

## XLVI.

## TORNATA DEL 20 MARZO 1888

## Presidenza del Vice-Presidente TABARRINI.

**Sommario.** — *Votazione a scrutinio segreto di sei progetti di legge approvati per articoli nella precedente seduta — Approvazione del progetto di legge per maggiori spese per lavori di strade nazionali e provinciali e di quattro disegni di legge per concessione della naturalità italiana ai signori Giovanni Meyer, Ernesto Nathan, Arnaldo Cantani e Matteo Schilizzi — Presentazione di progetti di legge per autorizzazione ad alcune provincie e comuni di eccedere colla sovrainposta il limite dei centesimi addizionali — Discussione del disegno di legge per modificazioni alla legge del Consiglio di Stato — Discorso del senatore Pierantoni — Risultato della votazione segreta.*

La seduta è aperta alle ore 2 e  $\frac{3}{4}$ .

Sono presenti i ministri dei lavori pubblici e della guerra; più tardi interviene il presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

Il senatore, *segretario*, CORSI L. dà lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale viene approvato.

**Atti diversi.**

Lo stesso senatore, *segretario*, CORSI L. dà lettura del seguente sunto di petizioni:

« N. 25. La Giunta municipale di Foggia fa istanza perchè venga mantenuto il corpo delle guardie municipali quale ora si trova senz'altra mutazione per legge.

« 26. Il Consiglio comunale di Iglesias (provincia di Cagliari) fa istanza onde ottenere che nel progetto di legge per il riordinamento degli Istituti di emissione la Banca agricola sarda venga compresa nel novero di quegli Istituti.

« 27. Il Consiglio comunale di Cortona fa istanza perchè sia mantenuta l'abolizione dei decimi sull'imposta fondiaria.

« 28. La Deputazione provinciale di Padova fa istanza, ecc. (*Identica alla precedente*).

« 29. La Giunta municipale di Ferrara fa istanza perchè venga mantenuto quale ora si trova organizzato il corpo delle guardie municipali senza altra mutazione per legge.

« 30. Il Consiglio comunale di Follo (Genova) fa istanza onde ottenere che nel progetto di legge di riforma della legge comunale e provinciale vengano introdotte alcune disposizioni intorno alla viabilità obbligatoria.

« 21. La Camera di commercio ed arti della provincia di Catania domanda che vengano introdotte alcune modificazioni nel disegno di legge per il riordinamento degli Istituti di emissione ».

**Votazione a scrutinio segreto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca:

Votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:

a) Concorsi speciali ai posti di sottotenente nelle armi di artiglieria e del genio negli anni 1888-89;

b) Computo delle campagne di guerra agli effetti dell'art. 20 della legge sulle pensioni 14 aprile 1864;

c) Costruzione di edifizii militari in Roma in conseguenza della legge 14 maggio 1881, relativa al concorso dello Stato nelle spese edilizie della capitale del Regno;

d) Contratti di vendita e permuta di beni demaniali;

e) Autorizzazione a provincie e comuni di eccedere con la sovrimposta 1887 e 1888 la media del 1884-85-86. Divieto per l'eccedenza 1887 al comune di Nettuno;

f) Maggiori spese sull'esercizio finanziario 1886-87 pei Ministeri delle finanze, degli affari esteri e dell'interno;

g) Maggiore spesa di L. 200,000 pei danni cagionati dalle straordinarie valanghe di neve e frane in alcune provincie.

Si procede all'appello nominale.

(Il senatore, segretario, Malusardi fa l'appello nominale).

PRESIDENTE. Le urne rimarranno aperte per quei senatori che non avessero ancora votato.

**Approvazione dei progetti di legge: Maggiori spese per lavori di strade nazionali e provinciali (N. 49); Concessione della naturalità italiana al signor Giovanni Meyer (N. 51); Concessione della naturalità italiana al signor Ernesto Nathan (N. 52); Concessione della naturalità italiana al professore Arnaldo Cantani (N. 53); Concessione della naturalità italiana al signor Matteo Schilizzi (N. 54).**

PRESIDENTE. L'assenza dell'onor. presidente del Consiglio, trattenuto nell'altro ramo del Parlamento per la continuazione della discussione del bilancio del Ministero degli affari esteri, induce la necessità di invertire l'ordine del giorno.

Poichè è presente il signor ministro dei lavori pubblici, potremo cominciare dal disegno di legge sulle «Maggiori spese per i lavori di strade nazionali e provinciali» che è segnato al numero 3 dell'ordine del giorno.

Prego i componenti della Commissione permanente di finanza ed il relatore di questa legge di voler prendere il loro posto.

Prego altresì uno dei senatori segretari a dar lettura del progetto di legge.

Il senatore, segretario, CENCELLI dà lettura del progetto di legge.

(V. stampato N. 49).

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale su questo disegno di legge.

Se nessuno domanda la parola, la discussione generale è chiusa. Si passerà alla discussione degli articoli.

Si rileggono gli articoli.

Il senatore, segretario, CENCELLI legge:

#### Art. 1.

In aumento ai fondi stanziati con le leggi 23 luglio 1881, n. 333, 9 luglio 1883, n. 1506, e 24 luglio 1887, n. 4772, a carico degli esercizi finanziari 1887-88 e 1888-89 per lavori di strade nazionali e provinciali è autorizzata la maggiore spesa straordinaria di L. 12,968,087. (Approvato).

#### Art. 2.

Questa somma verrà imputata per L. 2,281,215 all'esercizio 1887-88, in aggiunta a quella già iscritta al capitolo 75 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici; e per lire 10,686,872 all'esercizio 1888-89. (Approvato).

PRESIDENTE. Questo progetto di legge sarà poi votato a suo tempo a scrutinio segreto.

Interrogo ora l'onor. ministro dei lavori pubblici se egli potrebbe sostenere la discussione, in vece dell'onor. ministro dell'interno, dei progetti di legge segnati ai numeri 4, 5, 6 e 7 dell'ordine del giorno.

SARACCO, ministro dei lavori pubblici. Sì, signore.

PRESIDENTE. Allora si procede alla discussione del progetto di legge intitolato: « Concessione della naturalità italiana al signor Giovanni Meyer ».

Si dà lettura del progetto di legge.

Il senatore, segretario, CENCELLI legge:

#### Articolo unico.

È accordata la naturalità italiana al signor marchese Giovanni Meyer, nato a Pietroburgo e domiciliato in Firenze.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su questo disegno di legge.

Nessuno chiedendo di parlare e trattandosi di articolo unico, sarà poi votato a scrutinio segreto.

Si passa alla discussione del progetto di legge numero 5 dell'ordine del giorno: « Concessione della naturalità italiana al signor Ernesto Nathan ».

Si dà lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

Articolo unico.

È accordata la naturalità italiana al signor Ernesto Nathan, suddito inglese, nato a Londra e residente in Roma.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su questo progetto di legge.

Nessuno chiedendo la parola e trattandosi di articolo unico, si voterà poi a scrutinio segreto.

Si passa alla discussione del progetto di legge: « Concessione della naturalità italiana al professore Arnaldo Cantani ».

Si dà lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

Articolo unico.

È accordata la naturalità italiana al signor commendatore professore Arnaldo Cantani, nato ad Hainspach (Boemia) e residente in Napoli.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su questo progetto di legge.

Nessuno chiedendo la parola e trattandosi di articolo unico si rimanda alla votazione a scrutinio segreto.

Viene ora in discussione il progetto di legge: « Concessione della naturalità italiana al signor Matteo Schilizzi ».

Si dà lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

Articolo unico.

È accordata la naturalità italiana al signor Matteo Schilizzi, suddito greco, nato a Livorno e residente a Napoli.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su questo progetto di legge.

Nessuno chiedendo la parola e trattandosi di articolo unico, si rimanda pure alla votazione a scrutinio segreto.

Presentazione di progetti di legge.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ho l'onore di presentare al Senato alcuni progetti di legge votati dall'altro ramo del Parlamento, riguardanti l'autorizzazione a vari comuni e provincie di eccedere la media triennale 1884-85-86 con la sovrimposta ai tributi diretti.

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro della presentazione di questi progetti di legge che saranno passati alla Commissione speciale incaricata di riferire su questa materia.

Discussione del progetto di legge: « Modificazioni della legge del Consiglio di Stato » (N. 6).

PRESIDENTE. Si procede alla discussione del progetto di legge: « Modificazioni della legge del Consiglio di Stato ».

Prego l'onor. presidente del Consiglio a voler dichiarare se accetta le modificazioni introdotte dall'Ufficio centrale al progetto ministeriale della legge sul Consiglio di Stato, e se vuole che la discussione si apra sul progetto dell'Ufficio centrale o su quello del Ministero.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Consento che la discussione si apra sul progetto di legge dell'Ufficio centrale, col quale ci siamo messi d'accordo intorno a parecchi articoli.

PRESIDENTE. Prego allora uno dei senatori segretari di dar lettura del progetto di legge secondo le modificazioni introdotte dall'Ufficio centrale.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI dà lettura del progetto di legge.

(V. stampato N. 6-A).

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale su questo disegno di legge.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PIERANTONI. Io non credevo che questo disegno di legge sarebbe venuto oggi a discussione, nè supponevo che gli autorevoli senatori, che sono l'ornamento della giustizia e del Consiglio di Stato, volessero tacere sopra la discussione generale, che precede ogni esame di legge.

Interpreto questo silenzio come una di quelle consuete concordie, le quali sono facili a formarsi in questo supremo Consesso, tanto dotto e pieno di esperienza, talchè spesso non sente la necessità di discutere i disegni di legge. Tuttavia il ricordo di alcuni precedenti miei parlamentari, l'importanza del disegno, che non ha riscontro nel diritto costituito di nessun altro popolo retto a governo rappresentativo, mi spingono a parlare al fine di svolgere le ragioni, per le quali io credo che una parte di questa legge potrebbe essere accolta; ma che un'altra parte, perchè nuova e ferace di confusioni fra i poteri dello Stato, debba essere reietta.

Non la sola confusione de' poteri è da temere dall'adozione della legge. Essa si dice scritta a scopo di garentia; ma tale non sarà nell'azione, che anzi accenderà liti ed arrecherà aggravii nelle condizioni economiche dei contribuenti e delle amministrazioni locali.

Spero di essere nello errore, e, se ne sarò convinto, sarò lieto di poter dare il mio voto ad un disegno di legge che da lungo tempo è promesso al paese sotto la seducente formola: *la giustizia nell'amministrazione*.

Perchè il disegno di legge possa essere compreso bisogna ricordare la origine ed i fini della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, dire il difetto che ne rese meno proficua l'applicazione, perchè la decisione dei conflitti rimase in balia della potestà amministrativa e, dopo dodici anni, la legge del 1877 compì la riforma dell'abolizione del contenzioso amministrativo col rimettere alla suprema Cassazione di Roma la decisione dei conflitti di attribuzione tra l'Amministrazione ed il potere giudiziario. Bisogna dire, senza reticenza, quale fu il prevalente criterio della Cassazione, interprete della legge; infine indicare le leggi posteriori, che furono contrarie alla riforma. Questo sguardo retrospettivo della nostra legis-

lazione mi sembra indispensabile, perchè subito che feci un'attenta lettura dell'accurato lavoro del nostro relatore vi trovai, a mio modo di credere, una narrazione dei fini della legge del 1865, la quale a me non pare conforme al diritto costituito.

Il nostro egregio relatore afferma che nella abolizione del contenzioso amministrativo, sanzionata il 20 marzo 1865, si manifestò il conflitto tra *due dottrine*, fra *due scuole*, e fra due tradizioni che si trovarono di fronte.

« L'una, prendendo per base del proprio sistema la separazione ed indipendenza rispettiva dei due poteri, giudiziario ed amministrativo (scrive il relatore), reputava necessario distinguere i *diritti civili* o politici *perfetti*, aventi per oggetto la proprietà o la personale libertà e riconosciuti per legge dai diritti minori od *imperfetti*, aventi per oggetto meri *interessi*, subordinati per indole loro all'*interesse pubblico*, e sottoposti quindi dalla legge e dai regolamenti all'azione del *potere amministrativo* ».

Io invece sempre credetti, attingendo le mie convinzioni ai testi ed alle fonti della legge, che nel 1864, epoca della discussione, non si trovarono in lotta davanti il Parlamento disparate dottrine, ma due sistemi di governo. Esisteva il potere giudiziario ordinato a modo dei governi assoluti, quale l'avevano voluto i sovrani restaurati nel 1815, che in parte conservarono le istituzioni della dominazione francese: si volle dilatare il mandato del potere giudiziario, che è più ampio, nei liberi reggimenti.

Non lessi mai negli studi, nella discussione e nel testo di quella legge che si fosse fatta distinzione di diritto *civile perfetto* tra il diritto *minore imperfetto*. Queste frasi possono essere una reminiscenza di vietati sistemi filosofici, ma non sono parole possibili nell'indole del governo presente, in cui i diritti sono scritti nella legge, e sono diritti essenzialmente dichiarati. Di diritti *perfetti* ed *imperfetti*, di diritti *maggiori* o *minori* non vi ha traccia alcuna nel diritto costituzionale e nella legislazione vigente. Invece, dall'epoca del diritto romano in poi, si è fatta distinzione fra *diritti ed interessi*, come poi si distinse l'amministrazione *pura* o *graziosa* dall'amministrazione *contenziosa*.

Fuori di queste formule e di questi principi tutto ciò che si legge nella relazione non cor-

risponde al sistema dello Stato moderno, nè alla divisione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario.

Se ho dimostrato che lo stesso esordio della relazione mi costringe a ricordare la vera indole della legge, dirò le ragioni personali, che oggi mi muovono a parlare.

Io non appartengo alla schiera di quegli uomini, che nel determinare la sfera del potere e quella della libertà non apprezzano gl'insegnamenti dell'esperienza e dell'osservazione e si appalesano ostinati nelle opinioni una volta professate. Io credo che l'uomo politico debba distinguere la indipendenza del carattere dall'ostinazione nelle proprie idee e seguire le tendenze della società per studiare le condizioni novelle, che complicano o trasformano problemi, che si credevano risolti; ma non posso tacere che nell'esame dell'ordinamento dello Stato non stimo giusto e prudente di diminuire quelle garantigie di libertà, che debbono essere l'orgoglio della nostra rigenerazione politica.

L'osservazione attenta della storia delle società moderne mi ha convinto che nello stato delle idee la nazione non si accende più con entusiasmo per la libertà politica, la quale, fondata sopra il suffragio popolare, sopra le lotte elettorali e la prevalenza del potere in una sola assemblea, sostituì al dispotismo di un solo quello dei partiti. Il dispotismo di un uomo e di una maggioranza è sempre dispotismo. I popoli moderni desiderano una buona amministrazione, la fine dell'azione arbitraria del Governo, la responsabilità dei governanti e soprattutto una buona giustizia.

L'onorevole presidente del Consiglio mi conosce da circa 30 anni; sa che io sono un modesto cultore degli studi del diritto pubblico e che ebbi il dovere di studiare le funzioni dei poteri costituzionali. Sa pure che da 14 anni porto la opera mia modesta, ma volenterosa al lavoro ed alla deliberazione delle leggi. Alla cattedra e nell'insegnamento ho sempre propugnata la necessità della più larga azione del potere giudiziario, e la sostenni con vivissima costanza.

Nel 1876 sedeva ministro guardasigilli un uomo, a cui io sono legato per affetto e riverenza. Egli propose una legge sopra la risoluzione dei conflitti di attribuzioni. Negli Atti parlamentari è raccolto un mio discorso contro quel disegno

di legge, perchè io pensai che il solo fatto di dare all'autorità amministrativa il diritto di sollevare conflitti di attribuzione per far decidere come questione pregiudiziale: se l'obbietto di una domanda giudiziale fosse materia di competenza giudiziaria o di pura amministrazione, fosse già una deroga alla giusta ordinazione dei poteri. Io ho sempre pensato che vi debba essere un solo potere giudiziario, come uno è il Re, una la patria, una la legge, una la giustizia.

Io sostenni che i prefetti e tutte le autorità non altrimenti si dovessero difendere innanzi i tribunali per mantenere la giusta separazione dell'amministrazione pura dalla materia contenziosa, se non deducendo *in limine litis* la eccezione d'incompetenza per materia.

Se per l'amore della cosa pubblica portai la mia libera parola contro l'uomo, che forse è il solo che potesse pretendere da me il silenzio delle mie convinzioni; se presentai in quella occasione un ordine del giorno, col quale invitava il Ministero a studiare una nuova correzione della legge del 1865 per sottomettere molte leggi speciali che avevano soltanto materia contenziosa al potere giudiziario, come potrei ora tacere? Sempre chiesi che fosse reintegrata l'azione del potere giudiziario secondo la formola del diritto inglese: *che ad ogni torto vi sia un rimedio in diritto*, e che ogni lesione debba trovare la sua azione giudiziaria. Con questi precedenti, l'onor. presidente del Consiglio, ministro dell'interno e degli affari esteri, comprenderà di leggieri che io non potrei oggi, senza dare un esempio deplorabile d'incoerenza, tacere per accettare senza esame alcuno questo disegno di legge di gravissimo momento.

Se queste sono le ragioni, per le quali ho preso la parola, sono certo di trovare nell'Assemblea, non solo la consueta longanimità, che è propria del virtuoso carattere dei miei colleghi, ma quella benevolenza che è tanto necessaria ad un oratore, il quale parla non preparato sopra vitalissimo obbietto.

Dichiaro in via preliminare che non penso di proporre emendamenti, perchè la legge è contraria alle mie convinzioni e perchè l'esperienza m'insegna che quando ministro e Commissione stringono concordia raramente danno ascolto agli emendamenti.

Desidero soltanto che l'Ufficio dia adeguata

risposta ai dubbi che io manifesterò al Senato, perchè la pubblicità dei poteri legislativi è condizione essenziale onde le leggi siano comprese e ben accolte dal paese.

Ho detto che la legge del 1865 ebbe l'alto fine d'istituire il potere giudiziario a differenza di quello che era sotto il governo assoluto; farà una rapida dimostrazione di questa verità.

Le monarchie assolute, ben lo sapete, o signori, erano fondate sopra il principio della unità e dell'indivisibilità dei poteri. Per questo concentramento di tutte le funzioni della sovranità, il sovrano era detto assoluto. L'antica massima imperiale: *quod principi placuit, legis habet vigorem*, fu dai giuristi fautori del principato tradotta nel motto: *qui veut le Roi, veut la loi*.

La dottrina del monarcato assoluto rese grandi servigi alla società, e fu gloria dei legisti di essersi associati all'onnipotenza regia per distruggere le signorie e le giurisdizioni dei grandi feudatari e dei loro vassalli; fu virtù della scuola dei giuristi, fautori della monarchia, di avere insegnato ai sovrani: che le giurisdizioni feudali erano una usurpazione di poteri, che doveva essere abolita in favore del Re.

I giuristi insegnando che il Re doveva essere l'unica sorgente di tutti i poteri, prepararono la trasformazione della società, perchè le classi borghesi si collegarono alla monarchia contro il ceto dei baroni e contro i privilegi del clero, e nel concentramento della giustizia nelle mani del potere sovrano trovarono svolgimento le industrie ed il commercio.

Anche i servi della gleba trovarono nella monarchia la difesa della loro vita e delle loro sostanze contro le angherie ed i privilegi feudali. Sotto la monarchia assoluta vigeva la regola: *ogni giustizia emana dal Re*. Come il Re faceva la legge, così direttamente amministrava la giustizia. Il Re pertanto non poteva sempre e da sè solo presiedere i tribunali. Per la necessità delle cose nacque la dottrina della giustizia *delegata* e della giustizia *riservata*. Il Re commetteva a magistrati di sua fiducia di amministrare solamente una parte della giustizia; un'altra la riservava al Governo.

Se avessi bisogno di ricordi, ricorderei il Labruyère, il quale diceva: *che il magistrato non era altro che colui il quale esonerava il*

*principe da una parte delle cure, che aveva, di far giustizia ai popoli.*

Ed il Jousse, non altrimenti pensando, scrisse: *poichè sarebbe difficile che il Re potesse esercitare questa potestà da solo, si è compiaciuto di affidare la sua autorità a questo riguardo a magistrati, i quali eserciteranno la giustizia in proprio nome.* Per questa delegazione il potere giudiziario nei governi assoluti era un semplice mandato dato direttamente dal Re ad uomini togati, e questo mandato era limitato a speciali obbietti, perchè rimaneva sempre la giustizia riservata.

La magistratura nei governi costituzionali è potestà tutta diversa dalla monarchia assoluta.

Il Re non è più l'uomo fuori la legge, il Re è una potestà conforme alla Costituzione; non sta nè fuori, nè sopra la Costituzione, ma nella Costituzione, tanto che giura di osservarla con le leggi dello Stato.

Il potere legislativo più non gli spetta pienamente, ma in concomitanza delle due assemblee. E non basta! L'ordinamento dell'economia dello Stato e il consenso alle imposte sono pure delegati all'approvazione del corpo rappresentativo. Per la direzione del governo e dell'amministrazione il principe costituzionale ha bisogno del concorso dei ministri; epperò gli Statuti vogliono che qualunque atto regio non abbia efficacia e legalità senza la firma del ministro.

La nuova regola *vitale* dei governi liberi è questa: *che i poteri sono divisi e che il potere giudiziario dev'essere un potere autonomo, indipendente.* Oggi la formula che la giustizia emana dal Re ricorda solamente che il Re è il capo visibile dello Stato, che in lui i poteri divisi si riconcentrano e che il Re simbolicamente *appare* il difensore della giustizia popolare; onde presiede virtualmente i tribunali dello Stato. La differenza tra la monarchia assoluta e il governo costituzionale e la divisione dei poteri vollero che l'Amministrazione non abbia più la mano sopra la giustizia, che ogni giustizia di Gabinetto, o di Governo esecutivo, debba essere necessariamente separata dall'Amministrazione della giustizia.

La divisione dei poteri non è tutto: nel governo costituzionale vi ha la ricognizione dei dritti spettanti alle classi popolari, ai cittadini. Nel governo monarchico assoluto il sovrano

con le sue leggi riconosceva soltanto i dritti civili, specialmente i patrimoniali; nel governo costituzionale l'uomo ed il cittadino sono riconosciuti con duplice serie di dritti, i *civili* ed i *pubblici*, o *politici*, e questi sono inviolabili quanto quelli civili. Nessuna Costituzione li distinse in *perfetti* od *imperfetti*, in *maggiori* o *minori*. I dritti politici assicurano l'azione dell'ordinamento politico e sono garanzia del libero vivere. Stampa, associazione, elettorato costituiscono i poteri, li sorvegliano, ne indirizzano l'azione.

La storia registra le epoche memorande, nelle quali i governi assoluti si trasformarono in governi costituzionali. L'Inghilterra nel 1688 mutò veramente la forma medioevale della monarchia nel governo costituzionale. L'Europa solamente nell'epoca della rivoluzione francese volle la instaurazione dei dritti dell'uomo e del cittadino e la divisione dei poteri: ma fugace fu quel periodo di rinnovazione. Tra il diritto costituzionale dichiarato dalla Costituente francese e la restaurazione del 1814-15, si inframisse la onnipotenza del Consolato cui seguì l'altra dell'Impero. L'Assemblea costituente fu vinta dalla influenza delle opinioni di Rousseau, che generò l'onnipotenza dell'Assemblea sovrana. Il Consolato fu una vera restaurazione. Bonaparte accettò la successione della monarchia e ne riprese la tradizione. Non restituì i privilegi; ma continuò l'opera dell'accentramento; volle un'Amministrazione energica e irresponsabile, l'eguaglianza giuridica, ma non la libertà.

Inutile sarebbe il discorrere del Consiglio del Re, che partecipava all'onnipotenza sovrana, che discusse e preparò le grandi riforme istituite con le ordinanze dal secolo xiv in appresso. Questo edificio cadde con l'antica monarchia.

La legge del 1790, che istituì la Cassazione, distinse le funzioni giudiziarie del Consiglio.

La Costituzione del 22 frimaio, anno VIII, restituì al Governo un Consiglio di Stato grandemente potente.

L'art. 52 della Costituzione stabilì il Consiglio di Stato sotto la direzione dei consoli per compilare i progetti delle leggi e i regolamenti di pubblica amministrazione e per decidere le difficoltà intorno l'amministrazione.

Le ragioni, per le quali la Rivoluzione fran-

cese diffidò della piena competenza del potere giudiziario, sono notissime. Vi ricordate come i Parlamenti erano stati altamente gelosi dei dritti civili dei cittadini ed avevano resistito all'oppressione del potere amministrativo. La Rivoluzione distrusse il feudalismo, ricorse *agli assegnati*, decretò la confisca dei beni del clero e degli emigrati, ebbe necessità delle grandi guerre, che richiedevano sollecita amministrazione e grosse forniture: nella mente di Napoleone sembrava impossibile che sì forte quantità di materie potesse correre la via lenta dei tribunali, dove le regole del diritto e la legalità delle procedure arrestano il corso dell'amministrazione. Perciò il Consolato fu il grande istitutore del Consiglio di Stato, che ebbe giurisdizione specialissima per tutte le controversie tra i privati e l'Amministrazione, e che fu il grande ausilio della onnipotenza di Napoleone. L'imperatore ebbe in tale e tanta considerazione il Consiglio di Stato che gli diè il passo perfino sopra il Corpo legislativo nelle funzioni solenni, che ordinava ogniqualvolta il genio suo militare accresceva gli allori nazionali.

Gli ordinamenti imperiali ispirati all'onnipotenza dell'Amministrazione ed all'eguaglianza civile furono introdotti in molti paesi italiani insieme con i Codici francesi, e si conformarono alla vita italiana, la quale aveva molta analogia con la francese.

Nell'epoca della Restaurazione i sovrani restituiti ai loro troni mantennero l'unità del diritto introdotto dalla Rivoluzione; parecchi Stati attesero soltanto a correggere i Codici napoleonici per dare ai medesimi carattere indigeno correggendoli in alcune parti, che erano incompatibili con le idee politiche e religiose della reazione politica.

Quasi tutti i governi della penisola trovarono utile il Consiglio di Stato, perchè il sovrano assoluto, o per diritto divino, o per forza di conquista, ovvero per volontà popolare, si chiami re, dittatore, console, o imperatore, trova la comodità di avere prevalente l'azione del Governo sopra quella dei tribunali.

Per queste ragioni il potere giudiziario nei governi della Restaurazione tornò ad essere la giustizia *delegata* distinta dalla giustizia *riservata*: ottenne la delegazione di reprimere i reati contro le persone e le proprietà, e la tutela della proprietà nelle relazioni private. I

Governi assoluti non trovarono la necessità di limitare l'azione giudiziaria su questi obbietti, perchè vi hanno diritti primordiali, che ogni Governo deve garantire. In materia civile appena il diritto del cittadino si trovava in conflitto con gl'interessi della pubblica amministrazione, il Governo si costituiva giudice delle sue facoltà.

Anche la materia penale fu confidata al potere giudiziario, perchè l'ordine pubblico è necessario ad ogni Stato; ma appena la ragione politica si affacciava nella repressione penale, il giudicabile era sottratto alla giurisdizione ordinaria ed avevano luogo giudizî statarî, Commissioni di Stato, veri strumenti di sospetti e di vendette politiche.

Qui non occorre seguire le fasi del Consiglio di Stato in Francia. La legge del 30 luglio 1828 gli tolse la potestà della interpretazione giudiziaria. Dal 1817 in appresso in ogni discussione del bilancio se ne contestò la esistenza legale, perchè non era considerata nella Costituzione. Alcuni ne chiesero la soppressione; fra gli altri Dupont de l'Eure, Lameth, Manuel; molti reclamarono l'ordinamento di tribunali speciali amministrativi. De Cormenin, nel 1829, pensò di creare una Corte di giustizia amministrativa fuori il Consiglio di Stato. Il Berenger, sin dal 1818, aveva chiesto che fossero rinviati ai tribunali civili gli affari amministrativi contenziosi. Il duca di Broglie, nel 1828, chiedeva la soppressione della giurisdizione amministrativa come *l'opinione di uomini notevolissimi per la loro devozione alle libertà pubbliche*. Il Vivien aveva protestato contro l'abuso dei conflitti di attribuzione. Il Governo con l'ordinanza del 1º giugno 1828 aveva cercato di disarmare l'opposizione riducendo i casi nei quali l'Amministrazione poteva sollevare i conflitti e preparava una legge sopra l'ordinamento giudiziario quando scoppiò la rivoluzione di luglio. Le ordinanze del 12 marzo 1831 introdussero la pubblicità delle udienze, le memorie scritte, le difese orali; separarono i consiglieri, che attendevano all'amministrazione attiva, da quelli che decidevano il contenzioso; introdussero un Pubblico Ministero, che doveva concludere non nell'interesse dello Stato, ma per la corretta applicazione della legge.

Soltanto nel 19 luglio 1845 una legge diè al

Consiglio di Stato carattere di istituzione fondamentale. La Costituzione del 4 novembre 1848 con l'art. 71 creò un Consiglio di Stato elettivo avente per gli articoli 75, 80 e 99 attribuzioni amministrative e legislative. Il contenzioso amministrativo era riservato ad una legge. In tutte le opinioni prevalse la fondazione di un tribunale misto di consiglieri di Stato e di magistrati della Cassazione per decidere i conflitti.

Il colpo di Stato e la Costituzione del 14 gennaio 1852 addussero la restaurazione delle idee monarchiche e di quelle imperiali. Il Consiglio di Stato tornò ad essere l'aiuto dell'Impero nella preparazione delle leggi e il supremo tribunale dell'amministrazione. La Repubblica proclamata il 4 settembre 1870 condusse alla riforma del 24 maggio 1872. Per essa il Consiglio prepara leggi, spedisce gli affari amministrativi e giudica del contenzioso amministrativo.

Non conviene qui di fare l'enumerazione particolare delle attribuzioni del Consiglio di Stato in materia contenziosa. Basta il dire che giudica in tre condizioni diverse: come giudice in prima ed ultima istanza, come giudice di appello, come una specie di Corte di cassazione. Giudica in prima istanza intorno i ricorsi contro gli atti del capo dello Stato, che abbiano leso diritti, per esempio: decreti di pensioni, di ufficiali civili o militari, nomina di ufficiali, ecc.; sopra la interpretazione degli atti emanati dal capo dello Stato nell'esercizio dell'amministrazione. Giudica in appello sopra le deliberazioni dei Consigli di prefettura e sopra le giurisdizioni amministrative istituite nelle colonie; come Corte di cassazione sopra i ricorsi per incompetenza, violazione di forme e di legge, e contro le decisioni dei Consigli di leva.

Benchè in Francia il Consiglio di Stato viva della tradizione, è sempre argomento di riforme e di attacchi nelle frequenti mutazioni politiche.

In Italia l'unificazione degli Stati in un solo Regno diè in eredità al governo libero il contenzioso amministrativo. Il Parlamento doveva abolire la pluralità dei Consigli di Stato degli antichi governi, e doveva esaminare: se la giurisdizione amministrativa fosse istituzione veramente costituzionale.

Lo Statuto piemontese, diventato italiano,

aveva sanzionato i principî fondamentali del potere giudiziario secondo il governo libero. Riconosceva la distinzione della giustizia dal Governo. Il Re, capo del potere esecutivo, nomina i magistrati, ma essi diventano inamovibili dopo tre anni di esercizio (articoli 68 e 69). L'ordinamento giudiziario deve essere fatto per legge (art. 70). Nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.

Il potere giudiziario non doveva soltanto compiere la funzione di dare ad ogni diritto violato la riparazione. Essendovi nello Statuto la divisione dei poteri, e l'art. 6, che limita gli atti del potere esecutivo, il quale può fare i decreti ed i regolamenti soltanto per la esecuzione delle leggi, *senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*, il potere giudiziario doveva essere ordinato con il mandato di resistere agli atti abusivi del potere esecutivo che si arrogasse potestà legislative. In un regime veramente libero il potere giudiziario è custode del diritto violato tanto dai privati quanto dal Governo e dall'Amministrazione; è pure il custode della divisione degli altri due poteri, perchè ogni qual volta l'Amministrazione per via di regolamenti generali, per decreti speciali o per altri provvedimenti singolari usurpa l'azione del potere legislativo, il potere giudiziario è tenuto a negare l'applicazione a questi atti abusivi. Questi concetti furono i veri fini della legge abolitiva del contenzioso amministrativo. Quella legge volle l'unità del potere giudiziario, abolendo il tribunale amministrativo; non volle più l'Amministrazione giudice e parte; non più una giustizia *delegata* ed un'altra *riservata*: volle dare una maggiore integrità di mandato al potere giudiziario, quello di proteggere il diritto dagli eccessi del potere esecutivo.

La legge del 20 marzo 1865 fu una grande riforma costituzionale, che perfezionò il sistema della divisione dei poteri e la funzione del potere giudiziario.

La riforma per il suo grande valore trovò concordi le parti politiche della Camera in un'epoca, in cui erano ancor vive le lotte della rivoluzione e disciplinati i partiti politici.

La Commissione parlamentare per l'abolizione del contenzioso amministrativo che, fuori della Toscana e di qualche altra parte d'Italia, vigeva in tutti gli antichi Stati italiani, ebbe per relatore il Mancini, il quale nel raccomandare il

sistema sanzionato nella legge del 20 marzo 1865 avvertì come non contenesse una innovazione senza esempi. Egli in memorabili discorsi dimostrò che s'intendeva d'imitare numerosi paesi liberi dove non esiste una giurisdizione del contenzioso amministrativo, perchè l'attribuzione di giudicare il contenzioso non era confusa con le attribuzioni dell'amministrazione pura, ma era stata delegata alla giurisdizione ordinaria.

« E quali sono questi paesi? — egli diceva — o signori? Sono i più liberi e fra i più civili del mondo: l'Inghilterra e gli Stati Uniti d'America, parecchi Cantoni della Svizzera, l'Olanda, il Belgio, una parte stessa della nostra Italia ».

E il valente oratore provò che il disegno di legge trascriveva una formola *già compresa ed illustrata dalla giurisprudenza di un altro paese*, il Belgio. Il Mancini, rispondendo al deputato Cordova, che fu l'eloquente difensore della giurisdizione amministrativa, a più riprese informò il Parlamento: che la Commissione per *esonersarsi da una grande responsabilità* si era proposto di raccomandare le istituzioni del Belgio, le quali erano scritte in tre articoli dello Statuto, ossia negli articoli 92, 93 e 107 di quella Costituzione. Mi permetta il Senato di leggere il testo di questi articoli.

Art. 92. « Le contestazioni che hanno per oggetto i diritti civili sono esclusivamente della competenza dei tribunali ». Dunque tutto ciò che era diritto civile nella mente degli imitatori del diritto del Belgio, fosse o no parte lo Stato, diventava materia di piena competenza del potere giudiziario.

Art. 93. « Le contestazioni che hanno per oggetto diritti politici sono della competenza dei tribunali, salvo le eccezioni stabilite dalla legge ».

Con queste due sanzioni il Belgio, ordinandosi a Stato libero, aveva respinta la istituzione del contenzioso amministrativo, ordinamento consolare ed imperiale, proprio dei governi assoluti.

L'art. 107 reca: « Le Corti ed i tribunali non applicheranno i decreti e i regolamenti, generali, provinciali o locali, se non quando saranno conformi alla legge ».

Ecco la seconda parte vitalissima delle funzioni del potere giudiziario, che sopra ho indicato, perchè l'una è quella di dichiarare la inviolabilità di ogni diritto civile e politico anche contro il potere esecutivo, parte in giudizio; la

seconda di non dare esecuzione a qualsiasi decreto regio od altro di potestà amministrativa non conforme alla legge, essendo la legge la concordia dei tre poteri, il Re e le due Camere; il potere esecutivo può fare solamente regolamenti e decreti per la esecuzione delle leggi, ma non derogare alle medesime.

Questa reintegrazione del potere giudiziario è una condizione indispensabile della giustizia del governo costituzionale, la quale nelle federazioni ha anche un maggiore ufficio: quello d'impedire la lesione dei diritti degli Stati federali dalle leggi del potere legislativo federale. Infatti alla Corte federale americana compete una funzione maggiore: quella di intromettersi tra il Congresso legislativo e la Costituzione a favore degli Stati federati per impedire che le leggi del potere federale offendano i diritti costituzionali degli Stati federati.

In quale modo la legge 20 marzo 1865 sanzionò gli scopi indicati?

Quella legge nuovissima, ma necessaria per il libero governo, perchè senza giustizia non vi è società, e perchè se manca ne' governi costituzionali un potere giudiziario che reintegri il diritto del cittadino e dell'uomo offeso dal potere esecutivo, non vi ha vera certezza di libertà, con l'art. 1 abolì i tribunali del contenzioso amministrativo e reintegrò la giurisdizione ordinaria. Con l'art. 2 sanzionò che la competenza dei tribunali ordinari comprendeva anche le contestazioni aventi per oggetto i diritti politici.

La formula sanzionata riunì in una sola le disposizioni degli articoli 92 e 93 della Costituzione belga. L'articolo 4 affidò al potere giudiziario la difesa del diritto politico.

Il mio amico il prof. Bonasi, ora deputato e consigliere di Stato, bellamente in un libro sulla magistratura in Italia spiega l'alto valore di questa sanzione. Il potere giudiziario nel libero reggimento dev'essere il supremo baluardo delle pubbliche libertà. « E nell'efficacia del suo ministero, scrisse, è anzi riposta l'unica vera garanzia dei liberi ordini, giacchè essendo egli solo depositario delle sanzioni protettive del diritto, qualsivoglia franchigia dalle leggi proclamata senza il suo intervento si risolve in vana promessa. Quali sicurtà avrei infatti di concorrere effettivamente col mio voto alla costituzione ed all'esercizio dei grandi poteri dello

Stato e delle Amministrazioni locali, se in un interesse di parte si potesse escludere il mio nome dalle liste elettorali ed io non avessi aperta la via ad invocare ad un'autorità indipendente la reintegrazione del mio diritto?

« Che gioverebbe a me che lo Statuto fondamentale e le leggi, che lo esplicano, proclamassero la inviolabilità della mia persona e del mio domicilio, se a pretesto di necessità di Stato gli agenti del potere esecutivo potessero arrestarmi ed invadere il santuario della mia famiglia senza temere la repressione di un potere costituito guardiano dell'autorità della legge? »

Eppure alcuni uomini di Governo osano dire che delle lesioni del diritto politico debba essere giudice il potere legislativo per la responsabilità ministeriale. La responsabilità politica si esercita con l'accusa, che un partito parlamentare reca al Governo. Il Gabinetto è il comitato della maggioranza: questa assolve le illegalità commesse e passa a cuor leggiero sul sacrificio della libertà e del diritto individuale. Le maggioranze dicono che il ministro ebbe bisogno di mantenere l'autorità alla legge. L'opposizione dà sempre il colore politico alle questioni che solleva; ottenuto un voto di fiducia, il Ministero rimane.

Non ho nessuna reminiscenza di crisi politiche cagionate per offese ai diritti individuali. Per lo più il ministro dice: lasciamo agire i tribunali, per impedire le interpellanze.

È vero: un giorno si determinò una crisi politica, perchè fu divulgato un telegramma che annunciava una *ferita ad una gamba (ilarità)*, ma la verità storica è questa: la crisi era già preparata nell'Assemblea politica. Spesso un fatto qualunque serve di occasione.

Ma dato un ordine del giorno, che faccia cadere un Ministero, quale riparazione si dà al diritto individuale offeso? La responsabilità, che i ministri ed i funzionari del potere esecutivo assumono, rimane una sterile parola vuota di senso, se non è dichiarata dal potere giudiziario. La garanzia efficace contro la illegalità e gli abusi del potere deve stare nella tutela della giustizia nazionale, superiore alle lotte dei partiti.

D'altronde anche la più corretta funzione del sindacato politico del Parlamento spesso non può assicurare la responsabilità del potere.

Si può volere che il Governo centrale risponda

di tutte le violazioni degli agenti del potere? Le interpellanze insegnano che ogni singola violazione è argomento per discutere sopra la responsabilità ministeriale. Potrebbe ogni fatto di abuso commesso sulla periferia dello Stato involgere la responsabilità del ministro? Sarebbe strano che uomini abili, popolari e che sono al potere per le condizioni politiche del paese, dovessero per unica violazione di legge o per un abuso particolare, soffrire una crisi politica.

Ecco la ragione per cui gl'Inglesi, che furono i primi ad inventare il governo di Gabinetto e la responsabilità ministeriale, distinsero la responsabilità politica dalla civile e dalla penale, e sanzionarono il diritto di chiedere indennità pecuniarie per l'offesa cagionata dagli agenti del potere: l'azione di danni ed interessi è il migliore freno contro l'abuso del potere penale. La responsabilità compie la guarentigia delle libertà. Il Codice sanziona l'osservanza dei diritti dalle oppressioni del potere, ma ricordiamoci, o signori, che noi viviamo tuttora sotto il sistema della garanzia amministrativa, che protegge sindaci e prefetti.

In questo stato imperfetto delle guarentigie di libertà, la legge 20 marzo 1865 commise anche i diritti politici alla custodia del potere giudiziario. Il relatore della legge disse: « Quale ampiezza e significato abbia la formola che riserba ai giudici del diritto comune conoscere e giudicare tutte le controversie riguardanti i *diritti civili e politici*, la è una questione che è stata sollevata più volte nel Belgio; e per ciò che riguarda i diritti *politici*, scrittori insigni ed autorevoli fecero accettare il concetto di venir significati con questa espressione tutti quei diritti, i quali non erano semplicemente *diritti civili d'ordine privato*, cioè riguardanti i rapporti privati tra individui ed individui, rapporti circa lo stato personale, circa i beni e circa gli atti, siano disposizioni, siano contratti; ed in somma che i *diritti politici fossero tutti quelli dipendenti dai rapporti fra l'individuo e la società, o le sue funzioni, cioè, le provincie ed i comuni, fra il privato da una parte ed il Governo o l'Amministrazione dall'altra*. Ecco in quale largo senso è stata intesa la formola *diritti politici* dalla giurisprudenza e dalla dottrina nel Belgio; ed ecco ad un tempo il valore e la significazione che anche noi intendiamo attribuirle.

« D'altronde era indispensabile che si aggiungessero alla menzione dei *diritti civili* anche i *politici* per comprendere sotto la garentia dell'azione giudiziaria anche i più eminenti e preziosi diritti che al cittadino sono assicurati dalla Costituzione di un paese libero; la libertà individuale, la libertà di coscienza, la libera stampa, la libera associazione, il diritto della nazione di concorrere al voto delle imposte e simili; ogni esercizio di questi diritti che non costituisca un puro *diritto civile* è certamente un *diritto politico* ».

Con questa pienissima reintegrazione del suo ufficio il potere giudiziario doveva rappresentare la vera *maestà del diritto*.

La legge lasciò al Governo quella, che si chiama amministrazione *pura*, e perciò distinse la lesione *del diritto dall'interesse*. Tutti i pubblicisti e scrittori di diritto amministrativo insegnano che *l'amministrazione è funzione diversa* da quella di *giudicare* e distinguono l'amministrazione *pura, attiva o graziosa*, come si dice con sinonimia di parola, dall'amministrazione *contenziosa*. L'Amministrazione non ha mandati illimitati: i suoi poteri sono circoscritti dal proprio ufficio o dalle leggi, che istituiscono, distribuiscono e regolano l'esercizio degli uffici amministrativi. Ogni eccesso di limiti o lesione di legge doveva esser un'azione di *diritto leso*, perchè l'azione giudiziale scaturisce dalla violazione del diritto dichiarato dalla legge.

Il relatore ha creduto che l'art. 4 della legge non sia chiaro, perchè sanzionò: « che il giudice innanzi a cui si disputi di un *diritto leso da un atto dell'autorità amministrativa, si dovesse limitare a dichiarare* le conseguenze giuridiche dell'atto stesso senza che questo atto potesse essere revocato o modificato, se non per ricorso all'autorità amministrativa ». Il Mancini, nella seduta parlamentare del giugno 1864, aveva risposto al Cordova, che questa limitazione dell'ufficio del giudice rispondeva alla distinzione della competenza giudiziaria dalla potestà amministrativa. Se il giudice per revocare l'atto avesse dovuto apprezzare il merito intrinseco dell'atto amministrativo, e le ragioni di *opportunità* e di *convenienza*, sarebbe diventato *amministratore*.

Il Consiglio di Stato rimase quindi competente per tutti gli atti di amministrazione, che

non implicavano violazione di un diritto *civile o politico comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorchè non siano emanati provvedimenti del potere esecutivo.*

Ricorderà poi il Senato che non si aboliva la sola sezione del Consiglio di Stato, ma i *tribunali speciali, allora investiti del contenzioso.*

Che cosa mancò al conseguimento dei fini voluti da questa legge tanto organica e protettrice? Mancò una cosa essenziale: la legge, la quale doveva regolare la decisione dei *conflitti di attribuzione*, o, cosa ancora più giusta, una legge che avesse abolito i conflitti, sottoponendo il potere esecutivo, Governo od Amministrazione, al diritto comune giudiziario. Nel caso in cui l'Amministrazione fosse stata citata innanzi al potere giudiziario come persona convenuta per lesione di diritto, se avesse potuto sostenere di aver fatto atto discreto, di amministrazione pura, avrebbe dovuto eccepire l'incompetenza per difetto di materia nel potere giudiziario. La distinzione tra il diritto e l'interesse è scritta nei Codici sopra le tracce del diritto romano. L'interesse è la misura dell'azione; ma il diritto deve preesistere. L'azione per chiamare chiunque in giudizio non può dipendere che dall'esercizio di un diritto violato, e che sia da reintegrare.

La legge sarda del 20 novembre 1859 doveva esistere solamente *in via transitoria* per il breve tempo che si credeva necessario allo esame ed all'adozione di una legge sopra i conflitti.

Ricorda il Senato la Convenzione internazionale di settembre 1864 che obbligò il Parlamento a deliberare il trasferimento della capitale da Torino a Firenze? Allora rapidamente e quasi senza esame furono adottate sei leggi. Queste leggi disdussero in gran parte i vantaggi dell'abolizione del contenzioso amministrativo. Lo zelo fiscale s'impadronì del sistema provvisorio dei conflitti di attribuzione decisi dal Consiglio di Stato, che invece doveva essere riformato. Il conflitto diventò un istrumento potentissimo dell'arbitrio ministeriale per ridurre dentro modestissimi confini la competenza giudiziaria. Il paese trovava amministratori ed uomini politici, che, educati alla scuola delle istituzioni francesi, mal tolleravano la liberale riforma operata con la legge abolitiva del contenzioso amministrativo.

Infatti appena un prefetto era citato in giudizio, egli, con un semplice decreto, sollevava il conflitto, e la misura della distinzione tra l'interesse ed il diritto, tra l'amministrazione pura e la contenziosa rimaneva in balia dello stesso potere esecutivo. L'opinione pubblica e le curie italiane sollevarono un generale lamento contro la giurisprudenza dei conflitti, tanto più deplorabile in quanto che il Consiglio di Stato decideva in segreto, senza termini e senza garanzia alcuna. Il consigliere di Stato Mantellini fece una nobile azione pubblicando un libro, che svelava l'ingiustizia ed il danno del sistema vigente.

Il 1° Congresso dei giuristi, adunato in Roma nel novembre dell'anno 1872, studiò la questione. Una Commissione, composta dal Mancini, dal Mantellini, consigliere di Stato, dal Gadda, prefetto di Roma, dai professori Lucchini e Saredo, dagli avvocati Bussolini e Des-Jardins, si trovò concorde nello esame dello importantissimo argomento per concludere:

1. Che la risoluzione dei conflitti affidata al Consiglio di Stato lasciava al Governo un mezzo di prevalere sopra l'azione del potere giudiziario e di offendere le leggi ed i diritti dei cittadini;

2. Che era *incostituzionale*, perchè contraria alla divisione dei poteri ed alla indipendenza del potere giudiziario;

3. Che era inconciliabile con i principî della legge del 20 marzo 1865;

4. Che era feconda di danni e di pericoli.

Era facile il comprendere la verità di questi difetti. Dato ad un corpo estraneo al potere giudiziario di decidere i conflitti, la indipendenza e la competenza dei giudici dipendevano dal volere dell'Amministrazione. I consiglieri di Stato non erano inamovibili come i magistrati, secondo l'art. 69 dello Statuto. La contraddizione del sistema con la legge era chiarissima: un cittadino pretendeva di fare ostacolo ad un atto lesivo dei suoi diritti; il Governo col conflitto cercava di togliere a lui i giudici naturali.

Una triste lacuna era stata lasciata nella legge che doveva provvedere ai conflitti; il provvedimento era *anarchico*: uso la parola *anarchico* come distruttiva del sistema legislativo.

I tribunali, che nell'esercizio ordinario della loro giurisdizione debbono pronunziare sulle eccezioni declinatorie della loro competenza,

erano in balia del potere esecutivo, che poteva sempre paralizzarne l'azione.

Le condizioni erano anzi peggiorate, perchè per lo innanzi le questioni di competenza si discutevano pubblicamente col contraddittorio e la difesa orale delle parti. Dal 1865 queste garanzie erano negate e la decisione intorno la spettanza del diritto reclamato era segreta.

Il libro del Mantellini *sopra i conflitti di attribuzioni* prova che il Consiglio di Stato, obbedendo alle sue tradizioni, al suo spirito, all'essere suo di corpo *protettore dell'Amministrazione* studiò di lasciare all'Amministrazione la più grande indipendenza dal sindacato del potere giudiziario.

Tanto è vero che nel primo quinquennio, disse il ministro guardasigilli nel Parlamento, i conflitti erano stati appena 69, nel secondo quinquennio divennero quasi un modo sistematico per impedire il corso della giustizia ordinaria e giunsero a 298. Il Consiglio di Stato credette di ritenere a sè tutte le questioni, che gli erano attribuite da leggi speciali, come se una legge attributiva di giurisdizione e posteriore per la data non fosse stata innovatrice sopra le precedenti.

Il Consiglio di Stato sottrasse ai tribunali tutte le questioni tra gl'impiegati e lo Stato, sostenendo che non potevano essere conosciute dai tribunali senza ledere l'indipendenza dell'autorità amministrativa e perturbare l'andamento dei pubblici servizi. Le opere pubbliche ed i fiumi furono sottratti all'azione dei tribunali, come se non fosse lecito discutere dell'eccesso degli atti amministrativi.

Nel marzo 1876 la Sinistra parlamentare prese il potere. La stessa concordia di animi, che aveva unito nel 1865 i deputati delle due parti politiche in Torino per sanzionare l'unità della giurisdizione, trovò concordia d'animi per deliberare una legge sopra i conflitti, per la quale il potere esecutivo non insorse più a porte chiuse e mediante decreto di prefetti ad impedire l'azione del potere giudiziario. La Cassazione di Roma non fu delegata a distinguere *diritti maggiori, diritti perfetti o diritti imperfetti*, come crede il relatore; ma ebbe la pienezza di giurisdizione e di mandato scritta negli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865.

Importa riferire i voti e le osservazioni, che si fecero in questa seconda memoranda discus-

sione, perchè giovano grandemente a confortare i miei pensieri. Bisogna vedere se con tale legge si pensò davvero di tagliare l'ultima radice della prevalenza del potere esecutivo sopra la giustizia, fondamento unico e vero degli Stati, senza la quale le società politiche furono dette *magna latrocinia*.

Prima pertanto prego il Senato ad accordarmi brevi momenti di riposo.

PRESIDENTE. La discussione è sospesa per concedere qualche minuto di riposo all'oratore.

**Risultato delle votazioni a scrutinio segreto.**

PRESIDENTE. Se qualche senatore non ha votato, lo pregherei di venire a deporre il suo voto, poichè in questo frattempo potremmo procedere allo scrutinio dei voti.

La votazione è chiusa.

Prego i signori senatori segretari di fare lo scrutinio dei voti.

(I senatori segretari fanno lo spoglio delle urne).

PRESIDENTE. Leggo il risultato della votazione dei seguenti progetti di legge:

« Concorsi speciali ai posti di sottotenente nelle armi di artiglieria e del genio negli anni 1888-1889 »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	70
Contrari . . . . .	3

(Il Senato approva).

« Costruzione di edifizii militari in Roma in conseguenza della legge 14 maggio 1881, relativa al concorso dello Stato nelle spese edilizie della capitale del Regno »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	67
Contrari . . . . .	6

(Il Senato approva).

« Maggiore spesa di lire 200,000 pei danni cagionati dalle straordinarie valanghe di neve e frane in alcune provincie »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	70
Contrari . . . . .	3

(Il Senato approva).

« Contratti di vendita e permuta di beni demaniali »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	69
Contrari . . . . .	4

(Il Senato approva).

« Autorizzazione a provincie e comuni di eccedere con la sovrimposta 1887 e 1888 la media del triennio 1884-85-86. Divieto per l'ecedenza 1887 al comune di Nettuno »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	64
Contrari . . . . .	9

(Il Senato approva).

« Computo delle campagne di guerra agli effetti dell'art. 20 della legge sulle pensioni 14 aprile 1864 »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	64
Contrari . . . . .	9

(Il Senato approva).

« Maggiori spese sull'esercizio finanziario 1886-87 per i Ministeri delle finanze, degli affari esteri e dell'interno »:

Votanti . . . . .	73
Favorevoli . . . . .	64
Contrari . . . . .	9

(Il Senato approva).

#### Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Il senatore Pierantoni ha facoltà di continuare il suo discorso.

Senatore PIERANTONI. La legge sopra i conflitti fu sostenuta dallo stesso professore Mancini, che era stato relatore dell'argomento avanti il Congresso giuridico di Roma. Ho detto innanzi come era composta la Commissione. Gli Atti delle sapienti discussioni dei giuristi italiani furono pubblicati. Ne riferisco solamente le deliberazioni finali:

« Il Congresso, facendosi interprete del voto delle Curie italiane, riconosce l'odierno ordinamento dei conflitti di attribuzione in Italia inconciliabile coi principî del sistema costitu-

zionale, con l'indipendenza dell'ordine giudiziario e con la efficace garanzia dei diritti dei cittadini fondati sulle leggi, e crede potersi una tale istituzione abolire, non solo senza inconvenienti, ma con pubblico beneficio.

« Sussidiariamente, e laddove essa debba continuare a sussistere, è di avviso non potersi affidare la decisione dei conflitti di attribuzione fuorchè al supremo magistrato dell'ordine giudiziario, introducendo nel procedimento relativo riforme efficaci, acciò, elevandosi tal conflitto, non manchino ai diritti dei privati, autorità, tutela e necessaria difesa ».

La relazione del Mancini terminava con queste notevoli parole: « Possa il voto unanime di questa prima adunanza dei giureconsulti dell'intera Italia invocare, con l'autorità della concordia e della scienza, che la monarchia nazionale, tra noi fondata dalla volontà dei popoli delle varie provincie della penisola, non ceda giammai ad infidi consigli, nè smentisca la propria origine, mostrandosi paurosa od avara nel rispetto dell'ordinamento delle pubbliche libertà, nè mai consenta a lasciar alterare la purezza ed efficacia del nostro Statuto fondamentale, e ad introdurre o perpetuare istituti incompatibili con un libero regime e con le garentie di una pratica leale e sincera della vita e del progresso costituzionale ».

Nella discussione della legge sopra i conflitti primo a parlare fu l'istesso consigliere di Stato deputato Mantellini. Egli siffattamente disse: « Attribuita al Consiglio di Stato giurisdizione per discernere quali cause si avessero dall'Amministrazione a rimandare al fôro comune, e quali da rimettere ad essa Amministrazione, il Consiglio di Stato non potè rinnegare alla sua natura, non potè abbandonare i suoi criteri, piuttosto che giuridici, criteri di convenienza ». L'oratore che era ben addentro nell'esame della giurisprudenza del Consiglio di Stato ripeté alcune censure intorno le decisioni del Consiglio stesso in materia dei conflitti, che poco prima aveva stampate nella sua opera sopra i conflitti. Infatti egli diceva: « Nella legge delle pensioni vi è il primo articolo, che riconosce il diritto dell'impiegato al riposo », e deplorava la negata competenza dei tribunali. Perché l'amministrazione delle acque appartiene al Ministero dei lavori pubblici, dunque deve decidere? Deplorava la erronea interpretazione del-

l'art. 124 della legge sopra i lavori pubblici fatta *a porte chiuse, senza termini di procedimento*. Egli voleva che unico giudice del diritto fosse il magistrato.

Io stesso parlai con libertà di parola, come è mio costume e dovere. Dissi che per l'ibrido sistema la legge del 1865, che doveva essere titolo di plauso per i legislatori italiani e concessione di una eminente garanzia di giustizia al paese, si era ridotta ad una flagrante contraddizione, perchè aveva permesso al potere esecutivo di arrestare il *corso della giustizia*. Dissi che la decisione dei conflitti da parte del Consiglio di Stato si era mutata nella negazione del dovere, che compete al potere giudiziario di difendere i cittadini, che soffrono lesioni di diritto dagli atti del potere esecutivo.

Vi furono oratori, che volevano una riforma più radicale, ossia, l'impero del diritto comune giudiziario. Il Mantellini non voleva che l'Amministrazione avesse avuto il privilegio di sollevare il conflitto. Nella sua e nella mia opinione bisognava abolire persino la parola conflitto; ma ci rassegnammo per non ritardare la riforma.

Pertanto sarei ingiusto se non ricordassi due benemeriti oratori, che parlarono in quella discussione della legge: l'onor. Della Rocca, il quale avvertì che vi erano tante materie, le quali erano contenziose ed erano scritte in leggi speciali, come in quella della sanità pubblica e nella legge sulle miniere. Per questa legge l'autorità amministrativa ha il diritto di ordinare la chiusura delle miniere, che non si trovano nelle condizioni volute dalla legge, e che non sono alla voluta distanza dalla strada. In questo caso l'autorità amministrativa procede di propria competenza ed il privato non ha diritto chiaro e preciso di presentare osservazioni, non ha il diritto di essere ascoltato, sebbene la determinazione dell'autorità amministrativa colpisca il sacrosanto diritto di proprietà. Indicando i provvedimenti di salute pubblica avvertì che si poteva intimare ad un proprietario di distruggere un opificio, di demolire un edificio, che non si credeva buono per la conservazione della salute. Consigliava di esaminare le leggi speciali e vedere quante volte ferivano diritti positivi. Raccomandò questa deliberazione: « Fo invito al Ministero di studiare le singole leggi per vedere quelle materie contenziose le quali deb-

bono essere ancora competenza del potere giudiziario ».

Io pure proposi un altro ordine del giorno: « La Camera riconoscendo le maggiori guarentigie che la presente legge assicura ai diritti dei cittadini, confida che il Ministero studierà un più ampio disegno di legge per ricondurre l'Amministrazione sotto il diritto comune ».

Ed il Crispi disse: « La legge del 20 marzo 1865 ebbe il torto di lasciare alla pubblica Amministrazione alcune attribuzioni, le quali sono meramente contenziose e contro le quali non è possibile ad un cittadino privato di garantirsi con tutti quei rimedi legali che prima erano in potere suo ».

L'oratore indicava la necessità di rivendicare altri diritti che non erano sottomessi alla protezione del magistrato. Aggiungeva: « Noi accettiamo la riforma che viene fatta con la legge in discussione come un miglioramento; allo stato attuale della pubblica amministrazione non crediamo però che questa legge, pel *buon andamento della giustizia, sia l'ultima parola*.

« I limiti stabiliti tra le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e quelle dell'autorità amministrativa nelle contese tra i privati cittadini e lo Stato ricordano la paura sentita sempre dal potere assoluto di affidarsi ai giudici ordinari. Nei paesi liberi, come l'Inghilterra e l'Olanda, dove queste paure non esistono, l'Amministrazione non ha alcuna delle attribuzioni date dalla nostra, e l'autorità giudiziaria, o signori, è *padrona di regolare gli interessi ed i diritti dei privati* quando vengono in urto cogli interessi ed i diritti dello Stato. Due volte alla Camera io proposi un rimedio a questo stato anormale di cose, e due volte la Camera prese in considerazione il mio disegno di legge. Oggi il mio onorevole amico, il deputato Della Rocca, in un modo più modesto, non ha fatto se non che chiedere che la Camera voglia invitare il Ministero a studiare questa importante questione *onde proporre a noi* quei rimedi che dopo maturo studio crederà che possano essere utili per evitare tutti i danni, tutti i pregiudizi che attualmente si commettono dalla pura amministrazione, *credendo esercitare attribuzioni che realmente non sono di sua competenza e che dovrebbero essere conferite all'autorità giudiziaria*. Certo lo studio in materia siffatta non è mai troppo, anzi tutti dovrebbero consentire

a che venga fatto » e si meravigliava della opposizione all'accoglimento dell'ordine del giorno.

Questo discorso appalesò chiaramente due convinzioni: l'una, che bisognava studiare tutte le leggi speciali che ancora sottraevano materie contenziose alla competenza giudiziaria; l'altra, che non era da ritenere quella legge come l'*ultima* parola che doveva integrare la pienezza del potere giudiziario.

E l'onorevole deputato, oggi ministro, citò parecchi esempi della giurisprudenza. « Immaginatevi - egli diceva - un decreto di un prefetto, anche di un sindaco, se vi piace, nel quale si dichiara vicinale o pubblica una strada che egli supponga sia esistita e che realmente non esista; aggiungete, come qualche volta è avvenuto, che il sindaco o il prefetto con l'ingegnere e con la pubblica forza vada realmente a tracciare cotesta strada nel fondo privato. Il proprietario del fondo, in cui questa violenza legale si commette, propone naturalmente una querela per turbato possesso; ma ecco sorge il conflitto, ma ecco, anzichè lasciare che si eserciti l'azione per la libertà del fondo, anzichè lasciare l'adito alla prova che a nessuna servitù di passaggio vada soggetta la terra del privato cittadino, l'autorità amministrativa eleva a suo beneficio il conflitto, e così l'autorità giudiziaria non può più occuparsi della vertenza. Orbene, ammettiamo che anche la Cassazione, alla quale verrà rimesso il giudizio relativo al conflitto, dichiarò essere di competenza amministrativa il giudicare sulla insorta questione. Questo può verificarsi. E perchè allora non vorrete che contro il decreto dell'autorità amministrativa, il magistrato udite le parti in pubblica udienza possa naturalmente decidere da qual parte sia il torto, da qual parte sia il diritto?

« Il contenzioso amministrativo perdette moltissimo delle attribuzioni che irregolarmente esercitava allora; ma quelle che gli sono rimaste, le esercita senza che il privato cittadino possa regolarmente difendersi ed ottenere quella giustizia alla quale ha diritto. Io chiedo che oggi la Camera si occupi di questa grave materia, chiedo che i nostri amici, i quali sono al potere, vogliano studiarla, e ad una migliore occasione, quando la crederanno matura, ci portino quelle proposte degne del senno italiano ».

Come ascolta il Senato, non è esatto quello che in piena buona fede scrisse il relatore, ossia

che il Consiglio di Stato si era data la cura di comprendere una legge alquanto oscura. Invece fino al 1877 il Consiglio di Stato, come diceva il Mantellini, aveva agito, cedendo alla sua indole tutta amministrativa, per sottrarre l'Amministrazione dalla giustizia comune. I voti del Parlamento erano che alla legge sopra la risoluzione dei conflitti seguisse una maggiore indagine per dare l'ultimo colpo di scure al contenzioso amministrativo, mediante la revisione delle leggi speciali.

In quella discussione il ministro guardasigilli, nel rispondere all'onorevole deputato Crispi, dichiarò che gli esempi addotti da lui erano materia di contenzioso giudiziario. Disse un errore che se ne fosse dubitato.

La legge, che attribuì alla Cassazione di Roma la decisione dei conflitti, anzichè riconoscere al potere esecutivo la sola eccezione di declinatoria di fòro o d'incompetenza assoluta, restaurò la piena indipendenza del potere giudiziario.

La Cassazione diventò la vera riparatrice della violazione delle leggi e della offesa dei diritti? La giusta valutazione della giurisprudenza non ci dà risposta affermativa: è dovere dell'uomo e del cittadino, che abbia sentimento d'indipendenza ed amore per la cosa pubblica, di parlare con piena libertà, senza reticenze e paure.

La magistratura italiana fu composta dalle magistrature di tutti i governi, nei quali era divisa la penisola. Essa era educata allo studio ed all'applicazione delle leggi civili e penali; riconosceva l'amplissima potestà del potere amministrativo; non era preparata all'ufficio del potere giudiziario nel governo costituzionale, che deve impedire l'usurpazione dei poteri del Parlamento e la lesione dei diritti ai provvedimenti amministrativi. Infatti quali insegnamenti di ragione pubblica erano permessi nelle scuole dei governi assoluti? In altri tempi la volontà del principe e dei ministri era superiore alla legge. Quando i poteri spettavano tutti al Re, che li delegava, e quando vi erano i tribunali amministrativi, come l'autorità giudiziaria avrebbe potuto negare esecuzione a decreti reali ed a provvedimenti regi perchè illegali ed incostituzionali?

La Cassazione di Roma purtroppo imitò il Consiglio di Stato nella decisione dei conflitti e ridusse a brevissimi termini la legge del 20 marzo 1865.

Lo stesso relatore afferma la verità di quel che io dico, perchè indica al Senato una giurisprudenza difforme dalla legge, supponendo che la medesima fosse stata oscura. Infatti a pag. 4 della relazione siamo informati che la giurisprudenza riesci opera autorevole e proficua, perchè assunse « di dimostrare dover essere riservata al potere amministrativo l'applicazione delle leggi d'ordine pubblico dirette a regolare i rapporti del cittadino con lo Stato, ed al potere giudiziario unicamente l'esecuzione, delle leggi d'ordine privato ». Aggiunge: che la Cassazione ricercò i limiti della giurisdizione rispettiva nella distinzione fra gli atti di gestione che l'Amministrazione compie come persona privata nei rapporti del patrimonio dello Stato e dei pubblici servizi allo Stato affidati e gli atti d'impero compiuti come autorità pubblica o come potere politico per gli alti fini cui esso intende. Più sopra la relazione medesima afferma: che gli enti giuridici destituiti di titoli e quindi d'azione dovevano essere necessariamente deferiti allo apprezzamento discreto dell'Amministrazione pura.

Io non comprendo la parola *titolo*. Fu adoperata forse per sinonima di legge? Io stesso suggerisco questa interpretazione al mio egregio amico e collega il relatore; ma veramente la parola *titolo* si adopera in un senso contrattuale e di prova, anzichè per indicare una legge pubblica deliberata dal potere legislativo, sanzionata dal Re e pubblicata.

Come la giurisprudenza giunse a dire esenti dalla competenza gli atti emanati nell'esercizio del potere politico? Aspetterò di sapere dall'autore della relazione come in un governo costituzionale, di fronte alla legge che volle garantire ogni diritto civile o politico, e che rese competente il potere giudiziario in tutte le controversie, che riguardano diritti civili e politici, comunque vi potesse essere interessata la pubblica Amministrazione, la Cassazione proclamò la incompetenza per le leggi d'ordine pubblico, lasciando solamente al potere giudiziario l'applicazione delle leggi d'ordine privato. Vi ha una sola parola nel testo che poteva permettere queste dannose restrizioni? Vorrò sapere quali sono gli atti del potere politico che pur contenendo violazione di diritto sfuggono all'azione giudiziaria. E perchè? Io non ho potuto comprendere tali distinzioni.

La relazione dice: « Gli atti d'impero compiuti come autorità pubblica o come potere politico per gli alti fini in cui esso intende ». Invito l'onorevole mio collega, il relatore, a dire quali sono gli alti fini, a cui intende il potere politico. Come il giudice, a cui fu presentato un atto illegale del Governo o dell'Amministrazione, distinse le leggi in due specie: d'ordine pubblico e di ordine privato, il potere politico dall'Amministrazione? Nello Statuto vi è la distinzione dei diritti civili o politici (articolo 40). Il potere esecutivo non è distinto dal potere politico e non può ledere le leggi (art. 59).

Quale parola della legge permise la distinzione fra gli atti di gestione, che l'Amministrazione compie come persona privata nei rapporti del patrimonio dello Stato e dei pubblici servizi, e gli atti d'impero compiuti come autorità pubblica? L'autorità giudiziaria ebbe piena potestà di esaminare: se esistano diritti e se una legge sia violata. La legge dev'essere mantenuta inviolata, e il diritto leso dev'essere reintegrato.

L'onorevole senatore Costa sa che la distinzione fra l'imperium e la potestas è da ricercare negli ordinamenti delle magistrature della repubblica e dell'impero romano. Come potrebbe trovar luogo nel diritto pubblico moderno? Come trovare analogia tra l'Amministrazione e la persona privata, quando la legislazione distingue l'uomo dalle persone morali che godono diritti civili secondo il diritto pubblico? (art. 2 del Codice civile).

In un governo costituzionale le antiche reminiscenze del diritto romano di fronte alla Costituzione, che dichiara i diritti civili ed i diritti politici, e di fronte ad una legge organica, che volle gli atti dell'Amministrazione contenenti violazione di legge e di diritti deferiti al giudizio del potere giudiziario, sembrano intrusioni stranissime.

In Roma le parole *imperium* e *potestas* ebbero diversi significati. L'*imperium* esprimeva la potestà universale del Re, dei consoli. Lo stesso carattere dell'*imperium* si trovava in altre magistrature, quali il decemvirato, il tribunale consolare, la dittatura e la pretura. La *potestas* era la parola adoperata per indicare la competenza dei magistrati *sine imperio*.

Sotto l'impero vi era l'*imperium merum*

ossia il diritto di comandare che apparteneva ai magistrati *cum imperio*, e comprendeva persino il diritto di applicare la pena capitale: *jus gladii*. L'*imperium mixtum* era il potere di definire secondo la legge. Il giureconsulto Paolo dice sinonimi *imperium* e *potestas* nella legge 215, D. 50.

I cultori della storia del diritto sanno quante controversie corrono tra gli scrittori sopra tali nozioni della ragione antica. Io domando: perchè il supremo magistrato andò a ricercare nel diritto della Repubblica o nel diritto imperiale distinzioni antiche per dichiarare la propria incompetenza? Perchè introdusse distinzioni di diritti, classificazioni di leggi che il legislatore non aveva voluto? Il legislatore non prescrisse regole invariabili sopra l'interpretazione delle leggi? Se uno studio occorreva, erano gli Atti parlamentari che sono le fonti costituzionali per ricercare la mente della legge. Se occorreva una interpretazione dottrinale, erano gli scrittori del Belgio che potevano dare insegnamento.

I poteri legislativi avevano fatto noto al potere giudiziario che si era adottata la formula: *diritti civili e politici*, come grandemente comprensiva e pacificamente accettata nella dottrina e nella pratica del Belgio. Ne fanno fede le opere del Nypels e del Bivort e la giurisprudenza della Corte suprema. Infatti il Mantellini diceva: « La giurisprudenza che si è affermata è contraria a quella dei Paesi Bassi ed a quella del Belgio. Oggigiorno i tribunali del Belgio risolvono le questioni dipendenti da atti politici o internazionali di pubblico e di privato diritto », e ricordò la erede di monsignor De Prat, arcivescovo di Malines, che potè discutere innanzi ai tribunali la lite per essere pagata del vitalizio al suo autore concesso dal re Guglielmo nel 1815. Ricordò invece come non si era voluto dalla giurisprudenza ammettere quel che la legge ammetteva, e ricordò che il criterio della legge era chiarissimo, poichè dice: « non è a parlarsi quando un dritto individuale è offeso, ma se in fatto non vi ha diritto senza interesse, tutte le volte che vi ha un diritto in senso obbiettivo vi è quella stessa legge che dà la facoltà all'uomo di valersi di una data attribuzione e deve essere competente il potere giudiziario ».

Ricordava numerosi altri casi in cui tanto gli Olandesi quanto i Belgi, avevano con le stesse

leggi quella pienezza di giustizia e di competenza che noi nella Cassazione di Roma non troviamo.

Quelle dottrine extralegali, pienamente diverse dalla *mens legis*, recarono una giurisprudenza, che lo stesso relatore dice piena di incertezze. Lo stesso relatore avverte che la Cassazione distinse il possessorio dal petitorio, introducendo distinzioni di diritto privato. Invece i soli diritti, che erano esclusi dalla competenza dei tribunali, erano quelli, che costituiscono le prerogative e le immunità delle due Assemblee legislative. Così la illegalità e la irregolarità degli atti del potere esecutivo e dell'Amministrazione sfuggirono all'esame dei tribunali, e rimasero in vita la onnipotenza e la irresponsabilità dell'Amministrazione.

L'opera del Consiglio di Stato e della Cassazione fu spinta su questa via dall'Avvocatura erariale, forte istituto, prevalente nell'azione del potere amministrativo e giuridiziaro.

Io non mi perito di dir la verità e l'Assemblea attentamente mi ascolta. Nelle condizioni presenti la giurisprudenza è contraria alla legge, perchè la Cassazione ereditò quella del Consiglio di Stato, che aveva dato la prevalenza all'Amministrazione contro il diritto dichiarato e costituito dalla legge.

A produrre maggior danno e ad aumentare il dissidio fra la legge e la sua applicazione concorse un altro fatto importantissimo, per il quale la legge dei conflitti, che doveva migliorare la giurisprudenza, neppure arrecò buon frutto.

Dal 1865 al presente furono pubblicate numerose leggi, che commisero ai Consigli comunali, ai Consigli di circondario, al Consiglio provinciale, a Commissioni comunali e consorziali, a Consigli tecnici ed a Commissioni centrali di decidere sopra i reclami in via amministrativa. Lungo sarebbe il discorso per dare notizia di tutte queste leggi; ora il relatore, che ringrazio, mi avvisa che sono ricordate in un allegato al disegno di legge da poco stampato e distribuito. Ricordo, come la memoria mi detta, tali disposizioni. La legge 17 maggio 1866 commette ai Consigli comunali di statuire sulle fiere ed i mercati; e in caso di opposizione decide la Deputazione provinciale. Per la legge 20 marzo 1865, i Consigli di circondario tassano le note farmaceutiche, i Consigli di sanità sospendono dall'esercizio pro-

fessionale. I redditi di ricchezza mobile sono sottoposti alla decisione della Commissione centrale in via amministrativa (legge 28 maggio 1867). Le altre leggi, che svolsero tale materia, non disconobbero il diritto di ricorrere all'autorità giudiziaria, tanto che lo dissero prescritto soltanto nel termine di sei mesi.

La legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette restrinse la competenza dell'autorità giudiziaria al solo effetto di chiedere il risarcimento dei danni ed interessi e rimise alla definizione in via amministrativa le controversie tra esattori, ricevitori, provincie, comuni e pubblica Amministrazione.

La tassa sulla fabbricazione degli spiriti fu affidata ad una Commissione circondariale. Le controversie tra i contribuenti e la dogana furono deferite ad un collegio di periti consultivo.

È da riconoscere che in materia d'imposta si poté, per la importanza che ha lo Stato di riscuotere le tasse, ammettere un primo grado di giurisdizione e Commissioni amministrative; ma la guarentigia del ricorso all'autorità giudiziaria chi mai l'ha voluto togliere?

Le leggi, che comandarono la via amministrativa, non preclusero quella giudiziaria. È fatalmente giusto il principio del *solve et repete*, ma la deroga ai due gradi di esame nella giustizia ordinaria non comprese il divieto di agire per violazione di legge.

Anche il Belgio, che non aveva traccia dei tribunali amministrativi, riconobbe la necessità di talune Commissioni amministrative per la verifica delle elezioni comunali, per la contabilità comunale, per le tasse locali e per tasse speciali e di Stato; la decisione della Deputazione provinciale permanente è sostituita al tribunale di prima istanza; ma sempre la Corte d'appello decide del diritto lesa. Gli interessi locali e l'azione dei comuni e delle provincie debbono essere coordinati con l'Amministrazione centrale; vi può essere la necessità di procedure speciali sopra la formazione del ruolo dei contribuenti; ma i corpi deliberanti ed elettivi più che altri possono ledere il diritto; e perciò sempre il potere giudiziario deve reintegrare i diritti.

Altre leggi parimenti richiesero l'opera preliminare dell'Amministrazione. La legge 17 febbraio 1881, sul Consiglio superiore della pubblica

istruzione, e quella del 19 aprile 1885, hanno forse derogato alla legge del 20 marzo 1865? Se dal Consiglio provinciale l'insegnante può ricorrere al ministro, come questo ricorso gerarchico avrebbe tolta la tutela del potere giudiziario? La leva militare di terra e di mare, se sottomette le decisioni dei Consigli di leva al Ministero, sentito il parere di una Commissione mista di ufficiali e di consiglieri di Stato, ha forse disdetta l'azione giudiziaria? Il regolamento 3 novembre 1877, sopra l'Amministrazione provinciale scolastica, all'art. 32, reca che i Consigli direttivi sono giudici competenti del licenziamento dato ai maestri fuori il tempo stabilito dalle leggi; ma i regolamenti non possono attribuire giurisdizioni e competenze e non derogano alle leggi giudiziarie. E chi non ricorda la prescrizione dell'articolo dello Statuto: *che la sola legge può derogare all'organizzazione giudiziaria?* La legge forestale e quella per la sicurezza pubblica non derogarono alla legge del 20 marzo 1865.

Con leggi più recenti si osò veramente reintegrare il contenzioso amministrativo. La legge del 25 giugno 1882 sulla bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi reca che il prefetto *decide definitivamente* sul parere del Genio civile. La legge sul risanamento della città di Napoli istituì una Giunta sanitaria, che deve decidere come autorità suprema.

La legge sulle miniere con l'articolo 113 dava il ricorso in via contenziosa al Consiglio di Stato, ma era stata modificata dalla legge del 20 marzo 1865, perchè la legge posteriore deroga l'antecedente. Solamente una legge recente sopra i consorzi obbligatori volle sottrarre chiaramente le parti alla tutela del potere giudiziario.

Il Ministero, che aveva rafforzato l'abolizione del contenzioso amministrativo con la legge sopra i conflitti, aveva fatto altre liberali proposte e propose la legge sullo stato civile degli impiegati: nominò una Commissione per un disegno di legge sopra la responsabilità ministeriale; e propose una legge sulla responsabilità dei funzionari pubblici ed alcune leggi per migliorare la coltura della magistratura italiana.

Passata quella vita nuova e piena del partito di Sinistra, giorni di confusione e di abbandono dominarono il reggimento parlamentare.

Quando mancano la funzione rispettiva del

Parlamento e la disciplina dei partiti, il Ministero è una barca senza timone; corre sopra onde infide, nè vede gli scogli che ne minacciano l'andare.

Ritolta l'azione del diritto pubblico dalla vigilanza del potere giudiziario, sciolto il potere esecutivo da ogni freno, talchè spesso si arrogò funzioni legislative e spesso recò danno ai diritti dei cittadini, proclamata la irresponsabilità degli agenti dell'Amministrazione colla comoda teoria degli atti di impero, essendo il Consiglio di Stato, senza difesa, senza oralità, senza termini, un corpo in gran parte consulente e poco forte per dare riparazione al diritto leso, si gridò che bisognava ricercare la *giustizia nell'amministrazione*. Il Governo, il potere giudiziario e il Parlamento sconobbero, l'uno per i suoi atti, l'altro per la sua giurisprudenza ed il terzo per le sue leggi, la necessità della piena indipendenza del potere giudiziario.

Senatore COSTA, *relatore*. Vi è.

Senatore MIRAGLIA. Vi è la giurisprudenza.

Senatore PIERANTONI. Prego i magistrati, che sono in quest'aula, di non difendere ogni giorno le loro sentenze. Io parlo per il culto delle libere istituzioni; e qui vi sono soltanto senatori e non giudicanti. Il relatore, che indicò nel suo lavoro le massime generali della giurisprudenza, mi obbligò ad esaminarne il valore. Io qui dimentico di essere un avvocato e mi tengo lontano dall'esame speciale della giurisprudenza.

Non debbono dimenticare i magistrati che l'errore è retaggio comune degli uomini. Nè so comprendere la poca simpatia, che potrebbero trovare in petto loro le mie parole. Io rivendico la maggiore azione del potere giudiziario, perchè ho fede nell'efficacia della sua tutela, la sola che può salvare il diritto da ogni specie di offesa.

Il relatore diversamente apprezzò la storia del nostro governo parlamentare. Lodò le leggi, che alla spicciolata ridestarono il contenzioso amministrativo e disse che questa fu opera pratica diretta a *vivificare man mano che se ne presentava l'opportunità la fonte quasi inaridita della giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato*. Ricordò i tentativi per riordinare una giurisdizione contenziosa ed invocò le proposte del deputato Crispi. Il relatore, se ben

comprendo, cadde in un equivoco. Quando l'attuale presidente del Consiglio propose una legge d'iniziativa parlamentare per far statuire sopra i reclami contro gli atti ed i provvedimenti della pubblica Amministrazione in pubblica udienza ed ascoltate le parti, non sognò di restaurare il contenzioso amministrativo. Anche gli *atti di amministrazione pura* possono essere sottoposti ad un esame superiore ed il ricorrente può trovare guarentigie, che proteggano l'esercizio di questo reclamo. Io al certo avrei votato e sono disposto a votare le guarentigie, che propose il deputato Crispi.

Ma la correzione de' vizî sinora indicati si può attendere dal disegno di legge, che alla fine è venuto a discussione?

Confesso il vero: si stenta assai a comprendere i principî fondamentali di questa legge. Il principio fondamentale della legge sta nell'art. 5 dell'Ufficio centrale. La sezione del contenzioso amministrativo deciderà per violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo deliberante che abbiano per oggetto un *interesse di individui* o di *enti morali giuridici*. La violazione di legge è violazione di *diritto*: l'interesse solo non dà azione. Che frase è questa: *enti morali giuridici*? Vi sono forse *enti morali* non riconosciuti dalla legge? Si potrà ricorrere per un *interesse*? Che sconfinata potestà sarà cotesta?

Per non voler toccare al diritto vigente, l'articolo reca questa limitazione: *quando i ricorsi medesimi non sieno di competenza dell'autorità giudiziaria*. Quali sono le materie che non spettano all'autorità giudiziaria? Si può immobilizzare la giurisprudenza vigente, ovvero si lascerà tutto nel vago, nell'indeterminato?

Non essendovi netta distinzione tra le materie, delle quali dovrà giudicare il Consiglio di Stato in sede contenziosa e la materia, della quale deve decidere il potere giudiziario, sorgeranno conflitti di giurisdizione, che io non so prevedere come saranno risolti.

Ma dove si appalesa la distruzione della legge 20 marzo 1865 è in questa eccezione: *il ricorso non è ammesso se trattasi di atto o di provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*. Dissi che queste parole: *atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*, non corrispondono alla divisione dei poteri.

La relazione non mi fa capire la intenzione della legge. Infatti reca queste parole: « Del concetto espresso con questa frase, della sua portata, dei naturali suoi limiti è data ragione nella parte generale di questa relazione; ma l'indicazione non è esatta.

« Questa dizione, se fosse censurata perchè soverchiamente elastica, sarebbe facile osservare che essa risponde perfettamente all'indole del concetto che vuole esprimere, il quale si ribella a limiti determinati, a condizioni precise: del resto non vi ha luogo a temere che possa essere frainteso, quando la funzione di studiarne l'applicazione ai casi speciali spetta esclusivamente al primo corpo amministrativo dello Stato ». Ma quale sicurtà rimane più per le pubbliche libertà, per le guarentigie politiche, se il primo corpo amministrativo è arbitro di dichiarare la irresponsabilità del potere? che cosa è il potere politico? quali limiti di azione avrà per l'avvenire, se tutto diventa elastico?

Una seconda eccezione è ancora distruttiva di ogni sicurezza. Il ricorso per violazione di legge od eccezione di potere non è ammesso. Una speciale disposizione di legge dice: *La decisione sull'oggetto del ricorso sarà attribuito al ministro ed ai suoi delegati.*

Ma che più si vuole per sanzionare l'arbitrio del potere esecutivo? Vi sarà l'eccesso del potere, la legge violata, ma non si ammetterà il ricorso.

Come riconoscere la irresponsabilità del Governo? Si spera forse che il ministro correggerà se stesso?

Secondo le osservazioni dell'on. Della Rocca e dell'onor. Crispi dovevano essere corrette tutte quelle leggi speciali, che non lasciavano al potere giudiziario di conoscere delle offese al diritto commesse dall'Amministrazione. Ora nè il potere giudiziario, nè il supremo tribunale contenzioso possono reintegrare il diritto violato.

Io non capisco la ragione di queste eccezioni, e non so prevedere l'avvenire del mio paese. Perchè tali illegalissime e straordinarie eccezioni? Perchè creare un grande accentramento in Roma? Perchè creare un dualismo tra il Consiglio di Stato e la magistratura? Perchè si esclude l'azione del potere giudiziario...

Senatore MIRAGLIA. No, non può essere.

Senatore PIERANTONI... Non può essere? Il

Belgio, l'Olanda e l'Inghilterra, dirò con l'onorevole Crispi, tutti i paesi non hanno pronunciato siffatta impossibilità. Quando un identico atto amministrativo sarà denunciato al Consiglio di Stato da un individuo ed al potere giudiziario da un altro, chi risolverà il conflitto? Il prefetto può arrestare il corso della giustizia ordinaria, sollevando il conflitto. Il Consiglio di Stato....

Senatore MIRAGLIA. Spetterà il decidere alla Corte di cassazione.

Senatore PIERANTONI. Prego che non m'interrompano. Aspettino a rispondermi quando io avrò finito. Mi lascino esprimere il mio pensiero.

Oggi vi è la sola legge sui conflitti di attribuzioni. Restaurato il contenzioso amministrativo vi potrà essere conflitto di giurisdizione tra un supremo tribunale speciale e la giustizia ordinaria ed il conflitto potrà essere *positivo* o *negativo*, perchè o giudicheranno entrambi, ovvero entrambi si potranno ricusare di giudicare.

Se non potete escludere che si avverino questi fatti, la risoluzione del conflitto tra il Consiglio di Stato e il potere giudiziario non trova nella legge il modo di essere risolta. Altro è la legge sopra i conflitti di attribuzioni, altro è la legge dei conflitti di giurisdizione. I conflitti di giurisdizione sorgono tra le magistrature ordinarie e sono possibili dentro l'orbita della potestà giudiziaria comune.

Molte altre materie sono state escluse dal diritto di ricorso. Domando spiegazioni: le leggi sul servizio militare, il diritto degli impiegati, le cauzioni degli appaltatori, perchè sono esclusi da questa legge, che dovrebbe dare la giustizia nell'amministrazione?

Cosa ancora enorme è poi questa che la giustizia amministrativa, tanto larga e superiore ad ogni altro corpo, è fondata sopra l'unicità del grado di giurisdizione, perchè non vi sarà tribunale di prima istanza.

La Cassazione giudica dopo due istanze e separa il diritto dal fatto; cassando, rinvia. Invece il Consiglio di Stato giudica definitivamente.

Questa paura è stata nel disegno intraveduta.

Il duca di Broglie, in un suo scritto del 1828, disse che un vero tribunale contenzioso con tutte le condizioni d'indipendenza della magistratura ordinaria sarebbe un tribunale spaventevole assai più forte di tutti i corpi giudiziari,

depositario di un potere simile a quello degli efori di Sparta o del gran giustiziere, la cui unica funzione sarebbe quella di tenere la spada sospesa sul capo degli uomini del Governo e di citarli ogni giorno alla sua sbarra.

L'art. 1 sanziona l'inamovibilità dei consiglieri di Stato; ma l'art. 2 riserva al Governo di comporre ogni anno la sezione del contenzioso amministrativo: così l'inamovibilità è resa illusoria; i consiglieri che faranno piacere al Governo saranno conservati.

*Voci dal banco della Commissione.* No, no.

Senatore PIERANTONI. No, no; s'interrompe. Siete più vecchi di me, siate più calmi!

L'essere interrotto continuamente non è cosa parlamentare; se io non dico cosa esatta, voi potete dare schiarimenti; tanto meglio per voi, che siete fautori della legge!

Dalle cose sinora discorse risulta la stranezza della legge, che siamo invitati a deliberare.

Il paese avrebbe accettato con piacere una legge, la quale subito avesse resa pubblica l'azione del Consiglio di Stato per l'esame dei ricorsi, dando difesa e termini.

La legge, che promettendo la giustizia nell'amministrazione ripristina la sezione del contenzioso amministrativo e confonde l'interesse; ossia gli atti dell'amministrazione *pura* col contenzioso, è istituto stranissimo.

La legge non assegna a questo tribunale una autonomia propria, perchè ne fa una sezione del Consiglio di Stato. Gli dà per materia della propria giurisdizione l'ignoto, ossia tutto quello che è avanzo della Cassazione; gli dà l'esame di leggi speciali, che dovevano essere deferite alla cognizione del potere giudiziario; toglie dal sindacato del potere giudiziario e del Consiglio di Stato tutti gli abusi che possano commettere gli agenti dell'Amministrazione. Basta che la sezione dica: vi è stato esercizio di potere politico, ed i ricorsi saranno dichiarati irricevibili. Dopo questa decisione a chi dovrà ricorrere il cittadino? Al Parlamento? ma il Parlamento tutto al più censura, non ripara. Dovrà essere o schiavo o ribelle: ecco il dilemma.

Come il Belgio ha potuto dare la garanzia per tutti i diritti, così l'Italia non deve indietro. Ho qui presente il Codice costituzionale del Belgio, ove sono indicate tutte le materie, le quali per l'indole loro politica e d'interesse generale ed amministrativo sono affidate

prima alla Commissione provinciale permanente e poi alla Corte di appello. Riprenda il Ministero le tradizioni del Parlamento nazionale. Corregga le leggi, che furono opera dei pieni poteri; ordini una revisione delle leggi sottratte alla custodia del potere giudiziario per erronea giurisprudenza o per equivoche e speciali disposizioni; tolga la guarentigia amministrativa ai prefetti ed ai sindaci; faccia novelli studi intorno la responsabilità degli ufficiali; dichiari per legge lo stato civile degli impiegati; migliori la giovane magistratura nazionale, che di anno in anno va prendendo il posto degli antichi magistrati, che tennero la toga in onore quando l'Italia era divisa; abbandoni questo disegno di legge che richiama la onnipotenza del potere amministrativo ed è un risveglio di ordinamenti assoluti, il cui effetto sarà quello di esporre il diritto dei cittadini ad essere ancora più impunemente conculcato.

Questa è una legge di grande accentramento. Immensa sarà la mole dei reclami che saranno rivolti a Roma; ma le speranze di giustizia saranno tradite. I *diritti politici e civili* non saranno salvati per decisione del Consiglio di Stato dall'oppressione del potere amministrativo.

Io osservo altre cose stranissime nella legge, che hanno una importanza secondaria. Il cittadino, che vuole rivendicare il suo diritto leso innanzi ai tribunali, deve sottostare alla legge di bollo e di registro; la semplice difesa di interessi troverà più facile esperimento, perchè occorre soltanto il bollo. Otto consiglieri non bastano, e, se si batte la via indicata dalla legge, chi sa ove si andrà a finire.

Questo erroneo indirizzo è l'effetto delle vecchie tradizioni di governo, che riprendono il loro impero. Il nostro paese poteva conseguire un finale assetto di libertà, limitando l'azione del Governo, separando l'Amministrazione dal Governo, che dipende dal Parlamento, come espressione di maggioranze, instaurando maggiore pienezza del mandato giudiziario. Alle fogge francesi di ordinamento oggi pensiamo di associare quelle germaniche, mal note, mal comprese, impossibili in uno Stato unitario e libero.

Io non ho la speranza di rimuovere il Governo e la Commissione dal proponimento di adottare questa legge.

Ma, o signori senatori, non dimenticate un

grande precetto, che la sapienza e la probità politica costantemente raccomandarono. I magistrati e i consiglieri di Stato, che qui fanno numero, si trovano troppo direttamente impegnati nello esame di alcuni disegni di legge. Procediamo cauti e prudenti e non vogliamo credere che la concordia dei voti sia qui dentro la fattrice della bontà delle leggi, che sono imposte alla nazione.

Vedrete, e non avrò errato, quante obiezioni sollevierà questa legge. Essa non salva nessun principio organico: vuole e non vuole il ritorno ai tribunali amministrativi, non fa sicure da offese le garanzie liberali, non trova conforto nell'esempio di altri paesi, adduce incertezze, equivoci, confusioni. Creare nuove istituzioni che escano in un momento bene ordinate dal cervello politico del paese, non è cosa facile, anzi è pretesa troppo ardua. Credetelo!

Volentieri avrei dato il voto a riforme correttive delle incertezze presenti; ma il lungo studio e la non breve esperienza mi sconsigliano di ridare la decisione sopra molta parte della ragione dei cittadini al supremo Consiglio dell'amministrazione.

Uno Stato libero e civile se vuole che il diritto non sia violato, che le leggi non sieno infrante, deve commettere ad un potere neutrale e superiore al Governo, ad un potere imparziale, indipendente e disinteressato, l'ufficio di essere riparatore e vindice delle leggi e dei diritti offesi. Non smarriamo la guida che regolò il passato: la divisione dei poteri. Pochi giorni fa votammo la abolizione dei tribunali di commercio e la Cassazione unica; conserviamo inviolati i principî del reggimento nazionale. Come una è la patria, unico il diritto, unico sia il potere giudiziario. Nè si dica che la tradizione fu qui grandemente sconosciuta. Con questi voti pongo fine al mio dire.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Per rispondere all'oratore io dovrei certamente intrattenere il Senato almeno una mezz'ora.

Io non so se a quest'ora il Senato è disposto ad ascoltarmi; per ciò pregherei che si rinviasse il seguito della discussione alla seduta di domani.

PRESIDENTE. Il Senato ha sentito la proposta del relatore, domando se vi aderisce.

Se non vi sono opposizioni, si intenderà rinviata la discussione a domani.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle ore 2:

I. Votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:

Maggiori spese per lavori di strade nazionali e provinciali;

Concessione della naturalità italiana al signor Giovanni Meyer;

Concessione della naturalità italiana al signor Ernesto Nathan;

Concessione della naturalità italiana al professore Arnaldo Cantani;

Concessione della naturalità italiana al signor Matteo Schilizzi.

II. Discussione dei seguenti progetti di legge: Modificazioni della legge del Consiglio di Stato (*Seguito*);

Istituzione di una scuola normale di ginnastica in Roma;

Revisione generale del reddito dei fabbricati;

Maggiori spese sull'esercizio finanziario 1886-87, pel Ministero del tesoro;

Maggiori spese sull'esercizio finanziario 1886-87, pel Ministero dell'istruzione pubblica;

Maggiori spese sull'esercizio finanziario 188-687, pel Ministero di grazia e giustizia e dei culti.

La seduta è sciolta (ore 5 e 45 pom.).