

CXVII.

TORNATA DEL 25 APRILE 1873

Presidenza **TORREARSA.**

SOMMARIO — *Omaggio — Seguito della discussione del progetto di legge per l'aumento di funzionarii in alcune Corti di Appello e Tribunali e istituzione di nuove Preture — Considerazioni del Senatore Musio sull'articolo 3, cui risponde il Ministro — Dichiarazione del Senatore Musio — Approvazione dell'articolo 3 per parti e per intero — Approvazione degli articoli 4, 5 e 7 e soppressione dell'articolo 6 — Discussione del progetto di legge per l'approvazione della Convenzione, stipulata colla Compagnia Anglo-Mediterraneo-telegrafica, per il collocamento di un cordone sottomarino tra Brindisi e l'Egitto — Approvazione per articolo di questo progetto di legge — Discussione del progetto di legge relativo alla spesa per compiere il prosciugamento del lago d'Agnano — Avvertenza del Senatore Miraglia in appoggio del progetto dell'Ufficio Centrale — Risposta del Ministro e replica del Senatore Miraglia — Osservazioni del Relatore e del Senatore Tabarrini in appoggio della proposta dell'Ufficio Centrale ai quali risponde il Ministro — Nuove osservazioni del Senatore Miraglia, del Ministro dei Lavori Pubblici, del Senatore Errante e del Ministro di Grazia e Giustizia — Avvertenze del Senatore Errante e del Relatore, cui risponde il Ministro dei Lavori Pubblici — Schiarimenti del Senatore Tabarrini — Dichiarazioni ed avvertenze del Ministro dell'Interno — Dichiarazione del Relatore — Emendamento del Senatore Menabrea all'articolo 2 combattuto dal Ministro dei Lavori Pubblici — Dichiarazioni dei Senatori Tabarrini e Miraglia — Sotto emendamento del Senatore De Filippo all'articolo 2, accettato dal Senatore Menabrea, dal Ministero e dall'Ufficio Centrale — Approvazione dell'articolo emendato.*

La seduta è aperta alle ore 3.

È presente il Ministro di Grazia e Giustizia e più tardi interviene il Ministro dei Lavori Pubblici e il Presidente del Consiglio.

Il Senatore, *Segretario*, MANZONI T. dà lettura del processo verbale della seduta antecedente, il quale viene approvato.

Atti diversi.

La Deputazione Provinciale di Pisa fa omaggio al Senato di una copia del *Bilancio preventivo dell'entrata e della spesa di quella provincia per l'esercizio 1873.*

Seguito della discussione del progetto di legge per l'aumento di funzionarii in alcune Corti d'Appello e Tribunali e istituzione di nuove Preture.

PRESIDENTE. Secondo l'ordine del giorno, si riprende la discussione del progetto di legge per l'aumento di funzionarii in alcune Corti di appello e Tribunali, e istituzione di nuove Preture.

Spetta la parola al Senatore Musio.

Senatore MUSIO. Signori Senatori!

Nella questione, se si debba o non concedere un Presidente di Sezione alla Corte d'Appello

di Cagliari, si verifica un caso unico, piuttosto che raro. Esso è che gli autorevoli oppositori ridotti a due soli siano sorti, uno per parlare calorosamente in favore della concessione, e l'altro per dichiarare che gli duole oltremodo della sua opposizione.

L'onorevole De Filippo, unico oppositore nell'Ufficio Centrale, vi ha dichiarato colla sua franca ed eloquente parola di essere a ciò costretto da grandi ragioni a lui personali, che a mia volta io dichiaro degne del più alto encomio.

Ma considerando la cosa in se stessa, egli non vi si oppone, egli l'accetta, egli la vuole, egli la perora caldamente, e la definisce, non solo come atto di suprema convenienza, ma anche di giustizia riparatrice.

L'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia, se ho bene afferrate le sue idee, si è riassunto nel dire, che vi si oppone in Senato perchè vi si è opposto nella Camera, e che non concede un Presidente di Sezione a Cagliari, come lo ha concesso alla novella Sezione creata nella Corte d'Appello di Genova, perchè crede in Genova duratura, e transitoria in Cagliari la causa della concessione.

Ma io prego l'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia a ricordare e ad applicare al caso i principii di cui egli è maestro, e lo prego a combinare l'articolo 65 coll'articolo 67 dell'ordinamento giudiziario.

Nell'articolo 65 è scritto: « In ogni Corte di Appello vi è un primo Presidente che presiede alla prima Sezione. Ciascuna delle altre è presieduta da un Presidente di Sezione. » È poi scritto nell'art. 67: « Le Corti d'Appello giudicano invariabilmente col numero di cinque votanti nelle cause civili, con quello di quattro nelle cause per gli appelli correzionali. »

Ora io prego l'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia ad interrogare l'alto suo senno, se la Corte d'Appello di Cagliari composta d'ora in avanti di 16 membri non debba spartirsi almeno in due Sezioni.

Io lo prego a considerare, che detratti dai 16 membri i 4 Presidenti delle Assise, ne rimangono 12. Ora, in forza dell'art. 67, essi non possono giudicare in maggior numero di 5. Dunque, se non si vuole che rimangano inoperosi, bisogna che i 12 membri vengano spartiti in due gruppi o Sezioni. Ma stando all'articolo 65, il primo Presidente della Corte pre-

siede alla prima Sezione. E siccome stando allo stesso articolo « ciascuna delle altre è presieduta da un Presidente di Sezione » ne viene per necessità che la Corte d'Appello di Cagliari debba avere un Presidente di Sezione oltre il primo Presidente.

Teme l'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia, che cessi presto la causa determinante l'aumento del personale alla Corte d'Appello di Cagliari; ma venga pur presto quel desiderato momento, e si potrà tosto far cessare l'effetto, appena sia cessata la causa.

L'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia diceva ieri, e secondo me molto bene, che per essere temporanei i bisogni, non si potesse soprassedere dal provvedervi. Io lo prego a voler applicare la stessa regola alla Corte d'Appello di Cagliari.

Lo stesso signor Ministro a chi lo preme per darci presto un Codice penale, risponde: che non è facendo *presto* che si arriva a far *bene*, ma che facendo *bene* si arriva a far *presto*. In questo modo egli prudentemente e sapientemente ripara l'errore del 1865, in cui il Senato fu spinto ad approvare un Codice penale senza nemmeno fargliene una relazione *pro forma* dicendo, che non vi era tempo nè per farla, nè per leggerla.

Tra i pochi oppositori a questa elettrica rapidità fui anch'io, e pregai chi allora degnamente sedeva al posto di Ministro di Grazia e Giustizia a considerare, che se grande era la gloria di porsi al seggio di Triboniano, non era uguale quella di entrare in Firenze, capitale novella, col novello Codice in mano e collo spettrale del carnefice in groppa.

Ora, l'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia ripara a quel grande errore nell'ampia sfera di un Codice. Io lo prego a fare altrettanto anche per gli errori meno grandi, com'è quello di aver negato alla Corte d'Appello di Cagliari perfino un solo Presidente di Sezione, quando era da molto tempo in diritto di averne due.

Ma oggi nulla sopra questo punto io posso aggiungere alla bella opera di logica e di giustizia fatta ieri dall'onorevole Senatore De Filippo, cui si è strenuamente aggiunto anche l'onorevole Senatore Miraglia, che grandemente mi compiaccio di non trovare nel campo nemico. Io li ringrazio vivamente entrambi, e non dubito che l'onorevole signor Ministro fi-

nirà per arrendersi all'amica e potente loro parola. Egli fu largo di grandi e meritati encomi alla Corte d'Appello di Cagliari, ed io spero che vorrà aggiungervi la corona dei fatti.

Ma parlando di quell'inclita Corte, permettetemi che io soggiunga poche parole.

Signori, all'opportunità io vo bel bello congedandomi dai miei cari, e fra questi mi glorio di annoverare la Corte d'Appello di Cagliari.

Là io sono nato, là io sono cresciuto alla Magistratura, là io ho consumato trent'anni della mia carriera tra subalterno, capo del pubblico ministero e Presidente di sezione; là sarei anche morto, se con grave danno de' miei interessi e contro la mia volontà non fossi stato obbligato di andare a sedere primo Consigliere nella sua prima istituzione della Cassazione di Torino. Ma se io partii di là, là è rimasto il mio cuore, là è rimasta gran parte di me, gran parte dei giorni miei più belli e la più bella parte della mia vita. Là, su grandi esempi di magistrati estranei e domestici, ho imparato a compiere grandi atti di dovere. Là in somma io trovo un luogo sacro alle mie più care memorie. Io quindi, come figlio affettuoso a madre cara e venerata, le mando forse il mio ultimo saluto per mezzo dell'onorevolissimo suo primo Presidente, mio amico Senatore Serra, ed a traverso del vasto mare che ci separa, le mando dal fondo del mio cuore la più calda parola di affetto, colla speranza che, come, mai essa ha cessato di essere virtuosa e magnanima, così oggi cesserà finalmente di essere negletta e sventurata.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Io avevo deciso di non prendere più la parola nella discussione di questa parte del progetto di legge, e rimettermenepienamente al senno, e alla prudenza del Senato, tanto più che la questione è ridotta ora nei più esigui confini. Non si discute più sull'accettare o no, in genere, la nomina d'un Presidente di Sezione, si discute solo della facoltà a concedersi al Governo di nominare quel Presidente, quando se ne provi decisamente il bisogno.

Però dopo l'eloquente discorso dell'onorevole Musio, sono costretto ad abbandonare cotesto mio proposito, e presentare al Senato poche os-

servazioni in risposta. L'onorevole Senatore Musio ha creduto trovare la necessità della nomina del Presidente di Sezione, non nelle esigenze del pubblico servizio, ma nella sola disposizione legale degli articoli 65 e 67 dell'ordinamento Giudiziario.

Se fosse vero il principio sostenuto dall'onorevole Musio, che ogni Corte d'Appello divisa in Sezioni, debba di necessità contare un primo Presidente, più un Presidente di Sezione, oh! allora, in vero, il Ministro di Giustizia, avrebbe sostenuto una proposta contraria alla legge, quando d'innanzi alla Camera prima, e ora d'innanzi al Senato chiede per la Corte di Cagliari l'aumento di due soli Consiglieri, senza tener parola d'un Presidente di Sezione.

Ma certo l'onorevole Senatore Musio non ha obliato, egli maestro nelle materie su cui ora si discute, la disposizione dell'articolo 69, che segue immediatamente quelle contenute negli articoli 66, 67 da lui citati.

L'articolo 69 dice così. « In ogni anno un Decreto Reale designa i Presidenti ed i Consiglieri che fanno parte di ciascuna Sezione, come pure il Presidente ed i membri che compongono la Sezione d'accusa ed i supplenti, e la Sezione che deve promiscuamente cogli affari civili occuparsi degli appelli in materia correzionale. »

Poi prosegue l'articolo :

« È applicabile anche alle Corti d'Appello il disposto della prima parte dell'art. 44. »

Ora nell'articolo 44, prima parte è scritto appunto così:

« I Tribunali civili e correzionali possono per Decreto Reale, ove la necessità del servizio lo richieda, e lo consenta il numero del personale, essere divisi in più sezioni. »

Quindi avendo presso la Corte di Appello di Cagliari un personale di tredici Consiglieri ai quali si aggiungerebbero ora altri due toccando così il numero complessivo di quindici, il Ministro di Grazia e Giustizia potrebbe ai termini degli articoli 44 e 69, senza violazione alcuna della legge, divider quella Corte in due sezioni, e provveder per tal modo alle esigenze del servizio. E nemmeno vi sarebbe inconveniente veruno dacchè una delle due sezioni mancherebbe di un Presidente titolare, perchè il Consigliere più anziano fra i componenti la sezione, assumerebbe egli le funzioni di Presidente.

E siccome cotesta divisione sarebbe tem-

poranea e suggerita solo dalle circostanze e dalla necessità del momento, così la proposta sostenuta dal Ministero mentre non urta in nessun articolo della legge, risponde nel modo più semplice e più economico al fine cui è inteso il progetto ora in discussione.

Questo quanto alla legalità.

L'onorevole Senatore Musio ricordando i primi tempi della sua splendida carriera di Magistrato, e il suo antico affetto per la Corte di Cagliari, ha pronunciato parole che mi hanno profondamente commosso. Io non saprei serbarmi indifferente a parole che rivelano caldezza d'affetto, e soprattutto, d'affetto al paese mio.

Ma egli non è stato egualmente felice, mi permetto il dirlo, quando finiva il suo discorso dando alla Corte di Cagliari il nome di Corte derelitta e abbandonata.

L'onorevole Senatore Musio può essere sicuro che nell'animo del Governo e specialmente nell'animo mio non allignò mai il pensiero di usar verso quella Corte meno riguardi, meno considerazioni di quel che sia dovuto ad ogni altra Corte del Regno. La Corte di Cagliari tiene degnamente il suo posto accanto a tutte le altre Corti italiane; e nella relazione che precedette la legge e nelle parole che nel corso di queste discussioni ho pronunziate più volte, io credo d'aver compiuto un dovere di coscienza nel tributarle quegli elogi e quegli encomii che le sono dovuti.

Se non si è creduto dividerla e costituirla in più sezioni, non è già cosa di cui possa farsi carico al Governo, e meno al Ministero presente. È questo un fatto che rimonta al 1859, riconfermato poi nel 1865. Sin da quell'epoca si è creduto che, tenuto conto delle condizioni dell'Isola e del numero d'affari che vi sono annualmente in corso, una sezione sola d'appello fosse sufficiente. Ed io, o Signori, ho detto già altre volte, e ripeto ora, che se mai l'esperienza dimostri che l'aggiunta dei due Consiglieri proposti per quella Corte non basti al bisogno, e vi sia assolutamente mestieri di un Presidente di sezione, il giorno in cui sarà discussa, ed io spero non tarderà molto, la legge intesa a riformare integralmente l'ordinamento giudiziario, quel giorno, dicevo, il Parlamento terrà conto delle condizioni in cui versa la Corte di Cagliari, come di quelle di tutte le altre Corti, e potrà adottare per l'una

come per le altre gli opportuni e definitivi provvedimenti. Del rimanente, trattandosi di semplice facoltà concessa al Governo, io non posso che rimettermene alla prudenza del Senato, siccome ho già dichiarato.

Senatore MUSIO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MUSIO. Mi corre dovere in ogni senso di meglio dichiarare il significato delle parole: *negletta e sventurata* da me poc'anzi pronunciate.

Queste naturalmente si riferiscono agli atti del 1859, agli atti del 1865. Non è oggi che è sventurata, non è fatto riferibile in modo alcuno all'attuale Ministro.

Io prego l'onorevole signor Ministro di Grazia e Giustizia a dire, se una legge che nel 1859 compone di 21 membri la Corte di Appello di Cagliari, e le nega un Presidente di sezione, non mi dà il diritto di osservare che in quel momento la Corte di Cagliari fu negletta e sventurata?

Si ordina una Corte con 21 membri; questi 21 membri cosa faranno? Faranno il dovere che loro impone la legge; giudicheranno a termini di legge; non possono giudicare che cause civili in numero di 5. Cosa dunque saranno gli altri 16 che rimangono? Non è necessario che questi sedici vengano poi suddivisi in gruppi e Sezioni? Domando se ciò è conforme allo spirito della legge?

Io domando se ciò non ha potuto suggerirmi quella, che poi mi pare una parola inoffensiva, uscita dal cuore conforme alla realtà delle cose ed alla giustizia, dicendo che « cesserà di essere sventurata? »

Sia dunque certo l'onorevole Ministro di Grazia e Giustizia, che in me non fu animo di offendere alcuno, ma solamente fu mia intenzione di constatare un fatto materiale a cui egli non ha e non può aver parte, non ha e non può aver torto.

PRESIDENTE. Se nessuno domanda la parola, si passerà alla votazione per divisione dell'emendamento proposto dall'Ufficio Centrale all'articolo 3.

Leggo la prima parte:

« Sono temporaneamente aggiunti due Consiglieri alla Corte d'Appello di Cagliari. »

La metto ai voti.

Chi l'approva, sorga.

(Approvato.)

Leggo la parte seconda:

« Ed è fatta facoltà al Governo di conferire il grado e le competenze di Presidente di Sezione ad uno dei Consiglieri che compongono la detta Corte. »

La pongo ai voti.

Chi approva questa seconda parte, voglia alzarsi.

(Approvato.)

Leggo ora la terza parte:

« È data anche facoltà al Governo di aggiungere temporaneamente un Consigliere alla Corte di Appello di Messina. »

La metto ai voti.

Chi l'approva, voglia alzarsi.

(Approvato.)

Ora si passerà alla votazione dell'intero articolo.

Lo rileggo:

« Art. 3. Sono temporaneamente aggiunti due Consiglieri alla Corte di Appello di Cagliari; ed è fatta facoltà al Governo di conferire il grado e le competenze di Presidente di Sezione ad uno dei Consiglieri che compongono la detta Corte.

« È data anche facoltà al Governo di aggiungere temporaneamente un Consigliere alla Corte di appello di Messina. »

Chi lo approva, voglia alzarsi.

(Approvato.)

« Art. 4. Sono aggiunti temporaneamente al Tribunale civile e correzionale di Genova un Vice-Presidente e due Giudici; e due Giudici al Tribunale civile e correzionale di Casale. »

(Approvato.)

« Art. 5. Nella città di Roma sono istituite due nuove Preture, composte ciascuna di un Pretore, di un Cancelliere e di due Vice-Cancellieri.

« La circoscrizione territoriale delle Preture sarà stabilita con Decreto Reale nel termine di due mesi dalla pubblicazione della presente legge, sentito il Consiglio Comunale. »

(Approvato.)

L'Ufficio Centrale propone esso la soppressione dell'articolo 6?

Senatore DE FILIPPO, *Relatore*. L'Ufficio Centrale, d'accordo col Ministero, propone la soppressione di quest'articolo.

PRESIDENTE. Nessuno proponendo di mantenere quest'articolo, non vi è votazione che sulla soppressione.

Chi approva la proposta di soppressione dell'articolo 6, voglia alzarsi.

(Approvato.)

Adesso si passa alla lettura dell'articolo 7, che, per la soppressione dell'articolo precedente, diventa l'articolo 6.

« Art. 6. La somma occorrente per il pagamento degli stipendi dei funzionari stabiliti dalla presente legge e della indennità d'alloggio per quelli che hanno residenza in Roma, sarà per Decreto Reale iscritta in aumento al bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, nella parte straordinaria. »

(Approvato.)

Lo squittinio segreto su questo progetto di legge si farà insieme ad altri.

Discussione del progetto di legge per l'approvazione di convenzione per il collocamento di un cordone telegrafico sottomarino fra Brindisi e l'Egitto.

(V. *Atti del Senato*, N. 105.)

PRESIDENTE. Seguendo l'ordine del giorno, si procederà alla discussione del progetto di legge per l'approvazione di convenzione per il collocamento di un cordone telegrafico sottomarino fra Brindisi e l'Egitto.

Prego gli onorevoli componenti l'Ufficio Centrale a prendere il loro posto.

Do lettura dell'articolo unico di questo progetto di legge.

« Articolo unico. È approvata l'annessa convenzione del 5 agosto 1871, e la dichiarazione della stessa data che le fa seguito, tra il Ministero dei Lavori Pubblici (Direzione generale dei Telegrafi) e l'*Anglo Mediterranean Telegraph Company Limited*, per la concessione ad essa Compagnia della facoltà di collocare un cordone sottomarino fra Brindisi e l'Egitto, dietro la cessione del filo di sua proprietà da Torino a Modica, e l'obbligo del mantenimento di tre conduttori telegrafici sottomarini nello stretto di Messina, ai patti e condizioni della convenzione summentovata. »

Il Senato avendo conoscenza della convenzione, non credo ne domandi la lettura.

Voci. No, no.

PRESIDENTE. È aperta la discussione.

Nessuno chiedendo la parola ed essendo il progetto di un solo articolo, sarà mandato alla votazione per squittinio segreto.

Discussione del progetto di legge per l'approvazione della spesa per compiere il prosciugamento del lago di Agnano.

(V. *Atti del Senato*, N. 104.)

PRESIDENTE. Si passa alla discussione del progetto di legge per l'approvazione della spesa per compiere il prosciugamento del lago d'Agnano.

Prego i signori componenti l'Ufficio Centrale a prendere il loro posto.

Il signor Ministro accetta gli emendamenti proposti dall'Ufficio Centrale?

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Io pregherei il Senato a voler aprire la discussione sul progetto ministeriale. Si faranno le osservazioni che saranno credute opportune nella discussione degli articoli.

PRESIDENTE. Si dà lettura del progetto ministeriale.

« Art. 1. È approvato il provvedimento che fu adottato dal Governo, di far proseguire e condurre a termine per cura ed a spese dello Stato la bonificazione del lago d'Agnano, stata concessa a Domenico Martuscelli colle leggi 5 maggio 1865, N. 2266; e 5 giugno 1869, N. 5119.

« Art. 2. Per detti lavori è approvata la spesa di lire 440,000, di cui, lire 320,000 prelevate dal Capitolo 234 del bilancio delle Finanze del 1872, furono iscritte al Capitolo 12 del bilancio dei Lavori Pubblici, per effetto del Reale Decreto 29 settembre detto anno; le altre lire 120,000 saranno iscritte nel bilancio dei Lavori Pubblici per l'esercizio 1873, in apposito Capitolo distinto col N. 124 bis e con la denominazione: *Compimento della bonificazione del lago di Agnano*.

« Art. 3. Quando l'opera sarà compiuta, si provvederà al suo regolare mantenimento con le norme del Titolo terzo del Decreto organico dell'11 maggio 1855, che regola le bonificazioni nelle Provincie Napoletane; dando facoltà al Governo di ripartirne il carico in base all'articolo 17 del Decreto medesimo.

« Art. 4. Ottenuto il bonificamento, il Governo procederà alla vendita delle terre demaniali bonificate. »

È aperta la discussione generale.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MIRAGLIA. Se l'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici avesse accettato il contropro-

getto dell'Ufficio Centrale, non si sarebbe forse levata voce alcuna per impugnarlo, perocchè parmi che soddisfaccia al desiderio del Governo, per veder legittimata la spesa di già erogata pel prosciugamento del lago di Agnano, nonchè per ottenere la debita autorizzazione per le ulteriori spese necessarie a portare a compimento i lavori. Ma prima di entrare nella discussione dei singoli articoli, prendo la parola nella discussione generale, per domandare alcune spiegazioni all'onorevole Ministro, facendogli sin da ora osservare, che ben a ragione ha l'Ufficio Centrale soppresso gli articoli 1, 3 e 4 del progetto ministeriale, i quali, deviando dallo scopo cui mira il progetto di legge, contengono disposizioni estranee all'autorità del Potere legislativo.

Che cosa vuole il Governo? Un *bill* d'indennità per avere speso lire 320,000, che non erano iscritte nel bilancio, nonchè un credito di lire 120,000 per proseguire e condurre a termine, a cura ed a spese dello Stato, la bonificazione del lago di Agnano. Ora, io riconosco coll'Ufficio Centrale che l'onorevole Ministro ha operato con prudenza e senno, onde ovviare ad altri inconvenienti verificati per una malaugurata concessione, e con proposito virile intende portare a compimento i lavori nell'interesse della pubblica salute; ond'è che accordandosi al Governo la somma richiesta, il Parlamento ne ha riconosciuta la legittimità.

Ma gli articoli 1, 3 e 4 del progetto ministeriale non possono formar materia di disposizioni legislative, per la ragione semplicissima, che i provvedimenti dell'autorità amministrativa per l'inadempimento delle condizioni alle quali era tenuto il concessionario, avendo offerta materia a contestazione giudiziaria tuttora pendente, spetta all'autorità giudiziaria lo esaminare se l'atto amministrativo contenga lesione del diritto del concessionario che aveva contrattato col Governo.

Non spenderò al certo alcuna parola nella disamina della prima convenzione approvata con legge 5 maggio 1865, e dell'altra approvata con legge 5 giugno 1869; perocchè ogni discussione fatta in Senato sulla natura ed effetti di tali convenzioni sarebbe pericolosa, dovendo il Potere giudiziario sentenziare con tutta indipendenza.

Dirò soltanto che qualunque sia la natura della concessione fatta al signor Martuscelli, sia

cioè una vendita delle terre con l'obbligo della bonificazione, oppure un'altra specie di contratto, è certo però che per virtù della seconda convenzione, approvata con la legge 5 giugno 1869, il Governo somministrò al Martuscelli lire dugentomila con ipoteca sulle stesse terre; e posteriormente lo stesso Governo si vide, come si raccoglie dalla relazione ministeriale, nella necessità imperiosa di provvedere di ufficio, giusta le norme stabilite nella legge sui lavori pubblici, alla continuazione dei lavori, e domandare giudiziariamente la rescissione della concessione per l'inadempimento del contratto da parte del concessionario. Sicchè esiste controversia innanzi ai tribunali sul valore ed effetto giuridico dell'atto amministrativo: e se sia o pur no il caso di pronunziare la risoluzione della concessione, tanto nel rapporto dei contraenti, che dei terzi, i quali avessero acquistati diritti ipotecari o dominicali sulle terre in questione.

Stando così le cose, a me pare che adottando gli articoli 1, 3 e 4 del progetto ministeriale, col quale si approva il provvedimento che fu adottato dal Governo di far proseguire e condurre a termine per cura ed a spesa dello Stato la bonificazione del lago di Agnano, e disponendo di quelle terre autorizzandone la vendita, si verrebbe già a risolvere con una legge una quistione tutta di diritto privato, e che ha per base una convenzione passata tra il Governo e il concessionario. E non sarebbe questo un perturbamento degli ordini costituzionali?

Politicamente poi considerata la cosa, non vorrei che si stabilisse un precedente in pregiudizio dello stesso potere esecutivo. L'ordine sta, in un Governo rappresentativo, nella divisione dei poteri; e se l'art. 7 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici dà al potere esecutivo la facoltà di intraprendere i lavori di opere e di occupare terre per ragioni di pubblico interesse, non ha bisogno dell'approvazione del potere legislativo per l'esercizio di questa facoltà, della quale un Governo che si rispetta si vale con molta prudenza; cosicchè se nasce contestazione giudiziaria sugli effetti giuridici di questo atto amministrativo, non è l'ente Governo che sta in causa innanzi ai tribunali, ma il Ministero dei Lavori Pubblici come amministrazione dello Stato.

Riconosco nel Parlamento il diritto di chie-

dere conto al Governo degli atti di amministrazione, trovandosi il Governo sotto il controllo del Parlamento; ma questa responsabilità governativa in faccia al Parlamento non pregiudica in minima parte la responsabilità dell'amministrazione dello Stato per gli atti consumati dal Ministero dei Lavori Pubblici, e che si trovano sottoposti alla cognizione del potere giudiziario.

Ora, non si è sollevata alcuna interpellanza al Governo sul suo operato per la bonificazione del lago di Agnano; che anzi, accordandosi il *bill* d'indennità per la spesa che non avea diritto di fare, è naturale il comprendere che vien riconosciuta la diligenza dell'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici nell'adempimento dei suoi doveri.

Sopprimendosi adunque gli articoli 1, 3 e 4 del progetto ed adottandosi l'unico articolo proposto dall'Ufficio Centrale, viene ad un tempo confermata la fiducia che merita l'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici, e rimane saldo quel principio fondamentale di diritto pubblico, che tutte le quistioni civili tra le amministrazioni dello Stato ed i privati sono di esclusiva competenza del potere giudiziario.

PRESIDENTE. Ha la parola il signor Ministro dei Lavori Pubblici.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Comprendo quali dubbi abbiano potuto sorgere nell'animo della Commissione, specialmente dopo che essi sono stati così chiaramente svolti dall'onorevole Senatore Miraglia. L'onorevole Senatore Miraglia teme al pari della Commissione, che col l'approvazione dell'articolo 1. del progetto ministeriale, si venga in certo qual modo a violare l'indipendenza assoluta del potere giudiziario; e che il potere legislativo prenda sopra di sé di decidere una quistione, che deve essere riservata ai poteri dell'ordine giudiziario, invadendone le attribuzioni. Io spero però, che quando avrò dato alcune dilucidazioni, e dopo che avrò spiegata la ragione da cui fu indotto il Governo a dare questa forma al progetto di legge, tali dubbi resteranno al tutto dileguati, e che l'onorevole Senatore Miraglia, come egli stesso diceva, sarà per accettare l'articolo primo, riconoscendo che non lede menomamente i diritti di un altro potere, cioè quelli della Magistratura.

È inutile che io ricordi al Senato il principio, sopra cui è basata la nostra legge del

contenzioso amministrativo. Al di fuori dei diritti privati, delle questioni del mio e del tuo, che necessariamente bisogna siano devolute ai tribunali ordinarii, vi sono gravi necessità pubbliche che possono richiedere dall'autorità amministrativa urgenti provvedimenti.

Non dirò già che tali esigenze superiori abbiano condotto nel caso attuale il potere esecutivo fino al limite estremo a cui può andare, perocchè quanto ha fatto nel caso attuale, non è altro che l'applicazione più semplice delle facoltà concessegli dalla legge del contenzioso amministrativo.

Ma dirò che la legge del contenzioso amministrativo (e basta aver sott'occhio l'art. 7. di questa legge) dà all'amministrazione in certi casi di grave necessità tale un'autorità da poter eziandio disporre della privata proprietà, od in pendenza di un giudizio, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa. Questo è un potere, di cui i governanti debbono servirsi con grande precauzione, un potere che mette sopra chi lo esercita una grande responsabilità; nondimeno è un potere, che si accorda a tutti i Governi nelle necessità supreme, sia per l'indipendenza del paese, sia per la salute pubblica, sia per altri gravi bisogni; ed è a questi principii di alto potere governativo che è informata la nostra legge del contenzioso amministrativo; e questi principii appunto sono stati applicati nell'attuazione dei provvedimenti presi per il compimento della bonificazione del lago d'Agnano.

Ognuno di voi, o Signori, sa che è stata data una concessione di asciugare un lago, la cui esistenza si reputava nociva, pestilenziale per tutti i contorni, e specialmente per gran parte della più popolosa delle città italiane, per Napoli.

Io ricordo che allorquando il Governo italiano fu stabilito in Napoli nel 1860, la cittadinanza napoletana fra le prime cose reclamò che si bonificasse il lago d'Agnano; ed il Governo fin dal 1860 fece un decreto, con cui ordinò che a spese dello Stato si facesse il bonificazione. Per vicende, che sarebbe inutile di ricordare, questo decreto, anzichè attuarsi colla esecuzione dell'opera per conto ed a spese dello Stato, si tramutò poi nella concessione ad un privato di prosciugare il lago a sue spese e profitto.

E qui tacerò di tutte le questioni sopravvenute,

ed userò della massima precauzione, trattandosi di cose per le quali pende giudizio; ma il fatto è, che nel 1871 il lago di Agnano non solo non era bonificato, ma lasciava sospettare che per lo stato incompleto dell'opera, fosse più di prima pericoloso per la salute pubblica: anzi dico male ed attenuo lo stato delle cose quando parlo di sospetti; perocchè la statistica delle febbri per malaria nel 1871 è veramente spaventevole; e quando la rappresentanza comunale e provinciale di Napoli e quelle di tutti i Comuni vicini, quando tutti i cittadini, quando gli uomini di scienza più edotti delle condizioni sanitarie napoletane reclamavano, quasi come contro un nemico che avesse a devastare quella grande città, il Governo non poteva in verun modo restare indifferente. Le Camere erano chiuse, ed io credo che se il Governo non avesse preso provvedimenti serii, quali furon quelli che di fatto prese, anzichè approvarlo per la sua inerzia, voi adesso, signori Senatori, lo condannereste.

Quindi la necessità pel Governo di dover prendere quei provvedimenti; e questi naturalmente portavano con loro delle spese; provvedimenti e spese a cui non eravamo autorizzati.

Qual era dunque il debito del Potere esecutivo? Il debito del Potere esecutivo, come ha accennato l'onorevole Senatore Miraglia, era quello più naturale: di venire, cioè, quanto prima si è potuto avanti alla Camera, e dire: noi ci siamo trovati in queste gravi difficoltà; noi abbiamo preso dei provvedimenti al di fuori delle leggi che voi avete approvate, per la bonificazione del lago di Agnano, ed impiegato delle somme, le quali non sono a questo scopo iscritte nei bilanci dello Stato, senza essere stati autorizzati a spenderle.

Però, col rispetto e la considerazione, che si deve avere, e che noi professiamo verso i Corpi Legislativi, noi non potevamo andare alla Camera e venire innanzi al Senato solamente col dire, noi abbiamo speso trecento mila lire, dateci un *bill* d'indennità per questa spesa che non eravamo autorizzati a fare. V'era qualche cosa di più grave della spesa stessa, cioè v'erano a dire le ragioni che ci avevano indotti a fare quella spesa. Quindi ci presentammo alla Camera dei Deputati, come ora ci presentiamo al Senato, dicendo: noi abbiamo presi gravi provvedimenti; ci rimettiamo quindi alla saviezza e al giudizio dell'assemblea perchè

voglia approvare il nostro operato, oppure disapprovarlo.

È questo appunto il senso del progetto di legge stato da noi presentato; nè col primo articolo diciamo altro che questo.

Con l'articolo 2 di più aggiungiamo che per aver adottato alcuni provvedimenti, abbiamo dovuto spendere *ad integrum* somme, che non avevamo autorizzazione di spendere. Il primo articolo implica l'approvazione della disposizione presa dal potere esecutivo: il secondo articolo implica le conseguenze finanziarie che derivano dall'atto del Governo; quindi la necessità di ambedue le disposizioni, e la convenienza di tenerle distinte.

L'onorevole Commissione per altro dice (e ripeterò qui le stesse parole dell'onorevole Relatore, le quali per quanto siano esatte, altrettanto mi sembra che nella loro concisione non esprimano la vera difficoltà della cosa):

« Una volta però che trovasi introdotta la lite, il vostro Ufficio Centrale è d'avviso che si debbano sopprimere gli articoli 1, 3 e 4, del progetto. »

Mi fermerò a parlare del primo articolo. L'onorevole Senatore Miraglia con quella saviezza, che tanto lo distingue, spiegò più largamente questo concetto, dichiarando dubitare che approvando questi provvedimenti, si invada il campo della Magistratura, e che il Senato e la Camera elettiva entrino nel campo che non è loro proprio.

Ma, o Signori, io ricordava testè il principio a cui si informa la nostra legge sul contenzioso amministrativo.

Quando il Governo ha innanzi a sè una grave necessità pubblica, può prendere delle disposizioni senza indugio, quand'anche vi sia la pendenza di un giudizio (dice la legge), e quando vi siano le stesse cagioni di necessità, può procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si discute.

Ma queste disposizioni non portano alcuna conseguenza per i diritti dei terzi, perocchè credo che noi dobbiamo essere così gelosi, come lo è il Senato, di non offendere per verun modo i diritti dei privati, i quali stanno sotto la tutela dei tribunali ordinari.

Ma la stessa nostra legge amministrativa all'articolo 7, spiega perfettamente questa differenza di effetto dei provvedimenti, perchè dice l'articolo 7: Voi potete prendere qualunque

provvedimento, potete anche spossessare il cittadino della sua proprietà; ma però, soggiunge: « senza pregiudizio dei diritti delle parti. »

Il potere esecutivo in casi urgentissimi potrebbe anche sospendere l'esecuzione della legge, e questo suo provvedimento naturalmente potrebbe essere o buono o cattivo; ma sia pure buono o cattivo, esso non avrebbe nessuna conseguenza sui diritti delle parti.

Ora, il Governo, proponendovi quest'articolo primo, vi dice: noi abbiamo preso questo provvedimento, giudicatelo, diteci se abbiamo fatto male o bene; e se abbiamo fatto male, condannateci pure.

Ma, sia che il Parlamento ci approvi, sia che ci disapprovi, quest'approvazione o disapprovazione non avrà alcuna influenza nel giudizio dei diritti delle parti, come il provvedimento del Governo non ha nessuna influenza su questi stessi diritti dei privati.

Pertanto noi non dobbiamo entrare attualmente (e non intenderei affatto di entrarci) a toccare i diritti dei privati; ci è un altro ordine di cose, ci è la Magistratura che penserà a questi diritti.

Attualmente il Senato è chiamato a giudicare questa questione; il Governo prendendo questi provvedimenti ha agito bene, o male? Se il Senato crede che il Governo abbia agito bene, non può avere difficoltà ad approvare l'articolo primo. Se fosse di diversa sentenza intenderei benissimo che respingesse l'articolo.

Ma voi dite: se noi, eliminato l'articolo primo, approviamo però l'articolo 2, veniamo ad approvare implicitamente anche le disposizioni prese dal Governo.

Io la intenderei pure così, se il Governo non avesse creduto dover suo, per ossequio al Parlamento, di domandare un *bill* d'indennità; ma una volta che il Governo lo ha chiesto, e voi lo rifiutate, certamente nasce il dubbio che manchi la vostra sanzione al suo operato.

Io lascio considerare questa cosa all'onorevole Commissione, all'onorevole Miraglia e al Senato intero; e spero che tutti converranno nell'accettare l'articolo, quale è stato approvato dalla Camera dei Deputati.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MIRAGLIA. Dunque restiamo intesi: giusta le spiegazioni date dall'onorevole Mini-

stro, egli ha inteso di domandare un *bill* di indennità per le spese fatte, e l'autorizzazione per le spese future, e che conseguentemente l'approvazione dei provvedimenti da lui dati, si richiede dal Governo come atto sindacabile del Parlamento, senza che sieno compromesse le quistioni coi privati, di competenza dell'autorità giudiziaria.

Se l'Ufficio Centrale rimarrà soddisfatto di queste spiegazioni, io ben volentieri lo inviterei a ritirare il suo emendamento, ed associarsi col suo autorevole parere al progetto ministeriale; ma dai movimenti che veggo al banco dell'Ufficio Centrale, parmi che persista nel suo emendamento; epperò sento il dovere di aggiungere poche altre osservazioni in replica alle cose or ora dette dal Ministro dei Lavori Pubblici.

Il *bill* d'indennità che si accorda al Governo, che ha provveduto come ente Governo, crede l'onorevole Ministro che possa coprire anche la responsabilità degli amministratori i quali avessero potuto compromettere gl'interessi dell'amministrazione dello Stato? Le sue parole sono così generali, da potere andare al di là delle intenzioni dell'onorevole Ministro.

La responsabilità degli amministratori del patrimonio dello Stato è regolata dal diritto comune, e gli amministratori che, per omissione o negligenza, pregiudicano i diritti dello Stato, assumono responsabilità civile e non politica, e che rientra nella competenza dell'autorità giudiziaria.

Epperò se il Ministero dei Lavori Pubblici abbia ommesso di prendere la iscrizione ipotecaria stipulata con la convenzione dell'1869 per garanzia delle duecentomila lire somministrate dallo Stato al concessionario; e se non si fosse trascritta la dimanda di rescissione per l'inadempimento delle condizioni, dovrà convenire l'onorevole Ministro, che gli amministratori negligenti non possono implorare il *bill* della indennità dato al Governo, per evitare la responsabilità civile per la perdita del credito ipotecario o pel passaggio di dominio delle terre in mano dei terzi, avvenuto prima della trascrizione della domanda di rescissione. Non vorrei insomma che la persistenza dell'onorevole Ministro a voler mantenuti gli articoli 1, 3 e 4 del progetto di legge complicasse le quistioni pendenti innanzi all'autorità giudiziaria.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Signori Senatori. Il vostro Ufficio Centrale credeva in verità che, dopo le autorevoli parole dell'illustre Senatore Miraglia, il signor Ministro più non insistesse nel suo progetto.

Mi lusingava io quindi di essere dispensato perfino dal rendere conto al Senato dei fatti relativi alla proposita soppressione di tre articoli in questo progetto di legge.

Approvata come venne la nostra proposta dalle gravi e serie osservazioni fattesi da un Senatore così eminente, competentissimo sotto ogni rapporto nella materia in esame, il vostro Ufficio Centrale, pare a me, che siasi pienamente giustificato della presa determinazione.

Vedo peraltro che il signor Ministro considera solo la quistione sotto l'aspetto di un *bill* d'indennità, che gli è già stato pienamente accordato nell'articolo dell'Ufficio Centrale.

Ha creduto poi poco giustificata la Relazione perchè brevissima, e dovette sentirne lo sviluppo dalle dichiarazioni del Senatore Miraglia, dimenticando però che lo stesso onorevole Senatore la disse ben redatta appunto pel suo laconismo, ch'io più non debbo giustificare, una volta che il Senato intese dal Senatore Miraglia che quella massima nostra circospezione è stata savia e prudente.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Non ho detto questo....

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Permetta: dirò dunque in giustificazione dell'Ufficio Centrale, che le osservazioni sul 1° articolo venivano dall'onorevole collega Tabarrini, dall'onorevole collega De Luca quelle sull'articolo 4, e le altre sul 1, 3 e 4 dal Relatore. Ma si venne nell'unanime proposito di non parlarne nella Relazione per evitare appunto l'esame di quei fatti, che trovansi oggi *sub judice*, e nella speranza altresì di vedere accolta dallo stesso signor Ministro la proposta dell'Ufficio Centrale.

La materia dunque venne studiata abbastanza dal vostro Ufficio Centrale, il quale volle anzi tutto evitare l'esame delle quistioni di diritto privato che non erano certamente di sua competenza.

Furono queste le ragioni della brevità della Relazione che il Senato nella sua saviezza vorrà valutare.

Il vostro Ufficio Centrale difatti che cosa mai vi propose, o Signori? Che approviate la spesa pel compimento dell'opera, autorizzando il Governo a prendere i provvedimenti di urgenza necessari alla salute pubblica di quelle contrade, che li reclamano da più tempo, e di nulla discutersi oltre questo, per non invadere le attribuzioni di altri poteri. Io non dirò di più, perchè mi fu imposta la massima riserva; ma se mai venissero posti in discussione gli articoli dei quali abbiamo proposta la soppressione, allora l'Ufficio Centrale giustificerebbe i motivi che lo determinarono a seguire questa via.

Conchiudo pregando tanto gli onorevoli miei Colleghi, quanto il signor Ministro, di evitare ciò, onde il Senato non divenga un'Assemblea giudicante.

PRESIDENTE. La parola è al Senatore Tabarrini.

Senatore TABARRINI. La questione che ci occupa, signori Senatori, ha la sua gravità. L'Ufficio Centrale l'ha studiata quanto occorreva, ed ha acquistato la convinzione che la formola usata in questa legge sia per lo meno pericolosa e compromettente.

E le ragioni sono semplici ed evidenti.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, nell'assumere a carico dello Stato i lavori del prosciugamento del lago d'Agnano, ha fatto un atto di autorità amministrativa, un atto che poteva fare ed a cui la legge lo autorizzava, senza bisogno dell'approvazione di veruna autorità: Egli era nel suo diritto. Ha creduto di prendere quel provvedimento nell'interesse pubblico, nessuno può muovergliene censura.

Sugli effetti di quest'atto amministrativo, puramente amministrativo, è nata una contestazione coll'appaltatore dell'opera, il Martuscelli: tutto quello che riguarda le conseguenze civili dell'atto, è già stato deferito alla competenza dei tribunali; ed il potere legislativo farebbe opera pericolosa, e direi anche di pessimo esempio, se in qualche maniera, con qualsiasi dichiarazione, intendesse di giudicare quell'atto; perchè pregiudicherebbe una questione, che oggi non può essere risolta altrimenti che da una sentenza dei tribunali.

Ma l'atto amministrativo ha inoltre le sue conseguenze finanziarie, perchè l'onorevole signor Ministro ha dovuto naturalmente spendere somme che non erano iscritte in bilancio, tanto fu improvvisa la necessità del provvedi-

mento che dovè prendere: ed egli si è rivolto, come rivolgersi doveva, al Parlamento, perchè sanasse la necessaria irregolarità del suo procedere.

A questo riguardo il Parlamento gli ha dato pienissima sanatoria; poichè una volta che gli fornisce i mezzi occorrenti perchè l'impresa sia condotta a termine, vuol dire che implicitamente ha riconosciuto che il Ministero ha ben provveduto ordinando quanto ha ordinato; e che quanto ha fatto, era nell'interesse e nella convenienza dello Stato.

L'onorevole signor Ministro dubita che una volta che il Senato non ammetta la formola dell'approvazione dell'atto, il silenzio implichi una censura. All'Ufficio Centrale veramente non è parso che il modo col quale ha rifatto la legge, possa dar ragione a questo dubbio.

Ed infatti, quando con la legge si danno al Ministro dei Lavori Pubblici i mezzi necessari a compiere l'impresa che è stata assunta direttamente dallo Stato, come si può dubitare che il potere legislativo disapprovi il provvedimento preso dall'intraprenditore moroso?

In quanto agli altri articoli della legge, che verrebbero soppressi, è da avvertire che questi articoli si riferiscono a cose sulle quali o direttamente o indirettamente potrebbe estendersi la controversia che ora pende dinanzi ai Tribunali; talchè anche a questo riguardo, è parso non solo ragionevole, ma direi necessario, un riserbo assoluto del potere legislativo, lasciando intatte tutte le questioni al giudizio dei Tribunali. Si allega il bisogno, la necessità che ci sarà, a questione definita, di regolare la condizione delle terre risanate, sia rispetto al contributo che dovranno pagare i proprietari per la conservazione delle opere fatte, sia rispetto all'applicazione della legge sulle bonifiche già vigente nel Reame di Napoli. Questi provvedimenti dei quali l'Ufficio Centrale non ha voluto oggi discutere l'opportunità e la convenienza, verranno in campo quando per sentenza dei Tribunali, tolte di mezzo le liti, il Governo saprà di che può disporre, saprà quale è l'estensione incontestata dei suoi diritti.

Sarà allora che il Ministro potrà proporre al potere legislativo tutti quei provvedimenti che saranno necessari; ma nello stato attuale di lite pendente, lite che abbraccia non solamente l'interesse dell'accollatario per l'esecuzione

delle opere, ma anche la condizione della proprietà delle terre circostanti, dal Governo cedute in parte allo stesso accollatario, ogni provvedimento legislativo che debba spiegare la sua azione sopra cose ancora incerte e litigiose, è sembrato all'Ufficio Centrale assolutamente intempestivo.

Non ho bisogno di rammentare al Senato che questo riserbo, è tanto più raccomandato quanto è maggiore il pericolo di pregiudicare con la parola autorevole della Legge, questioni che debbono risolversi dai Tribunali. E siccome il tacere non pregiudica niente, e dal tacere non viene affatto la conseguenza che forse l'onorevole Ministro temeva, che cioè in questo silenzio si possa sospettare un'implicita censura al suo operato, è sembrato all'Ufficio Centrale che il riserbo della Legge sottoposta al vostro esame, sia imposto da gravissime ragioni, alle quali la saviezza del Senato non può negar valore.

PRESIDENTE. Ha la parola il signor Ministro dei Lavori Pubblici.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Comincerò col rispondere all'onorevole Senatore Miraglia.

La questione presente riguarda i provvedimenti presi dal Governo per riavere liberamente nelle mani il lago di Agnano, per poterne quindi compiere la bonificazione. Di altri provvedimenti qui non si parla, nè si poteva parlare. Ed io convengo nel principio enunciato dal Senatore Miraglia che quando mai avvenisse che l'amministrazione sortisse dalle sue attribuzioni, o non adempisse al suo dovere, in questo caso l'amministratore, che ha agito come amministratore e non come ente governo, resta responsabile, come ogni altro. Ma io vorrei che l'onorevole Senatore Miraglia, che la Commissione seguissero il mio ragionamento.

Si immagini il caso, che un Governo prendesse, per ragioni gravissime di sicurezza o di salute pubblica, una tale disposizione che violasse dei dritti, che sopprimesse delle esecuzioni in corso, e che in un qualunque modo esercitasse quest'atto di autorità suprema; che per salvare la patria o per qualche altro bisogno pubblico sospendesse l'esecuzione di certe leggi, e che da questi fatti ne derivassero dei gravissimi danni ai privati. Ma forse che questi danni gravissimi dei privati non sarebbero riparabili per mezzo della Magistratura ordinaria? Le disposizioni gravissime prese dall'au-

torità del Governo (mettiamo che sieno state igieniche) potrebbero forse in verun modo menomare i dritti dei privati? No, o Signori, in quantochè la nostra legge del contenzioso amministrativo sancisce, che qualunque disposizione il Governo possa prendere per gravi necessità pubbliche, ancorchè debba toccare cosa o diritto che stia sotto giudizio, o debba spossessare il cittadino della sua proprietà, questo atto supremo del Governo non influisce sugli interessi dei privati, i quali hanno sempre il diritto di adire i tribunali ordinarii, per farsi render ragione dei danni patiti, se ragione li assiste.

Ora, se questi principii, su cui è basata la nostra legge del contenzioso amministrativo, sono veri, come ben mi pare che lo siano, io non debbo dimandare al Senato che decida la questione se siano qui offesi gl'interessi dei privati, i quali debbono esser definiti nelle Corti di giustizia; ma solamente decida se i provvedimenti amministrativi siano stati bene o mal presi, cioè se il Governo nel caso di Agnano ha operato bene, o ha operato male. Niente altro vi si poteva supporre, niente altro vi si poteva dimandare. Nè è a dire che io mi dovessi arrestare, ed accontentarmi che fossero regolate le conseguenze dell'atto sui rispetti del bilancio, come avrebbe voluto l'onorevole Senatore Tabarrini. È ben vero che egli in compenso ci dichiarava, che avendo noi fatto un atto di autorità in applicazione di una legge, non avevamo bisogno di alcuna approvazione. Ma, Signori, le censure che possono essere rivolte al Governo da un Corpo legislativo consistono appunto nel dichiarare se il Governo stesso abbia bene o male applicata la legge, e sempre avuto presente l'interesse pubblico, e non mai l'interesse dei privati, perchè il legislatore non deve mai prendere la parte di giudice.

Ma l'onorevole Senatore Tabarrini, aggiunge, che coll'approvare la spesa, si approvano anche i provvedimenti: ma se l'onorevole Tabarrini, coll'approvare la spesa, approva implicitamente i provvedimenti, non veggo che ragione vi abbia per farne un sottinteso; perocchè se l'articolo 1° avesse alcuni effetti, come egli teme possa averli, nel giudicare dei dritti privati, l'approvazione che egli dà al fatto del Governo coll'articolo 2, non ne avrebbe di diversi.

Sono queste le ragioni che mi inducono a

pregare il Senato di volere approvare l'articolo 1°.

PRESIDENTE. Ha la parola il Senatore Miraglia.

Senatore **MIRAGLIA.** Mentre io aveva presentato alcune osservazioni, nel fine, non già di avversare il progetto ministeriale, ma di dare maggiore autorità all'operato del Governo, si sono sollevate tali difficoltà dall'onorevole Ministro, da portare la quistione sul terreno costituzionale, e fuori proposito. A dileguare qualunque equivoco, sento il bisogno d'implorare l'indulgenza del Senato, poichè qui io mi trovo ministeriale più dello stesso Ministro.

Si comprende un conflitto tra il potere giudiziario ed il potere amministrativo, ma non se ne può comprendere uno tra il potere giudiziario ed il potere legislativo che ha sanzionato la legge. Il potere giudiziario per vero può dare ad una legge una falsa interpretazione, ma la falsa interpretazione non costituisce conflitto. Ma quando è il potere esecutivo che agisce in un atto amministrativo, ed il cittadino che si crede leso da questo fatto, vuole dall'autorità giudiziaria la riparazione del danno, la sentenza del Giudice che pronunzia la inefficacia dell'atto amministrativo per lesione del privato, rende omaggio alla legge che condanna l'arbitrio del potere esecutivo. Cosicchè nella quistione in esame, se il provvedimento del Ministero dei Lavori Pubblici verrà giudicato dal potere giudiziario come lesivo del diritto del concessionario, è la legge che comanda il rispetto a questo pronunziato.

Per l'opposto, se con la presente legge venisse approvato il provvedimento già adottato dal Ministero dei Lavori Pubblici, il potere giudiziario troverebbe chiusa la porta ad ogni ulteriore discussione, poichè la legge non si discute ma si esegue. Sarebbero queste le conseguenze funeste del sistema dell'onorevole Ministro.

Ma seguendo la via tracciata dall'Ufficio Centrale, le prerogative del potere esecutivo rimangono ferme ed invulnerate, poichè, ripeto, che quando il potere esecutivo si è mantenuto nei limiti delle sue attribuzioni, come nel caso presente, non ha bisogno dell'approvazione del potere legislativo per convalidare un fatto, e soltanto dovrebbe rispondere al Parlamento se ne fosse richiesto. Non vorrei adunque che si stabilisse un precedente pregiudizievole al

libero esercizio dei grandi poteri dello Stato, nei limiti delle rispettive attribuzioni.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Ho bisogno di dare uno schiarimento al Senato, che forse varrà a metterci d'accordo coll'onorevole Senatore Miraglia.

Il discorso dell'onorevole Senatore Miraglia farebbe presupporre che il Governo avesse annullata la concessione, che il Governo avesse distrutto le leggi, le quali quella concessione approvarono. Niente di tutto ciò. Il Governo non ha fatto altro che questo, e prego il Senato di farvi attenzione; esso si trovò nella necessità di compiere il prosciugamento; e siccome il terreno del lago d'Agnano era in godimento, e non in proprietà del concessionario, così il Governo ha fatto cessare questo godimento, ed ha continuato i lavori completando il prosciugamento. Quanto poi alla rescissione del contratto, essa fu domandata ai Tribunali civili.

Il provvedimento quindi che noi vi proponiamo di approvare, non ha che fare con tutto ciò che riguarda la causa in corso presso i Tribunali ordinari.

L'approvazione di questo provvedimento consiste solo nel riconoscere la necessità in cui si è trovato il Governo di dover togliere il godimento temporaneo dei terreni del lago per compiere, come ha compiuto, le opere di bonifica.

Niente altro che questo ha fatto il Governo; questi sono i provvedimenti che ha preso, e non ha per nessun modo invaso il campo della giustizia, come certamente non poteva avere mai intenzione di fare.

Senatore **ERRANTE.** Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore **ERRANTE.** Con questo progetto di legge il Governo vorrebbe che si approvasse quello che è stato già da esso fatto in virtù di una facoltà che gli accordava la legge; e che il Senato dicesse, che egli ha fatto bene, e che era il caso di far uso di quei poteri che gli affidava la legge.

In quanto alla prima parte, il Governo non ha bisogno che il Parlamento gli dia quella tale facoltà che già aveva per la legge.

In quanto alla seconda parte, cioè a dire, che egli abbia fatto bene a far uso di quelle

tali facoltà che gli erano accordate per legge, è tal questione, che il Parlamento non può nè deve decidere: or l'articolo primo del progetto se ne riferisce alla convenzione già stata fatta; e se si approva quello che è stato fatto dal Governo, implicitamente si dà torto all'accollatario delle opere che si dovevano eseguire pel prosciugamento del lago d'Agnano, con cui pende la lite. Il Parlamento dovrebbe vedere se i motivi furono quelli che sono stati previsti per legge; e se non ci fosse un obbligo contrattuale ed un giudizio pendente in virtù del quale coloro i quali avevano avuto la concessione delle opere sostengono, che essi avevano adempiuti gli obblighi a cui erano astretti dal contratto; si potrebbe forse discendere ad un tale esame ed approvare esplicitamente la condotta del Governo. Ma nell'articolo 1. cosa si dice? « È approvato il provvedimento che fu adottato dal Governo di far proseguire e condurre a termine per cura ed a spese dello Stato, la bonificazione del lago d'Agnano stata concessa a Domenico Martuscelli colle leggi 5 maggio 1865 e 5 giugno 1869. »

Or bene, questa approvazione non si riferisce a quella tal facoltà, che il Governo attinge dalla legge, e che non ha bisogno della approvazione del Parlamento; ma invece alla opportunità ed alla giustizia de' provvedimenti presi nel caso attuale, esame che sfugge alla potestà legislativa, e che dovrà decidersi dai tribunali fra l'accollatario ed il Governo.

Ma il Governo vorrebbe l'approvazione della spesa che ha fatta perchè non era autorizzato a farla, e vorrebbe l'autorizzazione di continuare le spese di bonificazione. E questo è precisamente quello che gli accorda l'unico articolo proposto dall'Ufficio Centrale, lasciando impregiudicate le questioni pendenti innanzi ai tribunali. Ed io credo che sia più prudente consiglio approvare il progetto dell'Ufficio Centrale, anzichè entrare nella via di dichiarazioni che non hanno vigore di legge e le quali non so quale impressione possano fare sull'animo dei magistrati.

L'articolo dell'Ufficio Centrale dice:

« È approvata la spesa di lire 440,000, delle quali lire 320,000, prelevate dal Capitolo 234 del bilancio delle Finanze del 1872, furono iscritte al Capitolo 12 del bilancio dei Lavori Pubblici con Real Decreto 29 settembre detto anno; e le altre lire 120,000 saranno iscritte

nel bilancio dei Lavori Pubblici per lo esercizio 1873, in apposito Capitolo distinto col N. 124 *bis* e con la denominazione: *Compiimento della bonificazione del lago di Agnano*, autorizzando il Governo a fare proseguire e condurre a termine per cura ed a spese dello Stato la bonificazione del detto lago. »

Or qui avete due cose ben distinte: avete da una parte la somma che servi per le spese già fatte; ed avete l'approvazione della spesa da farsi; e questo implicitamente importa che dal Parlamento non si disapprova quello che si è fatto nell'interesse generale della pubblica igiene; dall'altro lato si passa sopra a tutto ciò che riguarda i contratti, cioè se bene o male se ne sia sospesa la esecuzione; questione che potrebbe anche riguardare il diritto dei terzi, ed è bene che se ne lasci libero il giudizio ai Tribunali. In quanto ai fondi necessari all'impresa il Governo li ha coll'art. unico dell'Ufficio Centrale; ma volendosi coll'art. 1° un'approvazione esplicita del fatto del Governo, che è relativa al contratto stipulato con un terzo, indicando coll'art. 3, come si procederà dopo fatta la bonificazione, e dicendo coll'art. 4 che si procederà alla vendita delle terre bonificate, si suppone già decisa giudiziariamente una questione che invece è pendente avanti i tribunali; or questo non si può, nè si deve fare.

Per queste considerazioni e per le ragioni esposte dall'onorevole Senatore Miraglia, a me pare, che con l'emendamento proposto dall'Ufficio Centrale si conseguirebbe lo scopo che si è prefisso il Governo; gli si dà non solo il *bill* d'indennità, ma si provvede alla spesa delle opere da eseguirsi; in quanto al resto, che i tribunali decidano liberamente.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Io domando venia al Senato e al mio collega di prendere per un momento la parola in questa discussione comunque si tratti di cosa che non mi riguardi direttamente.

Cerchiamo di determinare un po' nettamente la questione che ci presenta l'attuale progetto di legge, così forse potremo metterci agevolmente d'accordo.

Questo progetto di legge presenta due lati e due tempi; l'uno dei lati riguarda il Governo nei suoi rapporti col potere legislativo, l'altro

il Governo d'innanzi al concessionario. Del pari le disposizioni contenute nel 1 e 2 articolo riguardano fatti già accaduti nel tempo passato, le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4, riguardano il tempo avvenire, le evenienze che possono verificarsi dopo l'esito della lite col concessionario.

Quanto alle relazioni fra il Governo ed il concessionario siamo d'accordo tutti che non debba nè possa in niun modo rimanerne pregiudicata la questione.

Ora, che cosa si tratta di regolare e legalizzare al presente? Quello che ha già fatto il Governo nelle relazioni col potere legislativo, e quello che dovrebbe fare nell'ipotesi che il lago ritorni a disposizione del Governo medesimo.

In quanto alla prima parte, diceva l'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici: « La legge autorizza il Governo in caso di necessità, a provvedere immediatamente nell'interesse pubblico ai bisogni urgenti. Io mi sono trovato in questa condizione: ho dovuto dare dei provvedimenti per eseguire la bonificazione di quel lago e siccome questa spesa non era prevista nel bilancio ho dovuto erogare delle spese straordinarie. Ora io, vengo innanzi al Parlamento e domando un *bill* d'indennità per le spese fatte; e poichè la spesa occorsa è stata conseguenza dei provvedimenti dati, ed a questi io ero autorizzato dalla legge, io vi domando che con la spesa approvate i provvedimenti che l'hanno originata. »

E qual'è il significato dei due articoli votati già nell'altro ramo del Parlamento? Non altro che quello appunto che domandava il Ministro de' Lavori Pubblici: approvazione del provvedimento e approvazione della spesa derivatane; nessuna altra cosa che questa si contiene in quegli articoli, e nulla certamente che possa ledere o toccare il diritto de' terzi, le relazioni giuridiche fra il Governo ed il concessionario.

E per fermo, ecco come è concepito il primo articolo:

« È approvato il provvedimento che fu adottato dal Governo di far proseguire e condurre a termine per cura ed a spese dello Stato la bonificazione del lago d'Agnano stata concessa a Domenico Martuscelli colle leggi 5 maggio 1865, Num. 2266, e 5 giugno 1869, Num. 5119. »

E nell'articolo 2 è detto:

« Per detti lavori è approvata la spesa di

lire 440,000, di cui, lire 320,000 prelevate dal Capitolo 234 del bilancio delle Finanze del 1872 furono iscritte al Capitolo 12 del bilancio dei Lavori Pubblici per effetto del Reale Decreto 29 settembre detto anno ecc. ecc. »

Quest'articolo 2 è una conseguenza dell'articolo 1. Nè l'Ufficio Centrale lo sconosce. Esso, ed in ispecie l'onorevole Tabarrini, ha troppo acume per non accorgersi, che il secondo articolo suppone il primo, e che una volta ritenuto il secondo che approva incondizionatamente le spese, non si potrebbe senza contraddizione nei termini, disputar poi sull'approvare o no quei provvedimenti onde le spese derivarono.

Cosicchè, se il mio onorevole collega Ministro dei Lavori Pubblici non avesse scorto nella soppressione del 1 articolo una certa reticenza a riconoscere ed approvare apertamente, esplicitamente, i suoi provvedimenti; e se non dovesse in seguito alla soppressione di cotesto articolo, ritornare la legge all'altro ramo del Parlamento, io direi all'egregio mio amico: si accetti senza difficoltà l'emendamento dell'Ufficio Centrale poichè nel 2 articolo è compreso anche il 1. Ma in verità parmi che il suo scrupolo diventi in certa guisa ragionevole quando si pensi che vi son già articoli votati, e che adesso si tratta di scinderli, ritener l'uno e sopprimer l'altro, mentre che tutti conveniamo che il secondo articolo proposto ed accettato dall'Ufficio Centrale rinchiude in se virtualmente il primo che si vorrebbe soppresso, sicchè o quella soppressione non avrebbe ragione, o farebbe supporre che non si volesse approvare il contenuto del primo articolo. E però io pregherei, e l'Ufficio Centrale e il Senato, onde ritenuto il concetto generale che è nella mente di tutti, che è dichiarato dal Ministero, dall'Ufficio Centrale e dagli onorevoli oratori che hanno preso la parola, che cioè qui non si tratta di pregiudicare menomamente le questioni che possono esservi tra il concessionario ed il Governo, ma si tratta unicamente di approvare l'operato del Ministro e regolare le relazioni del Ministero in faccia al Parlamento, si vogliano votare gli articoli così come sono stati votati dalla Camera dei Deputati.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il Relatore dell'Ufficio Centrale ha la parola.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Giacchè il signor

Ministro Guardasigilli ha creduto di prendere la parola in questa discussione, io mi permetterò di fargli una domanda.

Crede egli che un progetto di legge presentato al Parlamento debba incominciare con un articolo il quale approva atti amministrativi?

Io domando alla sua sapienza legislativa quanto ciò sia conveniente nella presente condizione di cose.

Aggiungo poi una seconda domanda.

Nel progetto ministeriale gli articoli erano soltanto due; dunque il 3 e il 4, non provengono dal Ministero.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Vennero proposti nella discussione.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Io non domando da chi provennero quegli articoli; osservo solo che in quell'occasione il Ministero non ha creduto di aver bisogno del 3 e del 4 articolo.

È poi necessario ch'io dichiaro che l'Ufficio Centrale non ha inteso nè punto, nè poco approvare i provvedimenti;...

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*... ma le spese soltanto, e ciò unicamente nell'interesse della pubblica salute di quella contrada.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola per rispondere a questa domanda.

PRESIDENTE. Il signor Ministro Guardasigilli ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. L'onorevole Senatore MoscuZZa mi ha rivolto una domanda alla quale è mio dovere dare breve risposta, lasciando al mio collega dei Lavori Pubblici di discutere più lungamente il merito della questione.

L'onorevole MoscuZZa ha detto: crede egli il signor Ministro Guardasigilli che vale meglio compilare un articolo di legge di forma breve e concisa, anzichè con premesse e conseguenze, ed in una forma piuttosto discorsiva che imperativa?

Se reputa meglio il primo che il secondo sistema, deve preferirsi l'articolo unico che ha compilato l'Ufficio Centrale, ai due articoli presentati dal Ministero.

Io risponderò francamente all'onorevole MoscuZZa. Per me preferisco sempre nelle leggi il linguaggio chiaro, preciso, solenne, alle locuzioni ambigue, inutili o superflue; un articolo di legge deve, a mio senso, contenere nè più, nè meno di quello che dispone; ogni altra

parola vi è inutile e mal collocata. Perciò, io l'ho detto e lo ripeto; da mia parte, non avrei nessuna difficoltà ad accettare l'articolo proposto dall'Ufficio Centrale; poichè, siccome chi approva la spesa, approva il fatto ed il provvedimento che l'ha cagionata, così in questo articolo si comprendono essenzialmente i due articoli votati dalla Camera.

Se non che, questo mio convincimento, me lo perdoni l'onorevole Senatore MoscuZZa, si è di molto diminuito nell'animo mio dopo le sue ultime parole, colle quali egli ha detto, che nell'approvazione della spesa, non va propriamente compresa l'approvazione del provvedimento; se è così, è indispensabile lo spiegarsi chiaramente, poichè quella così sottile distinzione che vorrebbe introdurre il Senatore MoscuZZa....

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Domando la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA ... mi mette in sospetto, mi fa nascere degli scrupoli sulla separazione che vorrebbe introdurre fra la spesa fatta e il provvedimento che vi ha dato causa.

Io comprendo il discorso dell'onorevole Senatore Tabarrini, il quale, vedendo nel secondo articolo virtualmente compreso anche il primo, di questo non saprebbe più scorgere necessità veruna; ma la distinzione del Senatore MoscuZZa non mi vien fatto d'intenderla.

Se qui si discorresse delle questioni che possono riguardare i terzi, o di quelle che hanno rapporto ai litiganti, allora si sarebbe tutti d'accordo nel ritenere che questa non è materia di legge. Ma lo abbiamo detto, e giova ripeterlo: queste questioni rimangono tutte riservate, essendo di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria. Ma nelle relazioni tra il Governo e il Potere legislativo, non so rendermi ragione del come si possa approvare la spesa e non assentire al provvedimento che a questa spesa servi di ragione. Ci sarebbe una evidente contraddizione, poichè quella spesa, in quanto approvata, sarebbe riconosciuta necessaria e giusta, nel momento stesso che, non approvato il provvedimento, la si riterrebbe da un altro punto di vista e ingiusta e non necessaria. Ad evitare quindi ogni dubbio che potrebbe risultare dalle parole dell'onorevole Senatore MoscuZZa, per la ragione medesima per cui avevo pregato dapprima il mio amico ad accettare l'articolo 2, anche senza la precedente dichiarazione dell'articolo 1, ora invece pre-

gherei il Senato, perchè a chiarire affatto la questione in tutti i suoi punti, non scinda gli articoli e voglia votarli ambedue.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Io non ho che a confermare quanto ha detto l'onorevole Guardasigilli, cioè, che le leggi migliori son quelle che riescono più precise. Diceva poco fa il Ministro. In quanto a me, se non ci fossero gli articoli già formulati ed appurati dalla Camera, consiglieri il mio amico di accettare l'emendamento che è stato proposto dall'Ufficio Centrale. Che gli articoli sian già votati dall'altra Camera importa poco; appunto vengono a noi i progetti appurati dall'altro ramo del Parlamento per vedere se si possano e si debbano, appurare, modificare o respingere e così vicendevolmente. Si è già dimostrato che nell'articolo proposto dall'Ufficio Centrale, vi è la doppia approvazione e della spesa e della continuazione delle opere, la qual cosa, importa anche la concessione del *bill* d'indennità che si richiede. Sarebbe cosa veramente strana, concedere le somme richieste dal Governo, per la continuazione di quelle opere ch'esso ha intraprese, senza approvarne implicitamente la condotta. Insomma si accorda tutto quello che si richiede dal Governo; volesse di più, sarebbe troppo.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il Relatore ha la parola.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Io debbo giustificare l'interpretazione da me data alla parola *provvedimenti*. Io ho inteso che in questa parte si comprenda ciò che il Governo ha fatto, e fatto in forza di una legge, e che perciò non ha più bisogno di altra approvazione.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. No, no....

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. Sì, sì; le leggi sono la norma del Governo, e l'adempimento di esse non richiede approvazione alcuna.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. A me pare che qui ci sia un equivoco, e che non c'intendiamo intorno alla posizione della quistione. Per ciò che riguarda la teoria e le conseguenze che se ne possono dedurre, credo che siamo d'accordo, cioè che bisogna lasciare nelle quistioni

di diritto privato la massima libertà ed indipendenza ai Magistrati.

Quella però che io non potrei accettare in nessun modo è la teoria dell'onorevole Moscuza. Egli dice, che il Governo, che il potere esecutivo non ha bisogno di approvazione quando agisce in forza di una legge. Mi permetta l'onorevole Moscuza, egli concede troppo ed a danno della rappresentanza parlamentare, in quanto che è ufficio primario del Parlamento il sindacare gli atti del potere esecutivo; ossia la buona o cattiva applicazione delle leggi, e guai se i Parlamenti abbandonassero questo diritto. Poi l'onorevole Moscuza viene a dire quasi con sorpresa: « e quando mai si è veduto che una legge cominci coll'approvare un atto amministrativo? »

Ma, mi perdoni l'onorevole Moscuza, in tutti i governi parlamentari sono comunissime queste leggi, perchè sono frequentissimi casi di chiedere i *bill* d'indennità, e un *bill* d'indennità non è altro che l'approvazione di un atto dell'amministrazione.

L'onorevole Senatore Moscuza ed altri temono, che coll'approvazione di quest'articolo primo, in certo qual modo si offenda l'indipendenza della Magistratura; ma io mi permetto di ripetere che i provvedimenti di cui si parla all'articolo primo non sono altro che i provvedimenti di alta amministrazione presi dal Ministero dei Lavori Pubblici, provvedimenti i quali non consistono che nell'aver reso possibile all'amministrazione dello Stato l'ottenere il prosciugamento del lago di Agnano, per una grande ragione di necessità pubblica, quale era la salute della città di Napoli, e dei territori circostanti al lago.

E perchè il Senato si faccia un concetto, che vera discrepanza di principii non esiste nè vi può essere fra gli onorevoli membri della Commissione e chi ha l'onore di parlarvi, debbo ricordare qui, che il Demanio è stato quello che ha iniziato i giudizi di rescissione del contratto. Dunque tanto è lontano dal vero che quei provvedimenti potessero per modo veruno influire sugli interessi privati, che, dopo presi questi provvedimenti di alta amministrazione, di grande interesse pubblico, anzi di imprescindibile necessità, dopo aver preso questo provvedimento, dico, ha iniziato egli stesso il Governo a mezzo del Demanio, non già il concessionario, il giudizio, perchè i tribunali ordinarii senten-

ziassero se la concessione fosse, ovvero no, stata eseguita.

Dunque si vede bene che la distinzione posta fra gli atti amministrativi e l'interesse dei privati non è stata in verun modo violata. Perciò quando vi si dice di approvare i provvedimenti, altro non vi si chiede che di approvare gli atti, che il potere esecutivo ha dovuto compiere per bonificare il lago di Agnano.

Se poi non si vogliono approvare le disposizioni del Governo, io direi in questo caso, da parte mia, che non potrei altrimenti considerar ciò che come un voto di sfiducia. Dovrei dire allora che essendomi presentato al Senato, con tutta la venerazione che gli si deve, per sottoporre alle sue alte considerazioni dei provvedimenti molto importanti, che io sotto la mia responsabilità ho preso, il Senato ha creduto di non approvarli, il che è lo stesso che disapprovarli. Dimodochè come è posta la questione dopo le parole dell'onorevole Moscuza, altro non vi è che un'approvazione o una disapprovazione; ed io attendo l'una o l'altra tranquillamente dalla giustizia del Senato.

PRESIDENTE. L'onorevole Senatore Tabarrini ha la parola.

Senatore TABARRINI. Mi duole di mantenere una contraddizione coll'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici che sarei stato ben felice di poter troncare al principio di questa discussione. Ma in ciò le mie convinzioni sono così profonde che non saprei davvero ritrattarmi. Inoltre le conclusioni dell'Ufficio Centrale hanno trovato difensori così valorosi, che mi dispensano dal riprendere una discussione che oramai sembra esaurita. Per me, la riassumo brevemente osservando che il Ministro ha compiuto un atto amministrativo al quale era autorizzato dalle leggi vigenti. Le conseguenze di quest'atto in quanto riguardano le Finanze, in quanto riguardano cioè l'onere che ne viene allo Stato, devono essere dal Parlamento sanzionate, ed a ciò mira quell'articolo nel quale noi riassumiamo la legge. In quell'articolo l'approvazione del provvedimento ministeriale rispetto ai suoi effetti finanziari noi la diamo intiera.

Quanto ad esprimere un'approvazione, la quale potrebbe essere tratta ad altre conseguenze e che appunto per questo crediamo pericolosa, quest'approvazione, il potere legislativo non crediamo che sia nel dovere di darla,

né che il Ministro abbia diritto di esigerla, non avendone affatto bisogno.

Mettere innanzi una questione di fiducia sopra una questione d'amministrazione, me lo permetta l'onorevole Ministro, mi parrebbe fuor di luogo.

Qui non si tratta di responsabilità politica per nessuna maniera; si tratta di responsabilità amministrativa, e questa il potere legislativo l'ha coperta ampiamente, quando ha detto, vi do i mezzi per fare le spese dell'opera da voi assunta: oltre questo limite, in presenza d'una lite pendente, non pare che il potere legislativo debba andare.

Non è poi esatto che seguendo questa via si abbandonino le prerogative che spettano al Parlamento; e non mi pare davvero che il Senato, se accoglie il progetto dell'Ufficio Centrale, possa essere redarguito di avere mal difeso i propri diritti; perchè anzi credo che sia una virtù dei Parlamenti quella di contenere le leggi nei giusti loro limiti, astenendosi da dichiarazioni non necessarie, le quali hanno il pericolo di invadere il campo degli altri poteri dello Stato.

Nel caso che ci occupa, abbiamo una lite promossa dal Demanio a tutela di un interesse pubblico gravemente compromesso da un intraprenditore che non eseguisce il suo contratto. Su ciò che forma il subietto della lite, sulle conseguenze che possono derivarne, noi crediamo che sia di alta convenienza che il Parlamento si astenga da qualunque siasi dichiarazione; e con questo esso non che abbandonare le sue prerogative, ci sembra invece che dia segno d'intenderle nel vero e stretto loro senso.

Inoltre, se noi spingiamo la teoria che metteva innanzi l'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici fino alle ultime conseguenze, a che cosa ci condurrà? Per mala ventura potrebbe darsi che il Demanio perdesse la lite con l'accollatario; e allora l'approvazione che noi avremmo dato solennemente in una legge all'operato del Ministro, sarebbe contraddetta da una sentenza dei tribunali, contro la quale il potere legislativo non avrebbe che a inchinarsi. In presenza di questo fatto, che è pur possibile, mi pare che tutto consigli ad una prudente riserva, nella quale il Ministro non ha ragione di leggere un voto di sfiducia. Quanto poi al *bill* d'indennità, il vostro Ufficio Centrale lo concede amplissimo, quando somministra il danaro necessario per compier un'opera

che interessa del pari la prosperità dello Stato e le condizioni igieniche di una grande città.

MINISTRO DELL'INTERNO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DELL'INTERNO. Per verità avrei compreso piuttosto che la Giunta avesse sospesa l'approvazione di questo progetto di legge.

Il Ministero viene a chiedervi il *Bill d'indennità* a proposito di spese che non era autorizzato a fare; di spese che non erano nel bilancio dello Stato: esso ne assunse la responsabilità avanti al Parlamento, e anticipò queste spese. Ciò fatto viene dinanzi al Parlamento, ne rende conto e vi chiede di sanzionare questo suo atto che ha compito, dirò in forma illegale, nel senso che non era da nessuna legge autorizzato a far tale spesa.

Quale è il compito del Parlamento? Non può essere che quello di esaminare i provvedimenti presi in questo caso dal Ministero; vedere se in essi sia uscito dalla via legale, e quali furono le ragioni che l'indussero a prendersi la responsabilità di fare una spesa che non era autorizzata dal Parlamento. Or bene, questi motivi per cui la spesa fu fatta dove si trovano? Nei provvedimenti stessi che il Ministero ha presi. Come è possibile, domando io, di staccare i provvedimenti presi dall'approvazione della spesa? Qui si cade in un equivoco; voi date un voto, che non si sa come spiegare, perchè ripeto è impossibile separare l'approvazione della spesa da quella dei provvedimenti che la causarono.

Se non fosse sorta questa questione, se non si fossero fatte delle osservazioni e delle reticenze da parte della Commissione, per me avrei anche accettato il consiglio dato dal Ministro Guardasigilli al suo Collega dei Lavori Pubblici, di accettare cioè il progetto secondo la formola della Commissione; perchè nell'articolo è detto, dopo approvata la spesa, « che il Governo è autorizzato a far proseguire e condurre a termine per cura e spesa dello Stato la bonificazione del lago di Agnano. » Ora se la Giunta credesse che questa spesa fosse stata mal fatta, e che non vi fosse stata una ragione impellente per determinare il Ministero ad assumere a carico dello Stato quest'opera, evidentemente non autorizzerebbe il Governo a continuarla e compierla. Tuttavia mi sembra che ora la questione è divenuta quasi politica in un certo senso.

Voci. No, no.

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. Perdonino; io la considero così, per certe osservazioni, per certe frasi uscite dal labbro di alcuni della Commissione, e del Relatore di essa, l'onorevole Senatore Moscuza, che tendono a dire che non si vuole approvare i provvedimenti....

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. I provvedimenti che sono oggetto di lite....

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. Il Ministero non chiese che si approvino le conseguenze de' provvedimenti dati, rispetto ai diritti dei terzi; non chiese questo: sarebbe un'assurdità che il Governo venisse a chiedervi risoluzioni che spettano naturalmente ai tribunali.

Il Ministero v'ha detto che i provvedimenti per i quali egli vi chiede l'approvazione sono appoggiati; prima di tutto, perchè vi era realmente un interesse generale, pubblico, igienico, che costringeva il Governo a rompere ogni indugio, e proseguir quel lavoro sospeso, interrotto. Ora tocca al Parlamento, o ai Tribunali il vedere se questo interesse pubblico vi fosse? Senz'alcun dubbio tocca al Parlamento. Il Ministero poi assunse sopra di sé d'anticipare una somma per far questa spesa, senza esservi autorizzato. Ecco pertanto in che consistono i provvedimenti; nell'essersi, cioè riconosciuta l'urgenza e la necessità igienica, sanitaria, di spingere il lavoro senza interruzione; e nell'essersi assunta la responsabilità di fare una spesa, prima che il Parlamento l'avesse approvata. Il Ministero non vi chiede l'approvazione di altri provvedimenti che di questi. In quanto alle conseguenze rispetto ai terzi, è evidente che questa materia spetta ai Tribunali; e il Ministero non vuol chiedere nè chiede al Parlamento l'approvazione del fatto suo in guisa da precluder la via al concessionario di far valere i suoi diritti davanti ai Tribunali, perchè tal proposta sarebbe assurda, e i Tribunali saprebbero bene, del resto, qual è il loro dovere.

D'altra parte mi pare che le dichiarazioni fatte tolgano ogni dubbio a questo riguardo.

Ripeto quindi nuovamente che lo scopo del Governo, nel proporre questo progetto di legge, non fu altro che quello di far riconoscere dal Parlamento, ottenendone la sanzione, che il provvedimento preso era dettato da ragioni di interesse pubblico, d'igiene pubblica; perchè sarebbe stato pericoloso il voler ritardare di più

il compimento di quell'opera a danno della popolazione di Napoli specialmente. In secondo luogo, siccome ha disposto di una somma che non era autorizzato a spendere, così ha creduto suo debito di chieder la vostra sanzione riguardo a quest'atto che in quel momento si poteva considerare come illegale. Il Governo non domanda nè più nè meno di questo.

Ora domando alla Commissione se sia o no di competenza del Parlamento deliberare su questi due punti. Io credo che il Parlamento non possa esitare a dichiarare che è di sua esclusiva competenza il giudicar dell'opportunità di un provvedimento che riguarda l'interesse pubblico. Quanto poi alla sanzione di una spesa fatta senza che fosse stanziata in bilancio, mi pare che dopo queste spiegazioni, e dopo aver definita nel modo che ho detto la parola *provvedimento*, che non può avere altro senso, massime spiegata qual'è dalle parole successive; mi pare, dico, che non si dovrebbe aver nessuna difficoltà ad approvare i due articoli, quali vennero proposti, e già votati dall'altro ramo del Parlamento.

Senatore MOSCUZZA, *Rel.* Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore.* Dichiaro che le mie parole non hanno alcun significato politico, nè di sfiducia al Ministro, ma mirano solo ad esprimere che qui trattasi di un voto di competenza amministrativa.

Nell'articolo da noi proposto, c'è tutto compreso; l'approvazione cioè delle spese fatte, e l'autorizzazione di compiere le opere del prosciugamento. Di tutto il resto noi non abbiamo voluto occuparcene per le ragioni già esposte.

Senatore MENABREA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore MENABREA. È mia intenzione di proporre al Senato un emendamento affine di mettere d'accordo le varie opinioni che si sono manifestate su questo argomento.

Per ciò che fu detto, il Senato ha già dimostrato di approvare ciò che ha fatto il Ministero. D'altra parte abbiamo inteso illustri Magistrati i quali siedono in questo recinto manifestare il timore che la forma del progetto di legge adottata dal Ministero possa pregiudicare i diritti dei terzi e quindi parrebbe conveniente togliere ogni dubbio che non si vogliano tutelati gl'interessi della giustizia.

Io quindi, per conciliare le varie opinioni proporrei un emendamento che potrebbe soddisfare il desiderio del signor Ministro di vedere approvato il suo atto amministrativo, e nello stesso tempo lascierebbe impregiudicati i diritti dei terzi dileguando così i timori manifestati da alcuni Senatori. L'emendamento consisterebbe nel far cominciare l'articolo 2. colle seguenti parole:

« In conseguenza dei provvedimenti adottati dal Governo rispetto alla bonificazione del lago d'Agnano, è approvata la spesa, ecc. » il resto come nell'articolo.

In tal modo si approvano implicitamente gli atti del Ministero, poichè gli si danno i fondi necessari, non solo per le spese fatte, ma anche per proseguire i lavori iniziati, e così rimangono impregiudicati tutti i diritti.

PRESIDENTE. L'Ufficio Centrale, accetta l'emendamento proposto dall'onorevole Senatore Menabrea?

Senatore MOSCUZZA, *Relatore.* L'Ufficio Centrale, lo accetta.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Se non erro l'emendamento proposto dall'onorevole Senatore Menabrea suona in queste parole:

« In conseguenza dei provvedimenti adottati dal Governo rispetto alla buonificazione del lago di Agnano, è approvata la spesa ecc. »

Ringrazio l'onorevole Senatore Menabrea per le parole che ha dette in appoggio di questo suo emendamento; ma mi permetto di osservare al Senato, che le parole con cui l'ha commentato non mi pare corrispondano al testo, perchè ci sono alcuni casi in cui si può approvare la spesa e non approvare l'operato dall'amministrazione. Si sono verificati molti casi, se non nel Parlamento Italiano, in altri Parlamenti, nei quali si è approvata la spesa non potendosi far a meno perchè la spesa era già fatta, e non si è approvato l'atto del Governo che ha provocato questa spesa.

Io credo che sia meglio esser chiari e netti.

Si approva o non si approva il provvedimento preso dal Governo in forza dell'articolo 7 della legge del contenzioso amministrativo?

Se approva quest'atto del Governo, il Senato non deve avere difficoltà alcuna ad esprimerlo. Se poi si volesse approvare la spesa (nè si può

a meno, ripeto, di approvarla perchè già fatta) e si volesse far reticenza sopra i provvedimenti, io dichiaro che mi piace molto meglio parlare chiaro (intendo dire....

Senatore TABARRINI. Domando la parola.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI....(intendo dire per conto mio e non del Senato), voglio dire che una reticenza io non saprei altrimenti interpretarla che come una disapprovazione....

Senatore MOSCUZZA, *Relat.* Ma niente affatto....

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Mi permettano gli onorevoli membri dell'Ufficio Centrale, io ho inteso così la reticenza fatta dall'Ufficio Centrale; io ho inteso che non si approvi da esso il provvedimento preso, ma che non lo si voglia dire, per così esprimermi, a voce alta; ed intanto il Ministro resta in tale posizione da non sapere se sia stato approvato o no il suo atto. L'Ufficio Centrale esercita un suo diritto; il Senato naturalmente è il nostro giudice; ma noi amiamo meglio che ci si giudichi apertamente, ed in modo che la nostra coscienza sia tranquilla e sicura di aver avuto la vostra approvazione per aver noi provveduto a cosa di utilità pubblica. Noi crediamo di aver adempito ad un dovere, e solo avremmo temuto di non adempierlo qualora non avessimo provveduto pel prosciugamento del lago d'Agnano. Noi attendiamo dal Senato una franca parola di approvazione o di riprovazione.

PRESIDENTE. Il Senatore Tabarrini ha la parola.

Senatore TABARRINI. L'onorevole Presidente del Consiglio ha dichiarato, che, se dalle parole dell'Ufficio Centrale non fosse sorto il dubbio che non s'intenda di approvare l'operato del Ministro dei Lavori Pubblici, egli avrebbe accettato la Legge nel modo col quale è proposta.

Io prendo a volo le sue parole, e dichiaro che qualunque sia dei nostri discorsi che possa aver provocato tale dubbio, deve aversi per non pronunciato. Dichiaro di più che la Commissione non intese nè intente per nulla di riprovare un atto che tanto interessa la pubblica salute, qual'è quello del prosciugamento del lago d'Agnano. Quando questo concetto non fosse stato chiaro ed evidente nell'animo nostro, non avremmo proposto al Senato di stanziare la spesa occorrente a provvedere al passato e all'avvenire di questa impresa.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

Senatore TABARRINI. Perciò, se questo basta,

io ne faccio esplicita dichiarazione, sicuro di non essere smentito dai miei onorevoli Colleghi dell'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. La parola è all'onorevole Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Mi duole che l'onorevole Presidente del Consiglio abbia detto che la reticenza dell'Ufficio Centrale nell'approvare espressamente l'operato del Ministero implica una quistione politica. È gravida di conseguenze questa proposizione, e non saprei comprendere come pel lago di Agnano il Ministero potesse essere in pericolo. La libertà della discussione in un affare puramente amministrativo sarebbe apparente e non reale, se il Ministero ne facesse una quistione politica.

Potrebbe la quistione esser politica, se si desse al Ministero un voto di sfiducia per i provvedimenti adottati; ma e l'Ufficio Centrale e tutti gli oratori che hanno preso la parola, ed io che ho pel primo aperta la discussione, abbiamo tutti espressamente manifestato, che l'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici è degno di ogni encomio per lo zelo spiegato pel bonificazione del lago di Agnano. Nè dicasi che 320 mila lire già da lui spese abbiano bisogno di una espressa approvazione del provvedimento amministrativo che le ha cagionate; perciocchè se l'articolo proposto dall'Ufficio Centrale autorizza altresì il Governo a proseguire e condurre a termine la bonificazione del lago, bisogna chiudere gli occhi alla luce per non comprendere, che chi autorizza la continuazione delle opere, ratifica il cominciamento delle opere medesime. E se non è questo, quale sarà il voto più esplicito di fiducia?

Se tutti i voti di sfiducia, per rovesciare un Ministero, fossero come quelli manifestati in questo recinto nell'attuale discussione, l'onorevole Presidente del Consiglio ed i suoi colleghi avranno reso perpetuo il loro Ministero. (*Harità*)

Senatore DE FILIPPO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore DE FILIPPO. Io pregherei il mio amico Ministro dei Lavori Pubblici ad accettare l'emendamento che sarei per proporre, il quale potrebbe far scomparire ogni dubbio ed ogni disparità di opinione.

L'emendamento all'unico articolo proposto dall'Ufficio Centrale, nel suo concetto, è identico a quello dell'onorevole Senatore Menabrea, che io anticipatamente pregherei di voler accettare.....

Senatore MENABREA. Domando la parola.

Senatore DE FILIPPO. La stessa preghiera rivolgo pure all'Ufficio Centrale, ed agli altri oratori che han preso la parola in questa discussione.

Adunque, secondo me, l'articolo dovrebbe essere compilato così:

Articolo unico.

« È approvata la spesa di lire 440 mila per il provvedimento che fu adottato dal Governo di far proseguire e condurre a termine per cura e a spese dello Stato la bonifica del lago d'Agnano, delle quali lire 440 mila, lire 320 mila, prelevate dal Capitolo 234 del bilancio delle Finanze del 1872, furono iscritte al Capitolo 12 del bilancio dei Lavori Pubblici con Real Decreto 29 settembre detto anno; e le altre lire 120 mila saranno iscritte nel bilancio dei Lavori Pubblici per lo esercizio 1873, in apposito Capitolo distinto col N. 124 bis e con la denominazione: *Compimento della bonificazione del lago d'Agnano.* »

Parmi che in questo modo si raggiunga l'intento di tutti, ch'è quello di approvare l'operato del Ministro dei Lavori Pubblici, senza offendere menomamente il diritto de' terzi, e così si chiuderà una discussione la quale, essendo nel fondo tutti d'accordo, è stata forse un po' troppo prolungata.

Senatore MENABREA. Io mi associo molto volentieri alla modificazione del mio emendamento che è stata proposta dall'onorevole Senatore De Filippo.

Era mio pensiero di aiutare il Ministro ad uscire da una difficoltà che egli stesso si è creata, perchè nessuno in questa questione voleva fargli opposizione, ma s'intendeva ad un tempo rispettare l'autorità dei Magistrati.

Ora, io credo che la formola proposta dal Senatore De Filippo, ed alla quale perfettamente mi associo, risponda al desiderio che tutti abbiamo di vedere approvato l'operato del Ministero e di appagare i desiderii espressi degli illustri magistrati che siedono in questo recinto.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Debbo osservare

al Senato che non è, come dice l'onor. Senatore Menabrea, il Ministro il quale si sia tirato addosso questa questione; si è l'Ufficio Centrale che ha fatto delle modificazioni al progetto del Ministero, le quali a me pareva di non potere accettare, in quanto che le teorie sostenute specialmente dall'onorevole Senatore Tabarrini, ci conducevano a questo punto, che potesse il Governo astenersi dal prendere provvedimenti in casi malagevolissimi. Ma, una volta presi, ove questione giudiziaria ne fosse sorta, il Governo dovesse restare *sub iudice* per un tempo indefinito, quali pur fossero le condizioni politiche del paese.

Ridotta ora la questione ai termini, che l'approvazione della spesa implica l'approvazione del provvedimento, come attualmente mi pare risulti dalla redazione dell'articolo, proposta dall'onorevole De Filippo e dall'onorevole Menabrea, certamente io non ho alcuna difficoltà di accettare la nuova forma, imperocchè con questa redazione noi vediamo un'approvazione in uno del provvedimento e della spesa, che il Governo è stato obbligato d'incontrare.

Per non prolungare di più questa già troppo lunga discussione, io mi rimetto al Senato.

PRESIDENTE. La Commissione accetta questo emendamento?

Senatore DE LUCA. Abbia la bontà di farcelo passare.

Senatore MOSCUZZA, *Relatore*. A nome dell'Ufficio Centrale dichiaro che esso accetta l'emendamento del Senatore De Filippo a cui si è associato il Senatore Menabrea.

PRESIDENTE. Essendo l'emendamento accettato dal Ministero e dall'Ufficio Centrale, non resta ora che a disporre l'ordine della votazione. Pare più opportuno porre ai voti l'articolo dell'Ufficio Centrale coll'emendamento, intendendosi che questo sostituisce tutti gli articoli di legge. Ne dò lettura.

(*Vedi sopra.*)

Lo ponga ai voti.

Chi lo approva, sorga.

(Approvato.)

Trattandosi di un articolo solo, a termini del nostro regolamento, se ne rimanderà la votazione allo squittinio segreto.

La seduta è sciolta (ore 5 3/4).