionerò tra breve. Ma il personaggio più importante in Italia è il cittadino italiano, e le leggi si fanno per dettar norma al cittadino italiano, non per fare dei componimenti o proporre oggetti di discussione tra Governo e Parlamento. E in un popolo libero la necessità suprema, al disopra pure di quella delle buone leggi, è che il cittadino abbia la piena sicurezza del proprio diritto, sappia quale è l'atto a cui deve obbedire. Questa è la prima di tutte le necessità.

Ora quale è la condizione attuale relativamente a questo punto?

Questa, che secondo una lunga tradizione, che io credo di ben poter chiamare consuetudine, perchè è entrata ormai da sessant'anni nella pratica costituzionale, i decreti-legge hanno vigore. Che sia un male, siamo tutti d'accordo, intendiamoci, ma conviene guardare anzitutto la cosa dal punto di vista della forma.

I decreti-legge hanno vigore, e la magistratura, la quale forse da principio avrebbe potuto disconoscere il valore in base alle letterali disposizioni dello Statuto (circa il cui significato io sono perfettamente d'accordo con gli oratori favorevoli allo stretto diritto statutario) ha invece sempre riconosciuto la forza giuridica dei decreti-legge.

VENZI. Non sempre!

SCIALOJA. Lei stesso ha fatto parecchie sentenze con cui ha riconosciuto il valore dei decreti-legge, me lo lasci dire. (*Parità*). Qualche pretore, qualche giovane magistrato si è ribellato, ma l'alta magistratura italiana ha sempre riconosciuto la validità dei decreti-legge fino al momento in cui parlo: delle pretese eccezioni mi occuperò tra breve. E in quest'ultimo periodo, secondo me, non poteva più ragionevolmente respingerli, perchè di fronte ad una consuetudine persistente un mutamento in questa materia avrebbe causato tale una perturbazione dell'ordinamento legale del paese che il rimedio sarebbe stato peggiore del male.

La magistratura pertanto ha riconosciuto sempre il valore dei decreti-leggi, annullando quelle povere sentenze che hanno tentato di ribellarsi; e mi si lasci dire che la magistratura ha riconosciuto anche il valore penale dei decreti-legge, anche in casi recentissimi. Mi permetta il senatore Mortara di dire che fra i decreti da lui firmati ce ne è uno (e non intendo di fargliene colpa) di materia penale... (*Commenti*).

PRESIDENTE. Pregherei l'onorevole relatore di evitare le contestazioni personali.

SCIALOJA, *relatore*. Non è una contestazione personale: mi si dice che non esiste il fatto, ed io cito degli esempi.

PRESIDENTE. Ma questa è materia che interessa tutto il Senato e non può limitarsi ad una disquisizione fra due giuristi...

SCIALOJA, *relatore*. Io noto semplicemente che la Corte di cassazione ha tenuto una certa linea di condotta, e ciò faccio per mostrare in qual modo fino ad oggi si sono considerati i decreti-legge.

Questo stato di cose che significato aveva? Esso costituiva la certezza per parte del cittadino, di dover obbedire ai decreti-legge; una certezza non bella, se volete, ma che almeno consentiva al cittadino di ragionare così: c'è un decreto-legge con la clausola della conversione, bisogna ubbidire; farò il contratto in base al decreto-legge; venderò o acquisterò in base al decreto-legge e quanto ai rapporti giuridici così costituiti sono al sicuro. Questa certezza è la prima delle necessità.

Che cosa è avvenuto nei recentissimi tempi? Per una reazione che io comprendo benissimo,

e che dal punto di vista sentimentale condiviso, per una reazione contemporanea alla presentazione del presente nostro disegno di legge (il che dimostra che c'era un movimento in tutti i ceti d'Italia per portare rimedio al moribondo stato di cose), abbiamo avuto qualche ultima sentenza non conforme alla tradizione anteriore. Ve ne sono di due tipi (sono poche, io non le conosco tutte, ma credo che siano ben poche). In quelle di un primo tipo la Corte di cassazione, la quale finora aveva sempre dichiarato che il giudizio intorno all'urgenza ed alla necessità intrinseca del decreto-legge, essendo di carattere politico, non poteva essere dato dalla magistratura, ma era riservato al Parlamento, ha ammesso un giudizio circa la urgenza, non ricercando l'elemento politico intrinseco del contenuto della legge, ma ferdandosi alla parte formale di esso, ritenendo che il decreto-legge deve presentarsi al Parlamento in tempo utile, e che, per potersi considerare urgente, deve essere fatto mentre il Parlamento è chiuso. Perciò, se si trova un decreto-legge fatto a Parlamento aperto o, con sospetto fraudolento, fatto il giorno dopo la chiusura del Parlamento (e credo che si sia verificato quest'ultimo caso)...

MORTARA. È in discussione.

SCIALOJA. . . o la presentazione alle Camere e stata piuttosto tardiva, si dichiara che il decreto-legge non vale.

Ebbene io divido il sentimento che ha dettato questa decisione, ma non posso approvarla dal punto di vista giuridico. (*Approvazioni*). Perché se questa decisione dovesse avere una prole molteplice, che cosa avverrebbe? Avverrebbe che io cittadino non saprei mai prima che la causa sia arrivata dinanzi alla Corte di cassazione a sezioni unite, se un atto del Governo abbia forza di legge o sia invece senza valore. Ora questa è la peggiore delle condizioni in cui voi potete mettere un cittadino. Non deve poter dipendere da una futura decisione, sia pure della più alta magistratura, la sicurezza che il cittadino possa avere dell'esistenza o meno di una legge. Per ciò appunto le leggi sono formali; perché bisogna che abbiano chiari caratteri esteriori di riconoscimento; senza di questo non esiste regolare legislazione. Data questa riserva della Cassazione di giudicare caso per caso, non esistendo alcuna

norma fissa circa il tempo della presentazione utile al Parlamento, la Corte dirà una volta che 30 giorni sono sufficienti, un'altra volta che non bastano. È necessario, evidentemente, perché diventi utile l'esercizio di questo potere della magistratura, che ad essa siano date regole fisse; altrimenti non è più giudizio, ma arbitrio di Corte di cassazione; e tra arbitrio di Corte di cassazione e arbitrio di Governo, per il cittadino, che deve ubbidire alla legge, non c'è differenza.

L'altra limitazione ammessa dal supremo magistrato è quella relativa alle pene; e qui il sentimento è anche più forte a favore della Corte di cassazione, perché è certo assai grave che il cittadino di una libera nazione possa essere costretto a subire pene per un semplice decreto-legge. Ma andiamo adagio. Prima di tutto c'è una certa disuguaglianza fra i giudicati in materia, perché fino a ieri l'altro si è ammessa anche la validità delle disposizioni penali; e che un cittadino sia o non sia in carcere, perché la Cassazione ha giudicato una settimana prima o dopo, non è neppure una gran bella cosa. Ma se la massima si accettasse così com'è, sa il Senato che cosa succederebbe? Fra tutte le categorie di decreti-legge ve n'è una che anche coloro che più sono ad essi avversari ammettono, ve n'è una di cui nessuno ha mai dubitato, ed è compresa in tutte le costituzioni che hanno qualche disposizione in proposito: è quella relativa all'ordine pubblico. Ebbene, i provvedimenti di ordine pubblico, in caso di ribellione, di tumulti o anche in caso di caso di gravi calamità naturali, implicano tutti la necessità di pene; chi ubbidirebbe ad un ordine straordinario del Governo, se non ci fossero sanzioni? Questa categoria indubbiamente necessarissima sarebbe distrutta da quella massima, se fosse attuata puramente e semplicemente. Grave pericolo in materia di questo genere, così vasto, che si applica a tutta la vita dello Stato e della società italiana, è il guardare le cose da un punto di vista accidentale, come avviene quando un caso è portato dinanzi ai giudici.

Ma aggiungo poi quest'altra considerazione: la difesa che l'autorità giudiziaria può concedere al cittadino è assai limitata in questa materia.

Se voi prendete le statistiche ed esaminate

la natura delle materie che sono state regolate per decreto-legge in questi tempi, e anche in tempi più remoti, troverete che la massima parte dei decreti-legge non si riferisce a materia che dia luogo a rapporti tra privati o tra privati e Stato, ma bensì a materie di natura amministrativa. Sono norme che si dettano agli organi dello Stato, i quali debbono ubbidire e non possono reclamare all'autorità giudiziaria; ma sono tenuti al rispetto della legge e soltanto per amore di libertà possono essere portati alla disubbidienza: occorre però che esista una chiara ragione formale che giustifichi la disubbidienza. Se dunque noi dovessimo ricorrere unicamente all'autorità giudiziaria, per impugnare il valore di un decreto-legge, il rimedio sarebbe in gran parte inutile e vano, e in qualche parte dannoso, perchè ci riferiremmo ad una casuistica che farebbe piombare il cittadino italiano nell'incertezza, invece di trarlo da questo stato morboso.

E allora qual'è il rimedio? Ebbene, il rimedio, si vuol cercare da parecchi degli oratori precedenti nel formare un elenco di materie, per le quali sia ammesso il decreto-legge, proibendolo in modo assoluto nelle materie diverse.

Mi pare che anche l'onorevole collega Santucci, e parecchi altri, abbiano accennato a questo.

Io aveva preveduto nella relazione la questione dell'elenco di materie proibite, perchè se ne era discusso nella nostra Commissione: non dovette credere, onorevoli Colleghi, che la nostra Commissione fosse composta di gente che non capisse niente! (*ilarità*). Dopo matura discussione si era rifiutato tale ordine di idee; e non soltanto per la difficoltà di formare siffatto elenco. È difficile formarlo, è vero, ma quanto a me individualmente, se voi mi dite che una cosa è difficile, mi invitate a studiarla e non mi spaventate. A me le cose facili non sono mai piaciute: le cose difficili mi attraggono. Se dunque non ci fosse stata che la difficoltà di formare l'elenco, io avrei pregato il Senato di ritardare di un mese la discussione per permetterci di vincere questa difficoltà; ma la compilazione dell'elenco non è soltanto difficile, è anche pericolosa. Che cosa sarebbe accaduto infatti? Una volta ammesso il decreto-legge per certe categorie di materie, si rinunciava quasi alla legislazione normale relativa-

mente a queste, le quali sarebbero state importantissime, perchè, ad esempio, per l'ordine pubblico e per la finanza necessariamente si si sarebbe dovuto ammettere in caso di urgenza il decreto-legge.

Se voi ammettete le categorie dell'ordine pubblico e della finanza, avete spalancato una gran porta all'arbitrio del Governo. D'altra parte i divieti assoluti per le materie non previste certamente prima o poi avrebbero dovuto essere violati. Infatti, se si fosse dovuto formulare un elenco nel 1858, nessuno al mondo avrebbe posto nell'elenco la ratifica dei trattati contro l'art. 5 dello Statuto: eppure se n'è presentata ripetutamente la necessità e si è dovuta concedere questa ratifica.

Se voi percorrete l'immenso elenco di materie nelle quali si sono emanati decreti-legge, troverete che fra le molte inutilissime, ve ne sono parecchie necessarie e vi persuaderete che sarebbe molto difficile vietare i decreti-legge nelle categorie non prevedute.

Sarebbe accaduto, se si fosse formulato l'elenco, che per le categorie previste si sarebbe spalancata la porta al potere esecutivo, e per le categorie non previste il decreto-legge sarebbe venuto fuori in quello stato anormale, in cui oggi si trovano tanti e tanti decreti-legge. Infatti un divieto di legge in questo senso non sarebbe superiore al solennissimo divieto dello Statuto; e se questo solennissimo divieto non ha retto alla prova dei fatti anche l'altro non reggerebbe.

Si è detto d'altra parte « Non provvedete » e si è ripetuto da persone di tanta autorità, che io ho finito per credere che si tratti di cosa seria. Ma vorrete voi davvero dire al nostro popolo che il Parlamento ha esaminato la cosa, e ha ritenuto che allo stato attuale è meglio che continui così? Siamo in tempi in cui il popolo ha cominciato a reagire e non sopporterebbe forse che, constatato il male, si dichiarasse inutile il rimedio. Come ammettere che si lascino andare le cose come vanno?

PEANO. Ma anche adesso!

SCIALOJA. Adesso è così, caro Peano!

Dunque quale il rimedio? E dove trovare la forza per questo rimedio, pel quale è necessario un fulcro?

Qui interviene l'altro aspetto del problema; rapporto fra potere esecutivo e Parlamento:

rapporto fra i due rami del Parlamento. Va considerato il problema sotto questi aspetti.

Rapporto fra il potere esecutivo e il Parlamento. Evidentemente il potere esecutivo, se vuole fare il suo dovere, deve anzitutto porre, benchè non sia cosa facile, fra i suoi compiti principali quello di regolare la funzione parlamentare in modo da ricondurla al suo stato normale. Attualmente non ci siamo ancora, e dobbiamo tutti riconoscere che abbiamo attraversato un periodo, in cui qualunque sforzo di potere esecutivo non sarebbe riuscito a domare il disordine parlamentare che regnava.

Era una parte del disordine dello Stato, perchè il Parlamento stesso non è che una parte dello Stato e si risente delle condizioni generali Paese.

L'urgente necessità, che manca purtroppo nella maggior parte degli atti compiuti per decreto-legge, è sostituita dalla impossibilità di procedere per le vie regolari. Non è una giustificazione piena, ma è pure una qualche giustificazione del morbo stato di cose.

Ma se il Governo ha il dovere di cercare, soprattutto oggi, di rimettere il Parlamento in perfetta funzione, il Parlamento deve sentire da parte suo il dovere corrispondente; il Parlamento deve capire che la sua condotta passata è una delle cause del disordine d'Italia, e che perciò un movimento incostituzionale è stato necessario al fine (ed io non dubito che tale sia stato l'animo dei condottieri) di ristabilire attraverso la forza l'ordine ed il diritto. Se non fosse così quella rivoluzione sarebbe condannata nella storia; se è così, invece sarà gloria di chi l'ha compiuta. (*Approvazioni*).

È dunque dovere nostro provvedere ai rimedi. Noi che costituiamo quella delle due Camere, la quale oggi per aver meno peccato è più in alto nella estimazione del Paese, abbiamo il dovere di mantenere questa estimazione, di far sapere al Paese, che confida nel Senato, che il Senato è degno di questa fiducia e vuole essere il principale protettore degli ordini costituzionali, i quali non sono la semplice parola della legge scritta, ma sono la libertà ordinata in funzione. Attraverso un periodo che sarà di convalescenza, questa legge sarà la medicina che durerà quanto la convalescenza. Essa potrà annullarsi, quando sarà sufficiente la coscienza generale; ma intanto in

questo periodo noi dobbiamo ricorrere ai rimedi ch'essa ci appresta. Approvare senz'altro lo stato presente delle cose, è screditare l'opera del Senato.

Su che fondiamo noi il rimedio che proponiamo? Sul Parlamento. Che se il Parlamento mancherà, la forza verrà di fuori.

Ma noi che siamo parte del Parlamento dobbiamo affermare che per noi non si mancherà e dobbiamo esigere che anche per gli altri non si manchi. Noi dobbiamo aver fede, poichè l'incredulità è un male; bisogna credere e la credenza diventa fatto. Non si opera mai niente, se non si crede e spera in ciò che si fa.

Noi dovevamo basarci sul Parlamento, poichè questo è l'unico organo competente a porre un freno al disordine legislativo attuale: bisogna che a poco a poco la legge diventi legge veramente parlamentare.

Non è questo il concetto animatore della nostra legge? Essa ha dei difetti? Li potremo anche correggere. Qualcuno ha proposto degli emendamenti: li studieremo d'accordo. Credo anzi che il Senato, dopo la discussione generale ci permetterà la sospensione per riordinare e perfezionare la parte tecnica della nostra proposta. Ma il concetto è questo: se il decreto-legge è stato sempre, anche per il passato (ed oggi è ancor più che pel passato remoto, e meno che per il passato prossimo) un organo necessario del regolamento dei rapporti giuridici del nostro paese, conteniamolo, freniamolo, e facciamo sì che il Parlamento intervenga, subito dopo la sua emanazione. Esso anche oggi ha diritto di intervenire; ma non interviene.

Il seguitare a dire che il Parlamento ha diritto di intervenire è vano, se esso non interviene. Si deve dunque stabilire, che il decreto-legge perde la sua efficacia, se non è presentato entro brevissimo tempo al Parlamento.

La Corte di cassazione ha deciso in un caso che il decreto-legge era nullo, perchè non era stato presentato entro il termine che ad essa pareva congruo. Ma è alla legge che spetta l'ordinare quando debba considerarsi decaduto un atto dello Stato. Il lasciare dipendere questo termine dal giudizio arbitrario della Corte di cassazione è una strana cosa, anche perchè essa non è l'organo migliore e più competente per decidere in materia politica come questa.

A proposito di questa decadenza il collega Venzi ha osservato che si arriva quando tutto è fatto, perchè il decreto-legge è di sua natura urgente, e si applica immediatamente. Ciò è vero, ma oggi la cosa è forse diversa?

VENZI. Ma è illegale.

SCIALOJA, *relatore*. È vero; ma non è bello seguitare a vivere in uno stato illegale. Ed è strano che ciò venga consigliato da un magistrato.

Io preferisco stare nella legalità. Io sono un vecchio liberale ed amo lo stato legale.

VENZI. Aboliamo il Parlamento.

SCIALOJA, *relatore*. Ma lo abolite voi il Parlamento.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, continui: non raccolga le interruzioni.

SCIALOJA, *relatore*. Questa temuta rapidità fulminea ci potrà essere nei casi più gravi, ma non in tutti. E in ogni modo il Parlamento, che oggi si occupa della conversione dei decreti in legge, se ne occupa dopo sei o sette anni, con tutta comodità, lasciando applicare questi decreti, anche se meno urgenti, anche se sovvertitori dell'ordine costituzionale, anche se creatori di nuove giurisdizioni, anche se creatori di nuove imposte, e prelevanti la ricchezza per anni interi dai cittadini. Noi vogliamo invece che il Parlamento vigili, giudichi subito se esiste urgenza e che lo dichiari solennemente.

Richiamo su questo punto l'attenzione del Senato: l'unica ragione giustificativa del decreto-legge deve essere l'urgenza. Questo principio, che si afferma da molti oggi, ma che non è sanzionato da nessun testo di legge, deve diventare legge.

Nel nostro disegno di legge si dichiara che l'unica giustificazione del decreto-legge è l'urgente necessità. Vale qualche cosa anche questo.

La Camera o il Senato, a cui il decreto-legge sia presentato, deve immediatamente dichiarare se esiste l'urgenza; e se questa non vi è, deve negarla ed il decreto decade.

Si è detto da un egregio collega: questo giudizio sulla urgenza non ha limiti molto precisi, perchè per giudicare se vi è o non vi è urgenza bisogna vedere di che si tratta. Certamente che bisogna vedere di che si tratta! Sarebbe molto strano di dire che una cosa è urgente senza sapere che cosa sia. Ed è un

giudizio politico proprio del Parlamento. Un decreto però può contenere molte disposizioni varie; ce ne sono di quelli che hanno numerosissimi articoli: ma per conoscere se la materia è urgente non è necessario esaminare se le particolari disposizioni siano accettabili. Se si nega l'urgenza, cade il decreto; se si ammette l'urgenza, diventa dovere del Parlamento di deliberare sul merito delle disposizioni più presto che potrà.

Si osserva che non si impone alla Camera e al Senato di deliberare entro un dato tempo. Ma la Camera dei deputati e il Senato devono sentire che, dopo avere pronunziato sull'urgenza e averla ammessa, dato il vigore interinale del decreto-legge, hanno l'obbligo di risolvere subito la questione di merito. Noi lasciamo loro una certa libertà di apprezzamento; perchè poco varrebbe toglierla, essendo questa legge diretta a corpi sovrani, i quali alle leggi, forse perchè sanno come si fanno, non sono i più ossequenti (*si ride*). Bisogna affidarci alla loro coscienza; ma affidarci, sentendo che noi stessi siamo parte del Parlamento e impegnandoci tutti moralmente ad attuare questi nostri intenti con serietà e con forza.

Il votare questa legge costituisce un impegno che ciascuno di noi prende, che l'eseguiremo per parte nostra; e questa sarà cosa certamente migliore che lasciare andare le cose per la loro china, sperando che il Padre Eterno un giorno intervenga.

Abbiamo poi regolato i rapporti fra i due rami del Parlamento; e qui richiamo l'attenzione del Senato su questo punto che concerne anche la sua dignità. Che cosa accadrebbe, se non si stabilissero dei termini, per i singoli rami del Parlamento? Accadrebbe quello che accade oggi, che una delle Camere (il più delle volte è l'altra, ma qualche peccato l'abbiamo anche noi), trattiene presso di sé i decreti legge.

PRESIDENTE. Veramente non c'è nessun progetto di conversione di decreti-legge in legge che non sia stato discusso dal Senato.

SCIALOJA. Perchè siamo più buoni.

PRESIDENTE. Ma siccome lei ha detto che anche noi abbiamo qualche peccato, e siccome in fatto non ne abbiamo, mi piace di ristabilire la verità.

SCIALOJA. Applaudiamo, perchè è raro il caso di sentirci privi di colpe. Una volta era

impedito al Senato di pronunziare il nome di Montecitorio; ma ora si può dire che ci sono là decreti giacenti da sette anni, che non giungono a noi e sono sottratti quindi, per questa inerzia, al giudizio di uno dei due rami del Parlamento — ed è il nostro.

Anche per far cessare ciò; bisogna stabilire un rapporto fra i due rami del Parlamento affinché entrambi, in un tempo non troppo lungo, siano chiamati a dare il loro voto, e deliberare se quella deve essere definitivamente una legge oppure deve cancellarsi dal novero delle leggi.

Avremo fatto ciò in un modo perfetto? No, non l'abbiamo fatto in un modo perfetto. Forse anche se fosse fatto in modo troppo perfetto, troverebbe difficoltà nell'applicazione; perchè le Camere sono fino ad un certo punto incoercibili, e se si restringono in cancelli troppo chiusi, può accadere che li rompano. Una certa larghezza, come ben diceva l'on. Chimienti, tutte le leggi d'ordine costituzionale devono averla, altrimenti non si adattano alle circostanze e diventano lettera morta.

In molti punti del progetto di legge ammetto tuttavia anch'io che ci possa essere qualche correzione da portare.

Ma voci allarmanti ci domandano se, presentando questo progetto di legge, non ci siamo resi conto del grave pericolo che facciamo passare all'Italia. Legalizzando una materia illegale, si dice, sapete che cosa accadrà?

Permettetemi con la franchezza che è uno dei miei difetti, ma forse anche una delle mie virtù, di riferire qui quello che si dice altrove. Si è detto che poichè col nostro progetto il decreto-legge diventa legale anche prima di essere sottoposto alla critica parlamentare, potrebbe darsi che il Governo attuale ne approfittasse per varare per decreto-legge la riforma elettorale. (*Commenti*).

OVIGLIO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ma questo poi è assurdo!

SCIALOJA, *relatore*. Non vi scandalizzate, onorevoli Colleghi, perchè molto si è detto per minare questo progetto. Ebbene, se ciò fosse, se il nostro progetto dovesse produrre questa enormità, io non rimarrei a questo posto un minuto solo....

OVIGLIO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ma è assurdo. Non mi pare si sia mai detto questo.

SCIALOJA, *relatore*. È mai pensabile che in un momento in cui si cerca in tutti i modi di rimettere a galla la costituzione, che nella sua sostanza ha subito un crollo pericoloso, il Governo voglia macchiarsi di questa enormità? Sarebbe fare per la prima volta ciò, che in mezzo a tutti gli abusi commessi in 60 anni non si è mai osato di fare. Una materia non è stata mai toccata in mezzo alla congerie dei decreti-legge: la materia elettorale nella sua parte essenziale. Questa è stata sempre considerata al disopra di tutto, perchè è il fondamento della nostra costituzione, e nessun Governo l'ha mai toccata. (*Commenti, conversazioni*).

Pensare che l'attuale Governo, con gli intenti altissimi che si è proposto, voglia per primo commettere un peccato di codesta natura, è cosa da cui rifugge l'animo mio; ed ho sentito con piacere il ministro della giustizia dire che è un assurdo.

Non ne parliamo dunque e scacciamo dalla nostra coscienza un sospetto che offende forse più noi, che altri; perchè significherebbe che, essendo noi senatori, si permetterebbe una simile infrazione della Costituzione.

Non pensiamo a questo: che se si volesse pensarvi, io mi domando se, nello stato attuale delle cose, non potrebbe accadere ugualmente oggi lo stesso. Se il Governo volesse commettere questa violazione, la commetterebbe allo stato attuale...

*Voci*. La commetterebbe illegalmente.

SCIALOJA, *relatore*. ... illegalmente: ma la piccola illegalità formale sarebbe assorbita dall'immensa illegalità sostanziale. E se non ci si ribella alla illegalità sostanziale, non ci si ribellerebbe alla illegalità formale.

Esaminiamo dunque il progetto di legge onestamente, come onestamente è stato proposto, e come io speravo me ne desse diritto il mio nome, che ha una tradizione di 150 anni di lotta per la libertà, di una famiglia che ha dato tutto per la patria. Credevo che ciò mi liberasse da ogni sospetto di simile complicità.

È mai possibile concludere che non dobbiamo portare nessun rimedio allo stato attuale delle cose? No, noi dobbiamo rimediare, se vogliamo mantenerci in credito. Se avete un rimedio migliore, proponetelo. Alcuni ne hanno proposti, ma non ci sembra che siano migliori. Il nostro progetto non è perfetto: è un eccitamento al Governo ed al Parlamento, è un ri-

chiamo a che si ritorni alla legalità, è la sanzione di una massima che tutti conoscevano, ma che nessuno ancora aveva formulato: che non vi può esser decreto-legge senza urgente necessità. È un invito al Governo di usarne solo in caso di urgente necessità, quando lo esigano gravi interessi del paese, non di partito o della burocrazia; perchè molti decreti-legge sono stati fatti nel solo interesse della burocrazia. E noi ci sentiremo ricondotti alla santa tradizione dell'epoca eroica della Costituzione, nella quale i decreti-legge ci sono stati, ma sempre corrispondenti alla coscienza nazionale. Noi tentiamo riportare l'esercizio di quella straordinaria facoltà di Governo nei suoi limiti naturali, con l'attuale progetto di legge. (*Vivi e generali applausi — Molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Stante l'ora tarda, il seguito della discussione è rinviato a domani.

#### Annuncio di interrogazione.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Peilerano di dar lettera di una interrogazione.

PELLERANO, *segretario*, legge:

Il sottoscritto chiede di interrogare il ministro dei lavori pubblici, perchè dica come intende di provvedere alle urgenze e alle promesse, che da 15 anni si fanno dal Governo alla distrutta Messina, purtroppo scarsamente mantenute, malgrado tante provvide leggi approvate dal Parlamento con plauso della Nazione.

Durante.

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. LXXXIV [*Cippico, Grossich, Tacconi*] - (LXXXV) [*Morello*] - (LXXXVI) [*Sanminiatelli*]).

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

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

Conversione in legge del decreto luogotenenziale n. 515, in data 22 febbraio 1917, col quale è stabilito il 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 o in precaria residenza (N. 416);

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

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

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

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

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

Conversione in legge del decreto Reale 22 novembre 1919, n. 2448, che autorizza la

concessione all'industria privata delle ferrovie costruite dall'autorità militare (N. 398);

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

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

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 6 luglio 1919, n. 1276, concernente provvedimenti a favore dei portieri di case ad uso di abitazione e di ufficio e del decreto Reale 30 giugno 1921, n. 851, che proroga le disposizioni contenute nel predetto decreto (N. 349);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 27 ottobre 1919, n. 1774, concernente gli onorari e gli altri diritti dei procuratori legali (N. 45);

Conversione in legge dei Regi decreti 12 ottobre 1919, n. 2403, 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 zolfifera siciliana (numero 552).

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

Conversione in legge del Regio decreto 30 agosto 1914, n. 99, 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);

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

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

IV. 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 l'11 giugno 1923 (ore 19).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche