

## XLVII.

## TORNATA DEL 21 MARZO 1888

## Presidenza del Vice-Presidente TABARRINI.

**Sommario.** — *Votazione segreta dei progetti di legge approvati nell'ultima seduta — Seguito della discussione del disegno di legge per modificazioni della legge del Consiglio di Stato — Considerazioni dei senatori Miraglia e Pierantoni — Discorso del presidente del Consiglio ministro dell'interno — Replica del senatore Pierantoni — Approvazione degli articoli 1 e 2 — Osservazioni dei senatori Majorana-Calatabiano, Cavallini, Cadorna C. e Costa relatore — Presentazione di un progetto di legge per l'approvazione del trattato di amicizia e commercio colla Repubblica Sud-Africana — Esito della votazione a scrutinio segreto.*

La seduta è aperta alle ore 2 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> pom.

Sono presenti il presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed il ministro delle finanze; più tardi interviene il ministro della guerra.

Il senatore, segretario, CENCELLI dà lettura del processo verbale della tornata di ieri, il quale viene approvato.

**Votazione a scrutinio segreto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la votazione a scrutinio segreto dei progetti di legge discussi e votati ieri.

Prego uno dei signori senatori segretari a fare l'appello nominale.

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

PRESIDENTE. Le urne rimangono aperte per i signori senatori che non avessero ancora votato.

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

PRESIDENTE. Si prosegue ora la discussione sul disegno di legge intitolato: « Modificazioni della legge del Consiglio di Stato »

La parola spetta al senatore Costa, relatore dell'Ufficio centrale.

Senatore COSTA, relatore. Avendo domandato la parola anche l'onor. Miraglia, io gli cedo il mio turno e mi riservo di parlare per ultimo.

PRESIDENTE. La parola è al senatore Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Ho domandato la parola per motivare il mio voto favorevole al progetto di legge e non già per rispondere alla lunga orazione nella tornata di ieri fatta dall'onorevole Pierantoni, con la quale, parlando di tutto e di tutti, ha creduto di prendere la palla al balzo per biasimare con severe parole la giurisprudenza stabilita dalla Cassazione di Roma nella risoluzione dei conflitti di attribuzione.

Sarebbe colpa per me difendere quella giurisprudenza della quale *pars magna fui*, e che ha costantemente mirato a mantenere ciascuna autorità nei confini delle sue attribuzioni, poichè in ciò sta l'ordine in un Governo rappresentativo. Se all'onorevole Pierantoni dispiace questa giurisprudenza, alla quale si è data la massima pubblicità, altri giureconsulti dell'eguale suo merito l'hanno apprezzata, perchè ha dato i suoi frutti salutari. Gli scienziati si sono impossessati di queste dottrine, ed i canoni

della scienza sono più potenti non solo dell'opinione dell'onor. Pierantoni, ma dei cannoni del ministro della guerra.

E questa giurisprudenza della Cassazione è stata la causa occasionale ed impulsiva del presente disegno di legge, avvegnachè, stabilito il principio che della sola violazione del diritto è vindice l'autorità giudiziaria, la quale non può trascorrere nelle controversie, che dal criterio amministrativo esclusivamente dipendono, abbiamo aperto la via ad introdurre la giustizia nell'amministrazione. E la stessa giustizia amministrativa non si può estendere agli atti del Governo come ente politico nell'esercizio del potere politico; ed ha un bel dire l'onor. Pierantoni che gli sembra un assurdo la distinzione tra atti di autorità e quelli di gestione. Il Governo non può essere trascinato davanti l'autorità giudiziaria, erisponde soltanto davanti al Parlamento degli atti politici. Molti giudizi furono agitati per ottenere la condanna del Governo a pagare indennità per avere in tempi di calamità distrutto cose nocive alla pubblica salute, e di avere per riguardi internazionali distrutto generi destinati per paesi vicini ed amici, e che avrebbero portato la peste senza la salutare vigilanza del nostro Governo. La Cassazione negò l'azione giudiziaria, posto mente che si era esercitato dal Governo un atto di autorità e non di gestione.

Entrando ora nel merito del progetto di legge, io ritengo che il nuovo organamento che si vuol dare al Consiglio di Stato rende più autorevole questo collegio eminente, il quale ha attribuzioni consultive ed altre giudiziarie, e che con la introduzione della sezione del contenzioso amministrativo non si è inteso di ristabilire quel contenzioso amministrativo abolito con la legge del 20 marzo 1865. I tribunali del contenzioso amministrativo giudicarono in talune materie giudiziarie che ora si sono restituite al potere giudiziario; ma la sezione del contenzioso amministrativo nel Consiglio di Stato ha per oggetto di sottrarre dal prudente arbitrio dei ministri, prudente arbitrio variabile col variare dei ministri, la risoluzione delle quistioni tra l'Amministrazione ed i privati che si credono lesi nei loro interessi da un provvedimento amministrativo. La Amministrazione, spogliandosi della prerogativa sinora esercitata di risolvere senza controllo i reclami dei cit-

tadini che si credono lesi nei loro interessi, ha voluto rendere omaggio a quel principio di ragione civile, di non dover essere giudice e parte. E per raggiungere questo scopo salutare, ben a ragione si vuol rendere inamovibile il Consiglio di Stato, perchè possa con maggiore indipendenza dare il suo parere al Governo negli affari, pei quali è consultato. Intendo bene che il parere del Consiglio di Stato non scema la responsabilità ministeriale: ma il Governo confortato dal voto di un corpo autorevole ed illuminato può affrontare con coraggio le stesse deliberazioni del Parlamento. E desidererei che tutti i progetti di legge fossero prima discussi nel Consiglio di Stato, da uomini ricchi di esperienza e di dottrina per rilevarne gli errori, e correggere le disposizioni tra loro dissonanti, poichè una esperienza incontrastabile dimostra che un progetto di legge male elaborato incontra gravi difficoltà nel Parlamento e gli emendamenti che vi si introducono piuttosto guastano che migliorino l'insieme delle disposizioni. Come si possono acconciare le parti, quando il tutto è scomposto?

E passando a dire qualche cosa della sezione del contenzioso amministrativo, non si poteva fare a meno, per non rendere illusoria la giustizia amministrativa, di adottare le regole stabilite per la solennità dei giudizi, cioè a dire la pubblicità della discussione, la difesa scritta ed orale dei contendenti, le forme che sono la garanzia della libertà civile, ed i termini per produrre davanti la sezione del contenzioso il gravame contro il provvedimento amministrativo. Se volessimo distenderci in considerazioni per ritenere la necessità di queste salutari garrentie, ci si potrebbe rimproverare che chi vuole dimostrare cose evidenti, è sicuro di non convincere.

Non sono fondati i dubbi sollevati dal senatore Pierantoni sul conflitto che potrebbe elevarsi tra la sezione del contenzioso e la Corte di cassazione, senza esservi un altro tribunale chiamato a risolvere questo conflitto. Sarebbe un assurdo il pensare all'ammessibilità di un conflitto elevato dal prefetto in una controversia che pende appunto davanti la sezione del contenzioso, la quale può dirsi un surrogato al potere esecutivo, che ha emanato un provvedimento amministrativo; per la stessa ragione, che il privato il quale produce il ricorso davanti

la sezione del contenzioso potesse opporre l'eccezione d'incompetenza di questa sezione, avanti alla quale ha egli prodotto il ricorso. Conseguentemente è evidente che, eliminata ogni idea di conflitto, si potrà impugnare presso la Corte di cassazione la deliberazione definitiva dall'Amministrazione o dal privato per incompetenza od eccesso di potere, in cui fosse incorsa la sezione del contenzioso,

Ma per attendere frutti salutari dal riordinamento del Consiglio di Stato, il Governo deve pensare alla scelta degli uomini che devono comporre sì alto Consesso. Il Governo può dare stipendi e potere, ma fortunatamente per la razza umana non può dare buona opinione e sapienza a coloro che non la meritano. Và lodato l'onor. presidente del Consiglio, che, essendo divenuti vacanti quattro posti nel Consiglio di Stato, ha chiamato a sedervi quattro giureconsulti stimati nel paese per la loro alta intelligenza e rettitudine; e mi duole soltanto che l'ultimo dei nominati, magistrato integerrimo e di grande coltura giuridica, abbia per motivi di famiglia rinunziato. La rinunzia di questo degno magistrato prova che l'onor. presidente del Consiglio non cede alle raccomandazioni per promuovere i funzionari, e sarebbe desiderabile che sempre si andasse in cerca con la lanterna di Diogene di funzionari illuminati ed idonei a ben servire il paese, i quali, conservando intatta e vita e fama, sdegnano di essere raccomandati.

Do termine al mio dire, e conchiudo che questo progetto è l'atto compitore dell'edificio amministrativo. Il Senato, approvandolo, contribuirà a rassodare le nostre istituzioni.

#### Presentazione di due progetti di legge.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il signor ministro delle finanze ha facoltà di parlare.

MAGLIANI, *ministro delle finanze*. Di concerto col ministro di agricoltura, industria e commercio ho l'onore di presentare al Senato due progetti di legge, già approvati dalla Camera dei deputati; il primo per la convalidazione del decreto reale, 15 dicembre 1887, che stabilisce la misura del dazio di confine sui semi oleosi;

l'altro per la determinazione del dazio di entrata sui semi oleosi.

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro delle finanze della presentazione di questi due progetti di legge che saranno stampati, e seguiranno la solita procedura.

#### Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Il senatore Pierantoni ha facoltà di parlare.

Senatore PIERANTONI. Onorevoli signori senatori, io non mi aspettava oggi per il carattere dell'uomo, per il lungo tempo trascorso dalla seduta di ieri alla presente, nonchè per l'indole del mio discorso, le parole non certo benevoli, anzi un po' risentite pronunziate dall'onorevole senatore Miraglia. Invece io mi aspettava che egli mi avesse reso giustizia dell'opera che ieri io feci assumendomi il compito di ricordare le ragioni dell'abolizione del contenzioso amministrativo, e il timore sorto nel paese che questa legge possa restituire al Consiglio di Stato una parte della giurisdizione, potestà unica del potere giudiziario, ed addurre la confusione dei poteri.

La mia discussione ebbe un carattere essenzialmente impersonale, e fu ispirata dallo studio circospetto di porre le mie opinioni sotto la tutela di eminenti autorità alle quali tutti sogliono rendere omaggio. Invece l'onor. Miraglia, che poteva arrecare in questa discussione tutta la autorità, di cui è ricco e per virtù di studi e per antica esperienza di magistrato, si è deciso a parlare muovendo da un equivoco: suppose che io avessi voluto biasimare la giurisprudenza della Cassazione di Roma di cui è presidente. Per questa dignità, che esercita, ha posto fine al suo dire, dichiarando di non dire più oltre, perchè temeva di essere come una parte in giudizio.

Sento il dovere di rispondere all'egregio collega Miraglia, per restituire la verità ai fatti e per rasserenare l'animo suo, a cui io certamente non vorrei aver dato dolore.

Ieri in un punto del mio discorso lessi un brano della relazione dell'Ufficio centrale, in cui era detto, che il Consiglio di Stato e la Cassazione di Roma si erano dedicati con la loro dottrina e giurisprudenza a determinare i limiti della competenza giudiziaria nelle conte-

stazioni che traggono la loro origine da atti e provvedimenti del potere esecutivo e della pubblica Amministrazione. Il relatore scrisse che fu opera ardua e rammentò la distinzione formulata tra leggi di ordine pubblico e leggi di ordine privato, tra gli atti di *gestione* e quelli d'*impero*, tra l'autorità pubblica e *come potere politico* e l'Amministrazione come persona privata.

Sopra questa informazione dell'Ufficio centrale intorno il modo come il Consiglio di Stato e la Cassazione avevano interpretata la legge, io invocai la sapienza del giureconsulto *Paolo Ulpiano* e di numerosi scrittori della storia del diritto romano; evocai le opinioni di giureconsulti stranieri e di scrittori italiani vivi, defunti, invocai i principî costituzionali, il testo e le fonti della legge del 1865 e dimostrai che le massime della giurisprudenza non erano conformi alla mente del legislatore.

Esercitai una stretta potestà di legislatore, contro la quale nessuno può insorgere. A me spetta persino l'iniziativa delle leggi. L'articolo 73 dello Statuto contempla la possibilità di leggi interpretative, le quali non altrimenti potrebbero essere chieste se non esaminando la divergenza tra la giurisprudenza ed il comando del legislatore. Io so il mio dovere di cittadino, che è quello di rispettare i giudicati. L'onor. senatore Miraglia sa che posso censurare la giurisprudenza e come uomo di studio e come legislatore, che ha la potestà di esercitare la funzione ispettiva sull'andamento degli alti poteri dello Stato.

L'onor. senatore ha voluto rispondermi ricordando alcune decisioni speciali della Cassazione in materia d'introduzione di carni salate e di ricorsi respinti in materia di provvedimenti sopra la sanità pubblica.

Io non lo seguirò sopra quel terreno.

Io volli e dovetti dimostrare che i diritti politici furono garantiti dalla legge del 20 marzo 1865, che quella legge non distinse leggi da leggi, nè l'Amministrazione dal Governo, nè gli atti di *impero* da quelli di *gestione*.

Citai l'autorità del Mantellini, il quale siffattamente scrisse: « Per intendimento dei più rimpetto alla offesa del *diritto* di non ammettere distinzioni tra l'Amministrazione che *agisce* come *parte*, e l'Amministrazione che *ordina* come *potere*, o fra l'*amministrazione* Governo,

con riportare ogni generazione di diritti sotto la tutela dei tribunali, perchè ne riparasse l'offesa, non fosse altro, statuendo sull'*id quod interest*»: parlando mi riferivo all'opera lodatissima del Mantellini, edita nel 1871.

Io citai pure le opinioni del relatore della Commissione parlamentare del disegno di legge del 20 marzo 1865, il quale in uno dei suoi applauditi discorsi ricordò che le istituzioni, che erano sanzionate per quella legge abolitiva del contenzioso amministrativo, erano le medesime sanzionate negli articoli 92, 93 e 107 della Costituzione belga.

L'oratore dichiarò che l'ampiezza del significato della formula scritta negli articoli 2 e 4, la quale riserba ai giudici del diritto comune di conoscere e giudicare di tutte le controversie riguardanti i diritti civili ed i diritti politici dei cittadini, era stata presa dal diritto pubblico del Belgio; e, per quel che riguardava i diritti politici, avvertì che scrittori insigni ed autorevoli fecero accettare il concetto che fossero significati con quella espressione « tutti quei diritti i quali non erano semplicemente diritti civili di ordine privato; cioè riguardanti diritti privati fra individui ed individui, rapporti circa lo Stato e le persone, circa i beni e gli atti, sieno disposizioni, sieno contratti, ma insomma che i diritti politici fossero tutti quelli dipendenti dai rapporti tra l'individuo e la società o le sue frazioni, cioè le provincie ed i comuni, tra il privato da una parte ed il *Governo* o l'*Amministrazione dall'altra* ».

L'onor. senatore Miraglia comprende che io sono in buona compagnia, procedendo d'accordo col Mantellini, che fu uno degli autori della legge e col relatore che ne spiegò la mente innanzi l'Assemblea legislativa. Se l'onorevole presidente della Cassazione ha creduto di addurre argomento contro di me, io devo ringraziarlo, perchè mi ha dato agio di più ampiamente svolgere il mio pensiero, e perchè parlando ha fatto una grave confessione. Il primo magistrato della prima Cassazione del Regno non si è peritato di dire che quando sono offesi i diritti civili allora soltanto è competente l'autorità giudiziaria; ma che delle violazioni dei diritti politici è giudice il Parlamento con i suoi voti di fiducia o di sfiducia contro il ministro, i quali, lo creda, nulla impongono e nulla tolgono all'azione del potere giudiziario. In nessun modo io posso ac-

cettare col silenzio questa abdicazione della maggiore delle potestà dell'autorità giudiziaria, che deve tutelare i diritti politici ed essere custode dei limiti tra il potere esecutivo ed il legislativo.

Io dissi benanche che le restrizioni della giurisprudenza fondata sulla distinzione del petitorio e del possessorio non erano nella legge. Rinvio l'oratore alle discussioni dell'altra Camera quando si deliberò la legge abolitiva dei conflitti commessi al Consiglio di Stato, i quali furono deferiti alla Cassazione.

Addussi le opinioni dell'onor. presidente del Consiglio, allora deputato, del Della Rocca e del ministro guardasigilli, che è il capo della magistratura. Invocai i dotti lavori del primo Congresso giuridico in Roma. Non potetti dispiacere a chicchessia ricordando una verità storica: ossia, che le magistrature dei governi assoluti non facevano studi di diritto pubblico, perchè tali materie erano *arcana imperii*.

Invocai l'opinione dell'on. Crispi, che sentiva la necessità di una legge completa, la quale avesse restituita la custodia di tutti i diritti sanzionati in leggi speciali alla competenza del potere giudiziario. Ricorderò due esempi, che l'onor. Crispi addusse. Egli siffattamente parlò:

« Nessun giurista nega che in materia di strade amministrative, operi il Ministero dei lavori pubblici. Ma se nella materia di una via vicinale invece di portare il tracciato della strada sopra la proprietà pubblica si va ad offendere il diritto privato, l'atto contenzioso, il diritto lesa non sta in ciò che ha creduto di fare l'Amministrazione, ma in ciò che abusivamente ha fatto offendendo il diritto privato che era garantito dalla Costituzione ».

L'onor. guardasigilli di quel tempo rispose nella seduta del 1° maggio 1877: « Se in fondo si viene a tracciare una strada occupando la privata proprietà, ancorchè con la pretesione che ivi esistesse un'antica strada vicina da stabilirsi, non dubito che il proprietario abbia il diritto di sperimentare in via possessoria e nella via petitoria una vera e propria azione giudiziaria. Sarà stato un errore, se si è potuto talvolta dubitare della piena competenza del potere giudiziario anche in materia di sanità pubblica ».

L'onor. Della Rocca diceva: « Noi ammettiamo il diritto del prefetto, dei Consigli sanitari della

provincia a far distruggere gli opifici insalubri, gli edifici non muniti di tutte le cautele, ma se per caso nell'atto della distruzione si venisse a distruggere una proprietà che si può provare avere tutte le condizioni volute dalla legge, non sarà di questo abuso responsabile la legge? »

A proposito di questa responsabilità, altra volta io citai in questa Assemblea il fatto stranissimo di un prefetto, che, credendo di mantenere esente da occupazione il suolo pubblico, fece, sopra erronee informazioni di un sindaco, abbattere una casa di cospicuo valore, perchè ritenne erroneamente che fosse edificata sul suolo pubblico. E l'autorità giudiziaria non si disse competente.

S'acqueti adunque l'onor. senatore Miraglia. Io non ho inteso di fare censura diretta alla Cassazione; nel legittimo esercizio del diritto ispettivo sopra l'interpretazione delle leggi, seguendo l'orma del relatore, che propugna la restaurazione del contenzioso amministrativo dentro il Consiglio di Stato, dovetti dimostrare che la inefficacia della legge dipese non dal senso oscuro dei testi e da un supposto nuovissimo pensiero del legislatore; ma invece dalla erronea interpretazione, e dalle restrizioni formulate dalla Cassazione. Infatti, mi dica nella sua lealtà l'onor. senatore, se una sola parola della legge consenta la distinzione dell'*impero* e della *gestione*, che fu ricercata sopra imperfette ed antiquate reminiscenze del diritto romano.

Se la dimostrazione della erroneità delle massime e delle dottrine affermate nella giurisprudenza non fosse stato un punto secondario del mio discorso e se ne avessi voluto fare più largo esame, avrei potuto leggere un brano dell'opera del De Nooat, il quale dice che le distinzioni tra la *potestas* e l'*imperium* sono assurde ed imbecilli.

Quale giurista e quale storico dell'impero romano potrebbe trovare analogia tra i poteri nel governo antico e il reggimento costituzionale?

Dopo queste spiegazioni io ripeto che l'onorevole Miraglia poteva tacere, perchè non vi era la ragione per fare una difesa personale delle sue sentenze e che poteva confutare le gravi obiezioni di principî che furono da me sollevate.

Io lo ripeto: il Consiglio di Stato ha tre

funzioni, l'una puramente consulente, l'altra di cooperatrice del Governo nella preparazione delle leggi e dei regolamenti, e l'altra specialissima per i ricorsi in via gerarchica sopra gli atti d'amministrazione. Sono pronto a votare per la serietà e la garanzia delle decisioni del Consiglio di Stato l'antica ripristinazione del contraddittorio delle parti, dei termini e di una forma qualsiasi di difesa. Ma se il Parlamento ed il Governo sentono la necessità di dare per le tante materie, delle quali l'onor. Costa ci ha fatto il catalogo, una giurisdizione, che tuteli il diritto nell'amministrazione, non credo tribunale idoneo il Consiglio di Stato; deploro che non si studii una maggiore reintegrazione del potere giudiziario; deploro la confusione dei poteri, la irresponsabilità del Governo, che si sanziona con il disegno di legge.

Amplissima la ragione costituzionale per combattere un Consiglio di Stato che abbia potestà svariate: legislative, consulenti, amministrative e giudiziarie. Simigliante confusione di poteri è un anacronismo che non trova riscontro neppure in Francia, perchè, se la Francia conserva tuttora il contenzioso amministrativo, sanzionò grandi temperamenti con le sue leggi del 1872 e del 1875. Oltre un gran numero di consiglieri, il ministro guardasigilli è presidente del Consiglio di Stato, e tutti i ministri vi possono intervenire; e benchè il ministro guardasigilli ne sia il presidente, pure non ha che un voto consultivo.

Io non so comprendere questa legge che dà al Consiglio di Stato, che è un corpo amministrativo e consulente, funzioni giudiziarie. Non comprendo un tribunale che giudica senza freno superiore in fatto ed in diritto.

Io ho fatto il mio dovere combattendo la legge ed ho dimostrato il rispetto per i grandi precedenti che onorano il Parlamento italiano, il rispetto per l'organismo dei poteri dello Stato.

Se volessi svolgere tutti i difetti della legge, potrei fare obiezioni numerose sopra ciascuno degli articoli; ma farei opera poco utile. I consiglieri di Stato sono concordi nel voler riprendere l'ufficio del contenzioso amministrativo, che il potere legislativo loro ritolse; i magistrati della Cassazione sono concordi nel rimettere al Consiglio di Stato la maggiore dignità del potere giudiziario; il Governo asseconda e i consiglieri del Consiglio di Stato e i consi-

glieri della Cassazione: io non voglio turbare la loro festa. Ho fatto il mio dovere; la mia coscienza mi assicura di essere stato, ancora una volta, il difensore impavido delle nostre libere istituzioni. Aspetterò il voto dell'altro ramo del Parlamento. So il mio dovere: ch'è quello di rispettare ogni legge, alla quale io non ho dato il voto. Ma davvero questo disegno diventerà legge dello Stato? Lo vedremo!

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Signori! Si invocava ed era attesa da molti anni la legge or sottoposta al vostro giudizio.

Essa restituirà all'Italia la giustizia nell'amministrazione. Questo e non altro è il suo scopo.

L'oratore che volle fare la storia del Consiglio di Stato e del contenzioso amministrativo cadde, a mio avviso, in non lievi inesattezze.

Il Consiglio di Stato non è di origine napoleonica. Esso esisteva, quantunque sotto altro nome e con maggiori attribuzioni, in Italia sotto le sopresse monarchie; in Francia fin dal tempo che quel paese ebbe col principato un governo civile.

Comprendo bene che non si potrebbe paragonare il Consiglio di Stato attuale *ad litteram* alle istituzioni antiche, ma anche allora esisteva la giustizia amministrativa, confusa col potere politico e con l'autorità giudiziaria.

Se guardiamo in Napoli alla regia Camera della Sommaria ed in Sicilia al Tribunale del regio patrimonio, troveremo che quelle istituzioni corrispondono in gran parte al Consiglio di Stato delle nuove leggi.

Antico in Francia è tale istituto; già era noto sotto la prima razza dei Re francesi, e mano mano si andò ordinando e fu trovato già adulto dalla grande rivoluzione del 1789.

La Costituzione del 1791 non stabilì un Consiglio di Stato propriamente detto quale è oggi, ma il Consiglio del Re e de' suoi ministri.

Poi - come è noto - tutti gli ordini politici e giudiziari della Francia parvero confondersi e nel generale turbamento fu pure travolto il Consiglio di Stato.

Nel 1806 poté ancora risorgere e venne riformato, e così passò sotto le due monarchie, finchè giunse ai dì nostri.

Savie furono le attribuzioni del Consiglio di Stato in Francia, e tra esse quella del contenzioso amministrativo.

Da principio, sotto le monarchie come sotto l'impero, il contenzioso amministrativo era esercitato dal Consiglio di Stato, il quale dava pareri e non sentenze.

Sotto le due repubbliche, quella del 1848 e del 1870, il contenzioso amministrativo fu reso indipendente, ed oggi esso si trova costituito come noi lo vorremmo con la legge che sta innanzi a voi.

Potrei anche citare eguali esempi tolti dalla costituzione inglese se esaminassi come funziona nella Gran Bretagna il Consiglio privato. Ma un esame storico di tale istituzione non gioverebbe gran fatto, e però val meglio che, avvicinandoci ai nostri tempi, cominciamo ad esaminare quali siano le nostre leggi a questo proposito e quali vorremmo che fossero.

Il Contenzioso amministrativo, nella forma con cui esisteva sotto le abolite monarchie, aveva usurpato molte attribuzioni di altri corpi ed erasi fatto anche odioso, cosicchè nel 1864 nel modo come funzionava non ebbe difensori, e si senti il bisogno di abolirlo.

Quindi è che coloro i quali, nelle discussioni avvenute in Torino nel giugno del 1864, erano favorevoli al mantenimento di tale istituto, volevano però spogliarlo di tutte le facoltà che indebitamente gli erano state date. Allora si capi che la nuova legge, senza abolire il contenzioso amministrativo, toglieva ad esso le garanzie volute nei paesi costituzionali.

Noi, coll'art. 3 della legge del 20 marzo 1865, abbiamo abbandonato al potere esecutivo una immensa serie di attribuzioni e non abbiamo dato ai cittadini la garanzia di un giudizio quale richiedevano coloro che nel 1864 avevano fatto rilevare il vizio della legge che allora si discuteva. Tant'è che poscia i giureconsulti - e ne potremmo citare non pochi - ne rilevarono gli inconvenienti, e chiesero l'istituzione di un tribunale speciale a questo scopo.

La materia fu discussa più volte in Parlamento e fuori, e, tra i deputati illustri che invocarono la giustizia nell'amministrazione, ricorderemo il compianto Minghetti ed il deputato Spaventa, il quale ne fece argomento di un discorso ai suoi elettori di Bergamo.

Io, che nel 1864 ero stato nel numero di coloro

che deploravano di vedere abbandonato il contenzioso amministrativo all'arbitrio degli agenti del Governo e dei ministri, fui il primo nel 1873 a presentare un disegno di legge, il quale, benchè non sviluppato in tutti i suoi particolari, provvedeva bastantemente alla lacuna, che in ciò lasciava la nostra legislazione. Due volte il mio disegno di legge fu preso in considerazione alla Camera elettiva.

L'onor. Pierantoni citò uno dei miei discorsi fatti alla Camera a proposito della legge sui conflitti di attribuzione. Io non ho nulla a mutare alle cose dette il 1° maggio 1876. Il mio pensiero d'oggi è perfettamente coerente a quello d'allora.

Quando il guardasigilli Mancini presentò alla Camera la legge che toglieva al Consiglio di Stato il giudizio dei conflitti di attribuzione, per deferirli alla Cassazione di Roma, io ricordai la necessità di dare ai cittadini nelle materie del contenzioso amministrativo quelle garanzie, di cui erano stati privati; e nel mio discorso fui abbastanza chiaro, perchè non nascessero equivoci.

Innanzitutto nel mio discorso del 1876, discorso che dopo quello del 1873, in cui avevo proposto alla Camera che al Consiglio di Stato fossero, come a tribunale giudiziario, attribuite le materie, delle quali, per l'art. 3 della legge del 20 marzo 1865, era rimasto arbitro il potere esecutivo, nel mio discorso, dico, del 1876, che fu ricordato dall'on. Pierantoni, mi espressi come or leggerò. E se l'onor. Pierantoni avesse esaminato tutto quel mio discorso, non avrebbe lasciato il Senato incerto sulle opinioni da me allora manifestate.

Io dissi fra le molte cose:

« Dopo la pubblicazione del Codice civile, il quale generalizzò in tutta Italia principî, che altra volta non erano dovunque ammessi, le acque dipendono dall'autorità amministrativa. Un prefetto dichiara pubblica un'acqua, la quale sorge in un fondo privato. Come è suo diritto, il proprietario attacca l'ordinanza del prefetto, chiamandolo innanzi all'autorità giudiziaria. Allora il prefetto eleva il conflitto, il quale è un sistema molto comodo per togliere i giudici a colui, i cui diritti furono pregiudicati. Ammettete che la Cassazione dichiari come competente in questo caso l'autorità amministrativa. Or bene, perchè non lascerete adito

al proprietario d'invocare il giudizio di un supremo Consiglio amministrativo per provare che a lui veramente l'acqua appartiene? »

Parmi abbastanza netto il concetto espresso in queste parole. Io non chiedevo che fossero demandate all'autorità giudiziaria quelle materie delle quali per la legge del 20 marzo 1865 era stato dato al potere esecutivo il supremo giudizio. Io chiedevo che un tribunale amministrativo avesse giudicato e avesse dato modo ai privati di far decidere le loro contese, ove l'autorità giudiziaria escludesse la competenza dell'autorità medesima. E non poteva essere altrimenti.

È impossibile, o signori, che si confondano le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e la potestà del Governo. Vengono momenti in cui è necessario che il Governo proceda liberamente nell'esercizio delle sue funzioni; è conveniente anche che questo esercizio non soffra impedimenti o sospensioni per atti giudiziari; ma è giustizia che in tali casi, senza sospendere l'azione del Governo, un magistrato speciale esamini e giudichi se l'Amministrazione pubblica si sia o no ben condotta, abbia mancato o no all'obbligo suo.

Ed è questo, o signori, lo scopo della legge attuale. E con questa una lacuna oggi si colma.

Tutti hanno desiderato tale riforma, giuriconsulti ed uomini politici; a tale proposito voi non dimenticherete la magnifica orazione pronunciata dal compianto De Falco in una delle sedute plenarie della Corte di cassazione; orazione nella quale rivelava i pericoli della legge 20 marzo 1865, ed invocava una legge che avesse dato ai privati cittadini quelle garanzie di cui oggi difettano.

Ormai in quest'aula sono tutti d'accordo su questo concetto; magistrati, consiglieri di Stato, senatori, tutti convengono sulla necessità di una legge che dia le desiderate garanzie, e che il Consiglio di Stato acquisti un assetto migliore di quello che abbia attualmente.

Noi, affidando al Consiglio di Stato l'autorità di giudicare in tutte quelle materie le quali sono comprese nell'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865, gli concediamo una autorità che or non possiede.

Finchè il contenzioso amministrativo era esercitato dal Consiglio di Stato e che esso non emetteva che semplici pareri, restando al Re

la facoltà di non approvarli o di dare ai medesimi l'autorità di sentenze, io comprendo che il Consiglio di Stato potesse rimanere nelle condizioni in cui oggi è; ma quando voi elevate il Consiglio di Stato a magistrato, bisogna che gli accordiate insieme quella indipendenza di cui oggi manca.

È necessario quindi che esso, al pari dei magistrati dell'ordine giudiziario, fruisca della inamovibilità.

Mettendo sotto la giurisdizione di questo magistrato tutte quelle materie governative, amministrative e politiche, nelle quali il Governo ha una parte essenziale, voi gli date una ben ampia autorità.

Senonchè e per la sua origine e per la sua posizione di magistrato amovibile, di fronte sia al Governo che alle popolazioni, conviene che il Consiglio di Stato si trovi in condizioni tali da non potersi dubitare della sua imparzialità.

Or tale condizione gli è appunto assicurata, come è assicurata all'autorità giudiziaria ordinaria, con l'istituto della inamovibilità.

Di tutti gli altri argomenti è inutile parlare nella discussione generale; se mai obiezioni sorgeranno, l'Ufficio centrale ed il Ministero esporranno caso per caso le loro idee. Ma io credo che i principî generali informatori di questa legge devono persuadervi della utilità, anzi della necessità della legge medesima, destinata a completare una parte dell'ordinamento governativo.

E però ho fiducia che il Senato non farà obiezioni, e che accettando i principî della legge da noi proposta passerà alla discussione degli articoli.

PRESIDENTE. La parola spetta ora al relatore dell'Ufficio centrale.

Senatore COSTA, *relatore*. Signori senatori, nel prendere la parola per difendere il progetto di legge, io ho innanzi tutto il dovere di constatare un perfetto accordo che si è formato tra le opinioni dell'Ufficio centrale e l'onor. Pierantoni nell'esordire della sua orazione, e di rivolgergli un ringraziamento.

L'onor. Pierantoni ha riconosciuto la necessità che questa legge sia dal Senato sottoposta ad un esame attento, e fornisca occasione ad una profonda discussione. L'Ufficio centrale concorda pienamente in questo pensiero; e sente il debito di rendere grazie all'onor. Pierantoni

per aver dato, colla sua faconda parola, occasione ad un dibattito che non sarà, lo spero, infecondo per l'avvenire della legge.

Ma non concorda però con lui in un altro pensiero da lui esposto, allorchè, cioè, dichiarò che si sarebbe astenuto dall'entrare in una discussione di particolari e dal proporre emendamenti.

All'onorevole nostro collega è parso che l'accordo formatosi tra il ministro e l'Ufficio centrale nella redazione del testo del progetto, costituendo una barriera insuperabile ad una discussione proficua dei particolari della legge, renda inutile il proporre emendamenti destinati ad essere respinti.

Nè io nego che questo accordo contribuisca a circondare il progetto di apprezzabile autorità.

Non nego che questa legge, così attentamente studiata e lungamente discussa nel seno dell'Ufficio centrale, difficilmente potrà dar luogo ad osservazioni che riescano imprevedute.

Ma da un atleta provato, come l'onor. Pierantoni, nelle lotte parlamentari, io non mi attendeva questa ritrosia a combattere perciò solo che non ha la certezza della vittoria. D'altronde ogni progetto di legge, e questo più d'ogni altro, non solo nei principî, ma nella formola legislativa, può fornire argomento di dubbî, che potrebbero essere dissipati soltanto da una discussione seria e meditata, fatta con animo desideroso, non di far prevalere l'opinione propria, ma l'opinione migliore.

L'Ufficio centrale non dispera quindi che l'onor. Pierantoni, ove creda la legge suscettiva di miglioramenti, vorrà proporli, nella certezza di vederli esaminati e discussi con ogni cura, e, quando rispondano ai fini della legge, di grand'animo accolti.

Io poi debbo un particolare ringraziamento all'onor. Pierantoni, nella mia qualità di relatore, pel modo cortese col quale ha esaminato la relazione che ho avuto l'onore di esporre a nome dell'Ufficio centrale.

Per verità egli aveva intrapreso il suo esame critico col dire che, nella parte storica, essa non era conforme al diritto costituito, e non aveva posti in modo esatto i termini della questione.

Ma l'animo suo gentile lo indusse ben presto ad abbandonare queste accuse che avrebbero

posto il relatore in una posizione penosa, per soffermarsi a spigolare fra riga e riga qualche parola che egli ritenne inesatta, qualche concetto che egli suppose scorretto, qualche proposta che egli credette di poter chiamare strana.

Io lo ringrazio di avere riportato su questo terreno le sue accuse, e suppongo che l'abbia fatto per fornirmi agevole il mezzo di rispondergli e di giustificarmi.

Egli trovò che male a proposito si era parlato di *titoli* come fonte del diritto da esercitarsi davanti ai tribunali, ed osservò che il titolo è il *documento*, è il contratto da cui sorge il diritto, mentre nella specie il *titolo* sarebbe la *legge*.

Io lo ringrazio di questa osservazione che mi fornisce il destro di soggiungere, a chiarimento del mio pensiero, che il titolo considerato come fonte del diritto è di due specie. Può essere titolo legale quando ha la sua base nella legge; è titolo contrattuale quando trae il suo fondamento dal documento e dal contratto.

Egli trovò pure inesatta la classificazione che io aveva fatto delle dottrine discusse nel 1864 allorchè parlai di *diritti perfetti* o *imperfetti* e di *diritti minori*. Egli disse che la vera distinzione sulla quale, in quella memoranda discussione, si era svolta la lotta delle teorie opposte si fondava nella differenza tra diritto ed interesse.

Mi perdoni l'onor. Pierantoni, ma nella discussione del 1864 uno dei punti più dibattuti fu appunto questo, se fosse possibile immaginare una distinzione precisa fra diritto e interesse; anzi, autorevolissimi uomini, e citerò fra essi il Cordova, cui dovette, su questo punto, accedere l'opinione autorevole di quell'illustre che fu allora relatore (che l'onor. Pierantoni per ragione di affetto non ha nominato, ma che io nomino a cagion d'onore, il Mancini), convennero nel ritenere che non potesse immaginarsi diritto senza interesse, sebbene vi fossero poi degli interessi i quali, non rivestendo per l'indole loro o per legge i caratteri del diritto, per quanto meritassero di essere tutelati, non potevano essere fatti valere, per via di azione, davanti all'autorità giudiziaria.

Ed è per rendere con maggior precisione le teorie allora esposte, che io credetti più esatta la forma che ha incontrata la disapprovazione dell'onorevole Pierantoni: ma dal momento che

non vi è dissenso nel concetto, parmi affatto inutile di insistere su di una questione di parole che non ha alcuna influenza nella redazione del progetto; il quale, in termini ben chiari ed espliciti, appare formulato per tutelare gli interessi che non hanno il carattere di diritti e non sono garantiti da una azione esperibile davanti ai tribunali.

L'onor. Pierantoni, esaminando ancora la relazione, ha fatto una severa critica dei criteri sui quali si è fondata da lungo tempo la giurisprudenza per determinare la competenza giudiziaria nella definizione dei rapporti fra i cittadini ed il potere esecutivo e la pubblica amministrazione, e desunti dalla distinzione fra atti di *gestione* ed atti di *impero*.

Egli sostiene che questa distinzione, che potrà avere una ragione storica, non ha alcun fondamento nel diritto pubblico attuale. Ma io debbo innanzi tutto notare che in quel periodo della relazione che ha meritato le censure dell'onor. Pierantoni, io non ho esposto una teoria, ma fatta un'esposizione delle questioni quali erano proposte, svolte e decise dalla giurisprudenza, davanti prima al Consiglio di Stato, poi alla suprema magistratura di Roma, nella pratica applicazione delle formole, certo non facili, della legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo.

E lo stesso onor. Pierantoni non può negare che quel concetto sia prevalso, e tuttora prevalga, non nei termini da lui accennati, ma in quelli che, poco dopo, la relazione ha procurato di riassumere e che si possono riassumere nei concetti seguenti, e cioè: che sia di competenza giudiziaria la definizione di ogni rapporto giuridico dipendente da ogni atto di gestione compiuto dal Governo, *uti singulus*, come un privato qualsiasi; che siano sottratti alla cognizione dell'autorità giudiziaria gli atti di *impero* o di *autorità* compiuti nelle forme stabilite dalle leggi nell'esercizio ed entro i limiti dei poteri che le leggi attribuiscono al Governo; e quindi che se gli atti emanati nell'esercizio dell'*impero* od autorità di Governo sono insindacabili nel merito, possono però essere impugnati davanti l'autorità giudiziaria per ragione di illegittimità. Questo è il concetto fondamentale col quale si risolve ormai ogni questione di competenza; questo è il concetto che, dopo le poche parole citate dall'onorevole

Pierantoni, io procurai di esporre nella mia relazione, e che credo risponda esattamente al pensiero della legge del 1865, ed ai principi del diritto pubblico moderno che, sotto questo aspetto, prima nel Belgio e poscia in Italia, ebbe la più corretta e completa esplicazione.

Fin qui delle inesattezze: ora dei concetti che l'onor. Pierantoni credette di poter chiamare strani.

Egli trovò strano, per esempio, che in un articolo del progetto siasi esonerato il procedimento amministrativo dalle tasse di registro, e non seppe rendersi ragione della condizione di favore che, in questa guisa, si costituisce a favore di chi patisce davanti al Consiglio di Stato per tutelare un interesse offeso, mentre le tasse di registro colpiscono chi patisce davanti alla magistratura giudiziaria per la tutela di un diritto lesa.

Ma la ragione è chiara, onor. Pierantoni; e tanto chiara, che una disposizione simile esiste in tutte le legislazioni nelle quali, sotto qualsiasi forma e con qualsiasi estensione, esiste un contenzioso amministrativo.

E le ragioni sono queste. Prima di tutto la materia di contendere è di diritto pubblico e quindi ha d'uopo di una maggior facilità di mezzi di quella che non sia richiesta nell'esercizio del diritto privato, rimanendo questo nell'ambito dell'azione individuale, e riferendosi quello a più esteso orizzonte, nei rapporti che ha cogli interessi generali ai quali è coordinato.

In secondo luogo, gli atti d'amministrazione, che formano il sostrato del giudizio, non si prestano, per indole loro, all'applicazione delle leggi di registro: essi emanano dall'autorità, rimangono nell'orbita dell'azione amministrativa, sono adoperati in un intento amministrativo, e si collegano a quell'uso di pubblico servizio che, anche secondo il diritto comune tributario, costituisce titolo all'esenzione dalla tassa.

Ma l'accusa più grave esposta ieri dall'onorevole Pierantoni e che ha ripetuta oggi, dandole una forma nuova, è quella che si riferisce al *potere politico*.

Mi era parso infatti che l'onor. Pierantoni nel discorso di ieri si fosse limitato a sostenere che il concetto di *potere politico* è un concetto per se stesso troppo vago, che non può esprimere un precetto legislativo e ad ogni

modo non si presta ad una interpretazione e ad un'applicazione precisa.

Parmi invece che oggi egli abbia sostenuto qualche cosa di più.

Egli ha supposto che noi, sottraendo al ricorso amministrativo davanti al Consiglio di Stato gli atti emanati nell'esercizio del potere politico, abbiamo inteso di sottrarre alla giurisdizione ordinaria il giudizio per la rivendicazione dei diritti politici che si pretendessero lesi dal potere politico.

Io mi affretto a dire che, se mai questo dubbio fosse penetrato nell'animo del nostro collega, egli può assolutamente e facilmente respingerlo.

Noi non abbiamo mai inteso, e venne ripetuto a sazietà nella relazione, nè intendiamo che questo progetto di legge possa in qualsiasi modo limitare la competenza giudiziaria quale è sancita dalla legge del 1865; la base di questo progetto di legge è, anzi, la consacrazione della competenza giudiziaria, quale venne riconosciuta e sancita con quella legge; e quindi egli può esser sicuro che, dove vi sia diritto politico lesa, continuerà ad esservi la giurisdizione dei tribunali ordinari.

Non è priva invece di qualche fondamento l'osservazione fatta ieri che la frase *potere politico* sia frase soverchiamente elastica; che il concetto da essa espresso possa essere descritto ed esemplificato, ma che difficilmente ammetta una definizione. Ma, se il concetto è esatto, non può essere, per ciò solo, proscritto; se la frase non è così scolpita da escludere ogni discussione intorno alla sua portata, ove non se ne abbia altra per esprimere il concetto, è pur d'uopo accettarla. La frase: *diritti civili e politici*, adoperata nelle leggi del 1865, non era meno elastica, non era meno suscettiva di discussione, come lo prova una giurisprudenza che tuttora si dibatte nelle difficoltà della pratica dopo più di tre lustri; nè l'onor. Pierantoni propone di migliorarla.

Nè è la sola nella legislazione vigente.

E valga di esempio un'altra parola che offre argomento agli stessi obbiettivi, la parola *ordine pubblico*, che trovasi, per esempio, nell'art. 12 delle disposizioni preliminari del Codice civile, pel quale è negata la esecuzione all'interno degli atti e delle sentenze fatte all'estero, le quali siano contrarie ai principj d'ordine pub-

blico. Quale è d'essa la portata di questo divieto? La legge non solo non l'ha determinata, ma non ha espresso neppure alcun criterio per determinarla. Eppure l'onor. Pierantoni sa meglio di me che nello stesso Codice civile ha significati ed effetti diversi secondo i casi: sa che se ne è fatta un'applicazione così varia nei diversi casi fino al punto di dire, per esempio, che non è contrario ai principj d'ordine pubblico dare esecuzione nel Regno a sentenze di divorzio pronunziate all'estero.

Eppure quella frase non ebbe, che io sappia, le censure nè dell'onor. Pierantoni, nè di altro dotto giurisperito o scrittore: essa rimarrà nella legge e nella dottrina con quel significato che la legge e la dottrina, e per di più la giurisprudenza, nel volgere dei secoli, le hanno attribuito.

La frase «potere politico» si troverà presso a poco nella stessa condizione. Come non ha costituito pericolo quella, non costituirà pericolo questa: tanto più che ad interpretarla e ad applicarla ai casi speciali dovrà intervenire un'unica magistratura, una magistratura elevatissima, una magistratura la quale, occupando il primo posto nell'ordine amministrativo, avrà del concetto che esprime la più esatta coscienza.

Ciò premesso, entriamo nel merito delle obiezioni opposte al disegno di legge dall'onorevole Pierantoni.

Le argomentazioni da lui svolte si riducono a tre.

Egli ha detto in primo luogo che si fa risorgere il contenzioso amministrativo abolito colla legge del 1865.

Io deplorerei grandemente che il nostro progetto di legge, la nostra relazione avessero potuto far sorgere l'equivoco del quale si è reso interprete il nostro collega Pierantoni.

Ma io lo prego di ricordarsi che, come già ebbi l'occasione di affermare, il nostro progetto parte dal concetto di completare, non di modificare, la legge del 1865.

E di fatti, per ridurre il progetto al suo pensiero semplice, mi basterà ricordare che la legge del 1865 rivendicando alla giurisdizione ordinaria la cognizione delle controversie fra i privati e la pubblica Amministrazione, nelle quali era questione di un diritto civile o poli-

tico che si pretendeva leso, abbandonava alla decisione dell'Amministrazione, senza alcuna specie di guarentigia, la decisione dei ricorsi contro gli atti del potere esecutivo e della pubblica Amministrazione. In questa guisa, mentre i diritti veri e propri erano efficacemente tutelati, gli interessi, non solo non ottenevano una tutela congrua all'indole loro, ma perdevano quella che avevano avuto fino a quella epoca mercè i tribunali del contenzioso amministrativo. Era una lacuna, fin d'allora deplorata, e che reclamava da gran tempo un provvedimento. Soddisfare a questo voto, più che un dovere, era una necessità: e a questo intento è diretta questa legge, la quale, costituendo una magistratura superiore per decidere sui ricorsi contro le decisioni emanate in via gerarchica, contro gli atti ed i provvedimenti della pubblica Amministrazione, nulla toglie alla giurisdizione ordinaria dei tribunali, come è evidentemente dimostrato dal modo onde è redatto l'articolo 3, nel quale si sostanzia, per così dire, la legge, che attribuisce alla giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato i ricorsi contro tutti gli atti e provvedimenti dell'Amministrazione pubblica che non siano di competenza dell'autorità giudiziaria o di altra giurisdizione speciale.

La forma negativa nella quale questo articolo è redatto rende innanzi tutto manifesto il concetto di voler rispettata in tutta la sua estensione, come fu affermata nella legge e dalla giurisprudenza, la giurisdizione dei tribunali ordinari nelle materie ad essi rivendicate dalla legge del 1865; rivela in secondo luogo l'intento di impedire che con una enumerazione qualsiasi, eventualmente incompleta, nessun rapporto di diritto, di interesse sorto fra il privato e la pubblica Amministrazione potesse sfuggire o alla giurisdizione ordinaria o alla speciale cognizione del magistrato amministrativo costituito con questa legge.

Come dirà quindi l'onor. nostro collega che risorge il contenzioso amministrativo, se la materia deferita alla giurisdizione del contenzioso amministrativo fino al 1865 era ben diversa dall'attuale?

Non erano allora i tribunali amministrativi competenti a giudicare non solo dei ricorsi sugli affari di amministrazione, ma ben anco dei rapporti di diritto che, pei fatti di semplice gestione,

sorgevano tra i privati e l'Amministrazione pubblica?

Non sarà ora ristretta la decisione contenziosa del Consiglio di Stato a definire i rapporti di mero interesse, nel quale non vi sia questione di diritto civile o politico leso?

I tribunali del contenzioso amministrativo non avevano essi fino al 1865 carattere, per quanto improprio, di giudice, più che speciale, eccezionale? mentre il Consiglio di Stato conserva il suo carattere di organo, per quanto eminente, della pubblica Amministrazione di cui fa parte, investito della facoltà di moderare l'azione degli organi minori dell'Amministrazione medesima?

Quindi i caratteri delle attribuzioni assolutamente diversi; diversa la materia cui le attribuzioni medesime si estendono; diverse le forme nelle quali si esercitano; diversa l'indole delle decisioni che ne emanano; diverso lo scopo cui mirano, avendo i primi fini conformi a quelli della giurisdizione ordinaria, intendendo gli altri ad assicurare che l'azione dell'Amministrazione sia giusta, e che gli interessi dei cittadini, pur rimanendo subordinati al pubblico interesse, abbiano quella legittima tutela che loro spetta. Confondere concetti e scopi così diversi e così chiaramente espressi nella legge non sarebbe possibile; e il progetto non merita certo il rimprovero di aver fatta questa confusione.

La seconda obiezione fatta dal nostro collega Pierantoni è la seguente. Egli ci disse: Voi avete errato nel metodo che doveva essere seguito per completare la legge del 1865; esso era tracciato da un ordine del giorno proposto nella Camera dei deputati dall'onorevole Della Rocca, in occasione della discussione della legge che deferì alla Corte di cassazione di Roma la decisione dei conflitti. Dovevasi, egli soggiunge, prendere in esame le leggi vigenti, determinare ciò che poteva formare argomento di giurisdizione contenziosa, ed attribuirlo alla giurisdizione ordinaria dei tribunali.

Per verità la legge attuale non preclude nemmeno che questo si possa fare in avvenire. Col sistema prudentissimo da essa seguito nel determinare la materia sottoposta alla decisione contenziosa del Consiglio di Stato, non ha pregiudicato quello che pare all'onorevole Pierantoni il metodo migliore per integrare i po-

teri dell'autorità giudiziaria. Ma io gli debbo inoltre osservare che, se veri diritti sono nelle leggi vigenti o saranno nelle leggi future riconosciuti ai privati nei diversi rapporti che possono avere colla pubblica Amministrazione, la giurisdizione ordinaria è già costituita e nessuno intende di pregiudicarla. Ma ove si tratti di meri interessi, non vi è alcuna legge che possa variarne la natura e spostarli dalla via che i principî del nostro diritto pubblico e le leggi generali loro aprono per ottenere efficace tutela: non vi ha legge che possa snaturare la giurisdizione dei tribunali ordinari, erigendoli a giudici dei rapporti di mero interesse fra i privati e la pubblica Amministrazione: non vi ha legge che possa confondere la giustizia e l'Amministrazione con tanta cura mantenute separate ed indipendenti nella legge del 1865, producendo inconvenienti gravissimi, dei quali l'arrestarsi impacciato dell'azione del Governo non sarebbe certo il meno grave. Di che ne forniscono prova non poche leggi, quali, ad esempio, quelle dei consorzi d'irrigazione, sulle bonifiche generali e speciali e sulle miniere, e, prima di ogni altra, quella sulle foreste, che riscontrando interessi da tutelare che non potevano rientrare nella giurisdizione ordinaria e non trovando costituita una giurisdizione speciale, l'hanno costituita.

Che se anche l'osservazione dell'onorevole collega fosse fondata, vorrei chiedergli se fino all'attuazione del metodo da lui vagheggiato convenga abbandonare tutta una congerie di affari senza alcuna garanzia al beneplacito esclusivo del potere amministrativo; vorrei chiedergli se non creda che sia questo, ad ogni modo, un grande vantaggio di fornire intanto i mezzi per tutelare gravissimi interessi, abbandonati finora al potere discretivo del Governo.

E la risposta che io attendo dal suo retto senso pratico non può essere dubbia.

Il terzo obbietto proposto dall'onorevole nostro collega si riduce a questo. Egli diceva: La base assunta nel progetto di legge per determinare la competenza del Consiglio di Stato in sede contenziosa è errata. Essa si fonda sui criteri assunti dalla Corte di cassazione per determinare i limiti della competenza giudiziaria ed amministrativa pei quali, a quanto pare, il

nostro collega Pierantoni nutre una certa diffidenza.

Io per verità non riesco a spiegare questa apprensione che egli manifesta intorno al modo onde, secondo le leggi vigenti, viene dalla giurisprudenza fissata la sfera d'azione della competenza del potere giudiziario e del potere amministrativo.

A me pare che il principio di affidare al potere giudiziario l'ultima parola nel determinare i limiti della propria competenza si uniformi precisamente a quei concetti d'indipendenza della giustizia che egli, con tanto valore, dimostrò nel suo discorso. Nè, dato il testo della legge del 1865, dato il metodo allora seguito di indicare con una formola comprensiva la materia di competenza dei tribunali ordinari, e con una formola negativa quella riservata al potere amministrativo, la legge attuale non potrebbe avere altra base.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

Senatore COSTA, *relatore*. Oltre a questi appunti, che il nostro collega dice errori fondamentali della legge, egli accennava a due inconvenienti.

Il primo è la possibilità di conflitti fra la magistratura suprema e il Consiglio di Stato. Egli suppone che, in un affare unico, una parte si sia rivolta alla magistratura giudiziaria, e l'altra al Consiglio di Stato, e tutte e due le autorità abbiano finito per pronunciare e trovarsi in un evidente conflitto o positivo o negativo.

Per verità, a me pare, che questa eventualità sarà molto difficile, perchè l'Amministrazione non mancherà di usare quei mezzi che la legge le riconosce per mantenere i poteri nell'orbita delle rispettive attribuzioni, mediante la speciale procedura dei conflitti; ma pur supponendo che questo fatto avvenga, la contraddizione sarà facilmente riparata valendosi, contro la decisione incompetente del Consiglio di Stato, del rimedio sancito dalla legge 31 marzo 1887, per via di ricorso per incompetenza o per eccesso di potere davanti alla suprema magistratura centrale.

Il secondo inconveniente al quale egli, con foschi colori ha accennato, è il timore di creare un Consiglio di Stato così potente, così indipendente da costituire un pericolo per la libertà dell'azione governativa, per l'indipendenza del potere esecutivo. E di questo timore, che sup-

pone risultato dallo stesso progetto di legge che ora si discute, egli desume la prova nell'art. 2 del progetto, il quale prescrive la rinnovazione per turno, col divieto di rielezione entro l'anno, dei consiglieri componenti la sezione contenziosa, diretta a tarpare la possibile sovrachianza della sua influenza.

No, l'articolo secondo del progetto non ha uno scopo così elevato; esso non è ispirato a questa diffidenza.

L'art. 2 del progetto ha voluto rimediare ad un'altra difficoltà più pratica e più vera; fare in modo, cioè, che tutti i consiglieri che fanno parte delle diverse sezioni potessero, a turno e secondo le speciali esigenze del servizio e la rispettiva esperienza, essere chiamati a far parte della sezione contenziosa, nell'intento di portarvi le speciali cognizioni da ciascuno di essi acquistate nell'esercizio delle attribuzioni consultive ed amministrative spettanti alle altre sezioni.

Del resto, il nostro collega Pierantoni, nella seduta di oggi, ha anche accennato ad una condizione di cose che a me non pare esatta. Egli ha detto: Come, avete un Consiglio di Stato costituito per esercitare delle attribuzioni amministrative, delle attribuzioni consultive, e gli volete aggiungere ancora delle attribuzioni giurisdizionali?

No, onorevole Pierantoni, il Consiglio di Stato anche oggi ha una competenza giurisdizionale; noi conosciamo tutti l'art. 10 della legge organica sul Consiglio di Stato, che, se non altro, è vigente nel numero uno, quello che lo costituisce vero e proprio giudice delle controversie tra lo Stato ed i suoi creditori. In realtà quindi, nel progetto, non si fa altro che svolgere un concetto sancito nella legge vigente, appropriandolo alla necessità di fornire una efficace tutela ad un gran numero di affari, che, in seguito della legge del 1865, ne era rimasto privo.

Io ho, in questa guisa, brevemente risposto alle osservazioni dell'onorevole Pierantoni, e spero che l'ulteriore seguito della discussione mi darà occasione di sviluppare più ampiamente i concetti contenuti nelle disposizioni particolari del progetto: intanto prego il Senato di volersi accingere, con piena sicurezza di fare cosa utile, reclamata dalla pubblica opinione, alla discussione degli articoli.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PIERANTONI. Onorevoli signori senatori. Il silenzio verso l'onorevole Costa sarebbe una scortesia indegna dell'animo mio, e di qualsiasi collega, che fosse stato così benevolmente trattato. L'onorevole collega, con parole seducenti, mi ha eccitato a dare esca alla discussione, perchè desidera il bene della legge, e perchè ha la piena convinzione di poter vincere nella lotta; perciò consentitemi brevi parole di replica.

Come potrei dedicarmi all'opera di emendare questo disegno di legge, quando per le mie inalterabili convinzioni credo la legge impossibile? Non crea essa contro il potere giudiziario una giurisdizione amministrativa superiore, innalzata alla stessa dignità della Cassazione, contro la quale spesso potrà reagire e dovrà resistere?

Io ieri feci la dimostrazione della differenza fondamentale, che separa il reggimento assoluto dal governo costituzionale quanto all'azione del potere giudiziario; sostenni che non vi può essere giurisdizione amministrativa senza che si rinnovino gli ordinamenti di antichi sistemi di governo: con queste convinzioni, frutto di lunghi studi, come potrei accogliere la preghiera e l'esortazione del mio onorevole collega? Poichè lo vedo tanto stimato e ricercato dal Senato, talchè di frequente assume l'ufficio di relatore, gli fo promessa che in altre discussioni di leggi accetterò il suo invito.

Ciò detto, debbo rispondergli sul punto in cui ha cercato di scagionare la sua relazione, là dove dice che con la legge del 20 marzo 1865 si vollero tutelare *diritti ed interessi*. L'onorevole relatore ha detto: « Così la pensava l'onorevole Cordova, così la pensava l'onorevole Mancini ». Mi permetto di ricordare all'onorevole senatore Costa che in quella solenne discussione, che fece tanto onore al Parlamento italiano e che reca la data di giugno 1864, l'onorevole Cordova propugnava la conservazione delle giurisdizioni amministrative, il contenzioso amministrativo, e quindi la opinione di lui non giova.

Le parole dell'onorevole Mancini sono diverse da quello che le stimò l'onorevole Costa. « Era indispensabile - disse quell'oratore - che si aggiungessero alle menzioni dei *diritti civili* anche i *politici* per comprendere sotto la garanzia dell'azione

giudiziaria anche i più eminenti e preziosi diritti che al cittadino sono assicurati dalla costituzione in un libero paese, cioè la libertà individuale, la libertà di coscienza, la libertà della stampa, la libera associazione, il diritto della nazione di concorrere al voto delle imposte e simili, ogni esercizio di questo diritto che non costituisca un puro diritto civile è certamente un DIRITTO POLITICO ». Egli soggiungeva: « Che la Commissione della legge era partita dal concetto informatore di distinguere il *diritto* dall'*interesse* ».

Aggiungeva: « Non ci si obietti che dietro ad ogni *diritto* naturalmente deve esistere un *interesse*; sicchè la proposta distinzione sia piuttosto apparente che reale; ciascuno avente diritti essendo interessato a custodirli e farli valere.

« Che ogni diritto comprenda un interesse è vero, ma non è vero l'opposto, che cioè ogni interesse sempre e necessariamente costituisce un diritto e lo comprende.

« Possono aversi *interessi* ragionevoli, rispettabili, legittimi nell'ordine delle convenienze o delle utilità private e sociali, ma questi *interessi* non sono assicurati da una legge che li innalzi al grado di *diritti* e crei in loro favore un'azione *esperibile in giudizio*. Se dunque esistono semplici *interessi* di quella specie, è chiaro che non tutti gli interessi sono *diritti* ».

Conchiudeva poscia col dire: « Ecco, o signori, il concetto informatore della proposta della Commissione. Esso è scolpito nell'art. 2 e 3 del progetto di legge meritando in essi speciale attenzione le due *formole caratteristiche*, cioè: nell'art. 2: « controversie che riguardano diritti civili e politici » e nell'art. 3: « atti di pura amministrazione riguardanti interessi individuali o collettivi degli amministratori.

« La Camera ha udito come il criterio fondamentale, secondo il concetto della Commissione, della distinzione tra le funzioni dell'Amministrazione e le *funzioni contenziose spettanti alla giustizia*, consiste nell'elemento dell'*interesse* contrapposto all'*elemento del diritto*. Ora aggiungerò che la Commissione non ha certamente il merito di avere inventata siffatta distinzione »; ma dessa non solo prevale nel sentimento dei più autorevoli maestri sulla materia, ma fu ben anche invocata e riconosciuta nelle solenni discussioni che ebbero luogo

in Francia per l'abolizione del contenzioso amministrativo ».

L'oratore ricordò le opinioni del duca di Broglie, del Tocqueville, dell'Odillon Barrot, del Martin, del Dalloz seniore, del Vivien, del Serrigny e del Batbu, e di ogni altro scrittore; il relatore ricordò i lunghi studi e dibattiti avvenuti in Francia sull'abolizione del contenzioso amministrativo ogniqualvolta i Francesi cambiarono di governo.

L'onorevole presidente del Consiglio ricorderà che non appena fu restaurata la monarchia costituzionale con la Carta costituzionale del 1814, si discusse lungamente in Francia intorno l'abolizione del Consiglio di Stato; si erano fatti importanti studi quando sopraggiunse la rivoluzione del luglio; una legge del 19 maggio 1831 modificò il Consiglio di Stato.

Allora fu propugnata in Francia l'idea che separatamente dal Consiglio di Stato, che è Corpo consulente del Governo, e che lo aiuta nella preparazione delle leggi, nello studio dei regolamenti e nell'amministrazione pura, si potesse fondare un tribunale speciale amministrativo. Si discusse anche dei conflitti e si propose un tribunale misto dei conflitti che sorse con la Costituzione del 1848. L'Impero tornò al Consiglio di Stato superiore al Corpo legislativo. La nuova repubblica ricondusse il Consiglio di Stato sul tipo del 1848.

L'onorevole presidente del Consiglio volle ricordare il *Sacro Collegio* di Napoli ed altre istituzioni dei Governi assoluti come embrioni del Consiglio di Stato. Furono ricordi inutili, perchè il Re era assoluto.

Se la Francia mantenne il Consiglio di Stato, conservò del pari l'onnipotenza dell'Amministrazione, la irresponsabilità del Governo.

La riforma del 1865 volle strappare all'onnipotenza del Governo, padrone di una maggioranza, i diritti civili e politici. Questa legge ricondurrà il paese sotto l'arbitrio del Governo centrale.

La responsabilità dei nuovi ministri e dei funzionari è distrutta, perchè persino il Consiglio di Stato deve respingere i ricorsi che tocchino gli ordini del potere *politico*. Il potere *politico* non so che significa, nè il relatore lo sa dire.

Il prof. Bonasi, consigliere di Stato e deputato, scrisse queste solenni parole: « In un

regime veramente libero il potere *giudiziario* non è solo costituito tutore del diritto individuale contro gli arbitrî del Governo, ma altresì guardiano dei confini che separano il potere esecutivo dal legislativo, giacchè ogni qualvolta l'Amministrazione in via di regolamento generale o in via di ordinanze o deliberazioni speciali usurpi il campo della legge statuendo in materie di diritto, è l'autorità giudiziaria ch'è chiamata a conoscere della incostituzionalità del provvedimento ed è investita della facoltà di rifiutarne, a tutela del diritto dei singoli, l'applicazione. La legge invece, con la distinzione dell'impero dalla gestione, riduce la competenza del potere giudiziario; con l'articolo 3° esclude i ricorsi *contro provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*. Come dire buona, liberale, giusta questa legge? »

Il Bonasi ricorda che la Destra ebbe l'onore di dare il proprio nome alla legge 25 marzo 1865, loda la Sinistra che con l'altra 30 marzo 1877 ha veramente reintegrato l'ufficio del potere giudiziario, deferendo la risoluzione dei conflitti alla Corte di cassazione di Roma. Espose le nuove riforme necessarie a dar pienezza di ufficio al potere giudiziario: « non rimane oggi che un solo ostacolo al pieno e libero svolgimento dell'azione giudiziaria, ma assai grave. Il divieto di procedere senza previa autorizzazione del Governo contro i prefetti, sottoprefetti, sindaci e coloro che ne fanno le veci, per gli abusi commessi nell'esercizio delle loro funzioni, è un avanzo di ordinamenti dispotici che ha per effetto di esporre il diritto dei cittadini ad essere impunemente conculcato dagli agenti del potere, ovvio essendo che il Governo non conceda l'autorizzazione quando l'arbitrio sia stato commesso per suo ordine, colla sua adesione, per secondarne, comunque, l'intento.

« Le tendenze che ancora prevalgono non ci affidano pur troppo che l'infesto privilegio abbia presto a sparire dalla nostra legislazione, ma la parte politica che ne avrà il vanto si renderà grandemente benemerita della libertà ».

L'onor. Costa può ben comprendere che chi appartenne all'Assemblea elettiva, la quale votò tali leggi, non può accettare il disegno di legge che egli propugna.

Io dovetti parlare della dottrina consacrata dalla Cassazione, perchè modificò non l'art. 2,

ma l'art. 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo.

L'art. 4 dice: « Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto ».

La Cassazione interpretò la parola *autorità amministrativa* come diversa da quelle di *governo* e di *potere esecutivo*, ed in questo modo creò la maggiore irresponsabilità dell'Amministrazione italiana, quando cagiona il danno del cittadino, ledendo i diritti che egli vanta scritti nella legge, od abusa della potestà regolamentare.

Non so che cosa abbiano a vedere le sentenze di divorzio in questa questione. L'art. 12 delle disposizioni generali del Codice reca che tutti gli stranieri, entrando nel Regno, sono sottoposti alle leggi d'*ordine pubblico* e di *sicurezza pubblica*. Questa regola però non può esercitare influenza alcuna nella questione del contenzioso amministrativo. Le leggi di ordine pubblico sono cosa diversa dal supposto potere politico.

Io non dissi che la Commissione commetteva un errore di metodo nel modo come si procede. Sostenni che l'abolizione del contenzioso amministrativo fu paralizzata dalla decisione dei conflitti, che rimasero affidati al Consiglio di Stato, il quale essendo corpo essenzialmente amministrativo, come diceva il Mantellini, obbediva alle sue tendenze; aggiunti, che fu peggiorata dalla distinzione, che non sta nella legge, fra *Amministrazione* e *Governo*, fra atto di *gestione* e d'*impero*.

Ricordai gli onorevoli deputati ed il ministro che propugnarono la legge che restituì i conflitti alla Cassazione. Ricordai un ordine del giorno dell'onor. Della Rocca, raccomandato dal deputato Crispi, con cui si chiedeva, per reintegrare meglio il diritto dei cittadini dalla cattiva amministrazione, uno studio delle leggi speciali contenenti una quantità di materie, che dovevano essere deferite alla competenza del potere giudiziario per integrare l'azione pienissima del potere giudiziario.

Ricordai che il Ministero di quel tempo propose le leggi che erano e sono indispensabili ad ottenere la giustizia nell'Amministrazione: lo stato civile degl'impiegati, la responsabilità

dei pubblici funzionari, la responsabilità civile dei ministri. Indicai molte leggi, le quali, a modo mio di credere, se davano speciali competenze a consorzi e consigli tecnici, non potettero direttamente derogare alla legge del 20 marzo 1865. Le giurisdizioni amministrative istituite per tante materie dovevano e debbono sottostare all'autorità giudiziaria per le violazioni di legge e di diritto. Tutto al più si potrebbe omettere la prima istanza. È vero che di recente la legge forestale del 20 giugno 1887, per quanto riguarda la costituzione del vincolo, e quella dei consorzi per le miniere esautorano il potere giudiziario; ma io protestai contro quelle leggi che pure potevano avere un carattere eccezionale.

Non ho altra diffidenza per la magistratura, se non quella giusta ed equa di volere che il magistrato non si faccia superiore ai fini della legge. Ma qui, come non vedo nè magistrati, nè avvocati erariali, ma senatori, così non vesto la toga del difensore.

Io non dissi che avevo diffidenza della Cassazione di Roma. Io dovetti parlare della sua giurisprudenza intorno i conflitti, perchè la sola Cassazione di Roma fu delegata a risolverli; altrimenti avrei parlato con eguale sicurezza di pensiero della giurisprudenza di ogni altra magistratura del Regno.

L'onorevole Costa ha indicato la ragione, per la quale penso avverrà una confusione babelica di litigi tra il Consiglio di Stato e la Cassazione. Egli ha detto che per voler mantenere la giurisdizione della Cassazione la legge adopera una forma *negativa*, dicendo competente il Consiglio per tutto quello, su cui non giudica la Cassazione di Roma. Ma qui sta il pericolo: la giurisprudenza è mutabile e varia. Come mai la giurisprudenza può essere il limite della competenza del Consiglio di Stato?

Viviamo forse in uno Stato, in cui esiste il diritto non scritto? E come l'autorità giudiziaria, con la giurisprudenza, può accrescere o scemare la propria competenza?

Per queste ragioni persisto nelle mie convinzioni. Dichiaro che sarei prontissimo a votare una legge di garanzie, per le quali il Consiglio di Stato nelle materie, che gli rimasero attribuite dopo la legge del 1865, deciderebbe con pubblica discussione, ma non comprendo una legge che scemando la competenza del potere

giudiziario, ripristini la quarta sezione, che si chiamava *contenzioso amministrativo*, abolita. Ripeto i voti della Sinistra parlamentare ed auguro al paese la fine delle guarentigie amministrative, la legge sullo stato civile degli impiegati, quella sulla responsabilità dei pubblici funzionari; nonchè una legge, che sottometta alla Corte di appello ed alla Cassazione tutte le materie, che per leggi speciali e per giurisprudenza sfuggono al potere giudiziario. Non comprendo un Parlamento, che giorni fa abolì un fôro eccezionale, ossia i tribunali di commercio, e deliberò l'unità della Cassazione penale, e che oggi restaura il contenzioso.

PRESIDENTE. Se non vi è altri che chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale, e si passerà alla discussione degli articoli.

(La discussione generale è chiusa).

Si rilegge l'art. 1.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

#### Art. 1.

Gli articoli 1, 4 e 14 della legge 20 marzo 1865, allegato *D*, sono modificati come segue:

Art. 1. « Il Consiglio di Stato si compone del presidente, di quattro presidenti di sezione, di trentadue consiglieri, di otto referendari, di un segretario generale e di quattro segretari di sezione ».

Art. 4. « I presidenti ed i consiglieri di Stato non possono essere rimossi, nè sospesi, nè collocati a riposo d'ufficio, nè allontanati in qualsivoglia altro modo se non nei casi e coll'adempimento delle condizioni seguenti:

1° Non possono essere destinati ad altro pubblico ufficio, se non col loro consenso;

2° Non possono essere collocati a riposo d'ufficio, se non quando, per infermità o per debolezza di mente, non sieno più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica;

3° Non possono essere sospesi, se non per negligenza nell'adempimento dei loro doveri o per irregolare e censurabile condotta;

4° Non possono essere rimossi dall'ufficio, se non quando abbiano ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio imposto dalle leggi o dai regolamenti; quando abbiano dato prova di abituale negligenza, ovvero con fatti

gravi abbiano compromessa la loro riputazione personale o la dignità del collegio al quale appartengono; quando siano stati condannati a pena criminale o correzionale; quando, essendo stati rinviati a giudizio per reato criminale o correzionale, ne siano stati prosciolti con dichiarazione di non farsi luogo a procedere unicamente per estinzione dell'azione penale; quando siano stati per due volte sospesi dall'ufficio.

« I provvedimenti preveduti in questo articolo debbono essere emanati per decreto reale, sopra proposta motivata del ministro dell'interno, in seguito a deliberazione conforme del Consiglio dei ministri ».

Art. 14. « Le sezioni in cui si divide il Consiglio di Stato sono quattro :

- dell'interno;
- di grazia e giustizia e culti;
- di finanze;
- del contenzioso amministrativo.

« Ciascuna sezione è presieduta da un presidente. Il presidente del Consiglio presiede le adunanze generali e può presiedere le sezioni nelle quali reputasse di intervenire ».

È aperta la discussione su questo primo articolo.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Non avendo parlato nella discussione generale, non essendo mio proposito di portare l'attenzione sui principî ai quali è informata la legge, mi preme di fare osservare al Senato, all'Ufficio centrale ed all'onor. ministro se alcune parti di questo articolo primo non sieno in perfetta armonia fra loro; perchè quante volte cotesta armonia venisse offesa, per lo meno sarebbe necessaria una qualche modificazione.

Io accetto il principio dell'onor. ministro che non bisogna diffidare della giustizia nell'amministrazione, allorchando si determinino delle salde guarentigie per il funzionamento di essa.

Ora, queste guarentigie innanzi tutto si devono affermare nella inamovibilità dei giudici. Ma, l'articolo formulato dall'Ufficio centrale, a me pare, che crei tali e tanti casi, non soltanto per il collocamento a riposo d'ufficio, per la sospensione, ma anche per la remozione dei presidenti e dei consiglieri di Stato, che dav-

vero diviene molto problematico il concetto della loro inamovibilità ancor quando funzionino da giudici del contenzioso amministrativo.

Noi abbiamo due ordini di magistratura, ai quali la legge assicura l'inamovibilità, quella giudiziaria e quella contabile, ossia la Corte dei conti.

Ora, io non ho presente gli studi ai quali concorsi nella Commissione che si era occupata di un progetto più largo nella passata legislatura, ma rammento bene che, allora, dal Ministero e dall'Ufficio centrale si sarebbero volute dare serie guarentigie per difendere i presidenti e i consiglieri dalle sospensioni e rimozioni arbitrarie.

E se furono invocati espressamente come motivi quelli determinati dall'ordinamento giudiziario per i magistrati inamovibili, quanto alle forme si volevano quelli della legge che istituisce la Corte dei conti.

A me, pertanto, le ipotesi stabilite dall'Ufficio centrale in esplicazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, ai numeri 2, 3 e 4, sembrano soverchie nè tutte ben formulate; le garanzie, poi, son nulle.

E avrà da trepidare chi è assunto all'ufficio di presidente e consigliere di Stato, specie se è destinato alla sezione del contenzioso amministrativo; nella quale, perchè non se ne frustra lo scopo, occorre assoluta indipendenza al magistrato, per potere giudicare con intera garanzia di giustizia, e farla da censore del Governo, in di cui balia ei rimane.

Ma a non creare alcun genere di difficoltà, per l'accoglienza della parte buona della legge, io lascio alla discrezione del Senato e dell'Ufficio centrale l'apprezzamento delle mie osservazioni di carattere generale, limitandomi a rilevare che insufficienti son le garanzie d'indipendenza che con questa legge si promettono ai membri del Consiglio di Stato.

E dato anche il sistema dell'Ufficio centrale, io ritorno alla mia avvertenza circa alla poca armonia di alcune disposizioni dell'art. 1.

Per esempio, col numero terzo, che esplica l'art. 4 della legge del 1865, è accordata la potestà di sospendere presidenti e consiglieri che si chiarissero negligenti nell'adempimento dei loro doveri, o menassero irregolare e censurabile condotta. Senza discutere il merito della concessa potestà e la troppo generica

frase adoperata, e tralasciando di parlare della irregolarità della condotta, soffermandomi al caso della negligenza, rileverò che, se questa dà luogo a sospensione, come va che poi al n. 4 si parla di rimuovere chi si è reso autore di abituale negligenza?

Ma si dice: la negligenza semplice del presidente o del consigliere dà titolo al Governo di applicare la sospensione; la negligenza abituale, la remozione.

Ma domando io, se la semplice e la abituale si riconosceranno per apprezzamento del ministro; se nessuna guarentigia per distinguere l'una dall'altra, e per constatarle, vi ha: sarà davvero salvaguardata l'indipendenza del consigliere e anche del presidente che, pur avendo peccato di negligenza semplice, nemmeno accertata prima della rimozione, possono, sia anche per erroneo giudizio, essere ritenuti colpevoli di negligenza abituale, e come tali destituiti?

Non pare esagerata la potestà di rimuovere per negligenza abituale, quando nella legge non si richiede il precedente decreto di sospensione per negligenza semplice?

E non parè troppo quella potestà, quando si vede che, in fine del n. 4, è detto che sono rimovibili coloro che siano stati per due volte sospesi dall'ufficio? Questo vuol dire che, ancorchè mai l'alto magistrato si sia chiarito negligente, ei possa repentinamente essere rimosso per abituale negligenza. Però si deve ritenere, che egli non sia stato mai negligente, se non è stato sospeso mai per negligenza. Se per negligente fosse stato sospeso due volte, è inutile si dica, per espressa disposizione, che si ha diritto di rimuoverlo per negligenza abituale.

Ora, per l'armonia a me parrebbe che, quando, nell'ultimo alinea del n. 4, è detto che possono essere rimossi coloro che sieno stati per due volte sospesi dall'ufficio, ciò deve bastare; perchè, ove il motivo delle remozioni fosse la negligenza e non già l'irregolare condotta, per due volte almeno quella deve essere constatata; e se così si è fatto, essa deve aver prodotto la sospensione dall'ufficio: se questo non è avvenuto, non deve consentirsi che, per mero arbitrio, la negligenza si chiarisca abituale.

Per questa ragione, a me pare, che quell'inciso si debba togliere.

Debbo fare un'altra osservazione, sempre nel

campo dell'armonia del sistema dell'Ufficio centrale.

Si è concesso il potere di rimuovere coloro i quali con fatti gravi abbiano *compromesso* (non perduto) la loro riputazione personale, o la dignità del collegio, al quale appartengono.

Ora, questa frase a me sembra assai vaga, perchè si presta alle più svariate e perigliose applicazioni. Ma, quando poi si dice, che coloro i quali per fatti gravi che compromettono la riputazione sono passibili di rimozione, si è detto molto più largamente che non si potesse con tutt'altre specificazioni di colpe. Onde, che bisogno c'è di aggiungere che, quando i consiglieri e presidenti sono rinviati a giudizio, arrestato per l'estinzione dell'azione, per ciò solo possono essere destituiti?

Ma domando io: si sa in modo sicuro che questi sieno degni di destituzione, quand'anche sieno stati liberati per prescrizione o per amnistia? Forse la deliberazione che dichiara estinta l'azione per causa di prescrizione o di amnistia implica necessariamente la constatazione della colpevolezza del giudicabile? Ma vi è stata, si dirà, la deliberazione della Camera di consiglio del tribunale, vi è stata l'accusa della sezione della Corte, e ciò prova che degl'indizi di reità vi dovessero essere. Ma gl'indizi non son prove bastevoli; le accuse non sono condanne. E se le deliberazioni di rinvio al tribunale o alle assise bastino perchè un magistrato che vi è colpito sia rimosso dall'ufficio, dicasi addirittura che sarà rimosso chiunque è rinviato ad un giudizio penale, e allora si lamenterà il rigore, forse l'ingiustizia, ma vi sarà la logica: invece, perchè peggiorare la condizione di chi, rinviato ad un giudizio, vien liberato per causa di prescrizione o di amnistia? È forse padrone di farsi giudicare per un reato prescritto o amnistiato? E d'altra parte, perchè lasciare il diritto di conservare l'ufficio a chi, non peranco giudicato, coltiva la speranza di venire liberato in pubblico dibattimento, e non ha la disgrazia di essere liberato per causa di estinzione dell'azione penale?

Ma, ove anche si volesse inferire contro chi è stato rinviato per reato correzionale o criminale, pur potendo essere innocente dell'accusa, che bisogno vi è dell'inciso sopra ripetuto, quando vi è l'altro larghissimo di potersi infliggere la remozione dall'ufficio per fatt

gravi che compromettono la riputazione personale o la dignità del collegio? Questa potestà di carattere meramente morale, inquisitorio, se può abbracciare le colpe che non danno luogo a responsabilità penale, a maggiore ragione comprenderà quelle che son degne non solo di biasimo, ma anche di pena.

Se non che, occorrerà pur sempre che chi pronuncia la remozione sia convinto che fatti riprovevoli sien seguiti, non già meri deliberati che consacrano la possibile colpa che alla luce delle prove può del tutto svanire. Invece col sistema proposto si fa morale costrizione al Governo di rimuovere dall'ufficio chi, mai condannato, sia stato impedito di chiarire giudizialmente la sua innocenza.

A me pare dunque debbano essere soppresse dall'articolo in discussione le parole: « Quando essendo stati rinviati a giudizio per reato criminale o correzionale, ne siano stati prosciolti con dichiarazione di non farsi luogo a procedere unicamente per estinzione dell'azione penale ».

Le mie osservazioni pertanto, lasciando ad altri di fare proposte più larghe, concluderebbero a quella modestissima di eliminare le parole: « abbiano dato prova di abituale negligenza », potendo accontentarsi l'Ufficio centrale della potestà di rimuovere dall'ufficio dopo le due sospensioni che si possono infliggere anche per sola negligenza; ed eliminare le altre da me testè lette intorno alla destituzione di chi, rinviato a giudizio, sia stato liberato per estinzione dell'azione, appunto perchè cotesta ipotesi, se valesse a comprovare fatti riprovevoli, rientrerebbe nella causa generale di destituzione riguardante fatti che abbiano compromessa la propria riputazione o la dignità del collegio.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. L'onor. senatore Majorana-Calatabiano, non preoccupandosi delle disposizioni dei n. 1 e 2 dell'art. 1, chiamò l'attenzione del Senato su alcune di quelle scritte ai n. 3 e 4; ed egli ne aveva ben diritto, dacchè è in discussione tutto l'art. 1 e dacchè tutti i numeri dell'articolo hanno fra loro o possono aver correlazione.

Io invece vorrei fermarla un momento sul n. 1. E posto che abbiamo la fortuna di ve-

dere a far parte dell'Ufficio centrale la persona più competente in questa materia, cioè il primo presidente del Consiglio di Stato, mi permetto di interpellarlo, se egli crede proprio necessario che il numero dei consiglieri di Stato sia portato a trentadue, e che tutte le quattro sezioni, cioè le tre per il consultivo e la quarta per il contenzioso amministrativo, sieno composte di otto consiglieri.

Fu già detto qui, in occasione della discussione sul progetto di legge per la Cassazione, che il soverchio numero dei giudici non è sempre di vera efficacia all'interpretazione ed applicazione della legge. Se pertanto le quattro sezioni, avuto anche riguardo al proposto aumento de' referendari, fossero, o tutte o alcune di esse, ridotte a sei consiglieri attivi ed operosi e uomini eminenti e per dottrina e per pratica negli affari, come sono tutti, avremmo un risparmio, almeno per i consiglieri soltanto, di L. 72,000 annue, che sarebbero pure qualche cosa, massime che o presto o tardi bisognerà bene aumentare gli stipendi, come già aveva proposto l'altro disegno di legge.

Aggiungerò che colla costituzione della nuova sezione per il contenzioso amministrativo molti affari, oggi deferiti alle sezioni consultive, passeranno ed andranno dritto a quella del contenzioso, di maniera che per le sezioni consultive potrebbe forse bastare un numero minore di consiglieri.

Senatore CADORNA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CADORNA. Provocato cortesemente dall'onor. collega Cavallini, debbo dargli due parole di risposta.

Io credo che sia impossibile che la costituzione della nuova sezione del Consiglio di Stato sia fatta in modo che si debbano disimpegnare le sue nuove funzioni col numero di consiglieri che ora compongono il Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha ora un numero di affari che è quasi doppio di quello che aveva all'epoca dell'istituzione del Consiglio stesso, nel 1865; ma il numero dei componenti il Consiglio di Stato è ancora quello medesimo.

Gli affari che il Consiglio di Stato spedisce annualmente sono, in media, dai dodici ai tredicimila.

Nel 1886 oltrepassarono i tredicimila, e nello scorso anno giunsero ai dodicimila.

Vero è che nel numero di questi affari ve ne ha una parte ragguardevole, la quale non dà luogo a lunghe discussioni, anzi dirò di più, che non dà luogo affatto a discussioni. Ma da ciò non si deve inferire che non diano luogo a lavoro, imperocchè è necessario che l'affare sia esaminato, che siano distribuite le carte al relatore e che si facciano molte cose le quali richiedono tempo.

Il numero degli affari è un elemento necessario per poter esaminare e decidere la questione che è stata ora sollevata. Uopo è considerare che la nuova sezione che si costituirebbe ora, sebbene non producesse un accrescimento ragguardevole nel numero degli affari, ciò nondimeno lo aumenterà in una sensibile misura, perchè stabilisce un mezzo il quale è una nuova tutela data agli interessi privati. È da presumere che questa nuova tutela debba dar luogo a nuovi ricorsi, e quindi è da presumersi che il numero attuale degli affari sarà aumentato. Ma v'ha di più; ed è la natura degli affari ed il modo della spedizione dei medesimi. È evidente che per spedire un affare contenzioso nel quale sono ammessi gli avvocati a discuterli, si richiederà un tempo assai maggiore di quello che s'impiega per spedire gli affari amministrativi in Camera di consiglio.

Cosicchè pare a me certo, che oltre all'aumento del numero degli affari, vi sarà anche l'aumento del tempo necessario a spedirli che deriva dal modo della spedizione dei medesimi.

Credo quindi necessario aggiungere un nuovo personale al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato (e lo dico ad onore del corpo a cui ho l'onore di presiedere), non ostante il numero enorme di affari che esso deve spedire, è, in ogni tempo dell'anno, sempre al corrente, cosicchè non sono mai giacenti al Consiglio di Stato affari in numero maggiore alla distribuzione media di una settimana o di otto giorni. Ma se il personale non fosse sufficiente, è evidente che questo risultato non si potrebbe più ottenere, o forse, ciò che sarebbe ancor peggio, si sarebbe costretti a non dare a ciascun affare quel tempo che è necessario per poterlo sbrigare convenientemente, e nel modo che gli affari debbono essere spediti dal Consiglio di Stato.

Perciò io credo inevitabile un aumento del personale nel Consiglio di Stato, che sia in

corrispondenza coll'aumento del lavoro e del tempo necessario per spedirlo.

La proposta poi di ridurre tutte le sezioni a sei consiglieri invece di otto, è una proposta molto grave. La legge del Consiglio di Stato ha determinato il numero ad otto perchè ciò corrisponde alla necessità di quelle garanzie che si debbono dare al pubblico nel regolare il funzionamento di un corpo così importante come è il Consiglio di Stato.

Oltre a ciò è evidente che in un corpo numeroso vi sono sempre parecchi, i quali non sono in grado di poter lavorare, o perchè sono ammalati, o sono legittimamente assenti.

Vi sono inoltre e spesso delle vacanze e delle destinazioni di consiglieri ad altri uffici. In sostanza, non bisogna fare assegnamento sulla presenza continua, immancabile del numero di consiglieri che nominalmente compongono il Consiglio di Stato.

Perciò io credo che anche questa proposta non possa essere accettata, oltre di che crederci assai grave e pericolosa cosa il fare alla legge sul Consiglio di Stato delle modificazioni sulla sua costituzione organica, le quali non siano richieste dalla formazione della presente legge.

Io prego perciò il Senato di non variare la proposta che è fatta dal Ministero, d'accordo coll'Ufficio centrale.

Poichè ho la parola, mi permetto di fare una breve osservazione sopra due punti generali i quali credo che esercitino una grandissima influenza sui giudizi che si recano su questa legge, sulla quale se ne fanno molti che sono, per mio avviso, erronei e che cadono in equivoci per ciò solo che si ha spesso un erroneo concetto dei principî sui quali essa si fonda.

La sezione del contenzioso amministrativo; come è stato già detto opportunamente e dottamente nella relazione, non è il Consiglio del contenzioso che è stato abolito colla legge del 1865. È eguale il nome, ma non è eguale la cosa dal medesimo significata.

Il Consiglio del contenzioso amministrativo abolito dalla legge del 1865, aveva il mandato di giudicare non solo di materie amministrative in cui vi potesse essere in qualche modo interessata la giustizia, ma giudicava anche di diritti e di veri diritti civili, e da ciò assumeva un carattere che gli attribuiva natura giudiziaria.

Esso era un vero tribunale giudiziario eccezionale. Perchè è stato abolito? È stato abolito appunto perchè aveva questo carattere, appunto perchè sottraeva la giustizia ai tribunali ordinari dell'ordine giudiziario.

La sezione del contenzioso amministrativo che ora si costituisce non ha più alcun carattere giudiziario. Questa sezione del contenzioso amministrativo non è se non un organo interno dell'Amministrazione aggiunto al suo ordinamento per dare maggiori garanzie che l'Amministrazione rispetterà la giustizia nelle cose di sua competenza.

Questo è l'unico vero concetto fondamentale della presente legge, cosicchè questa sezione del contenzioso amministrativo non è una magistratura, non è un tribunale eccezionale, ma è una parte dell'Amministrazione stessa, alla quale si danno forme e garanzie tali, le quali garantiscano meglio la giustizia nell'Amministrazione.

Si è fatta questione per vedere se il titolo di contenzioso amministrativo si dovesse mantenere o no; e fu risolta in senso affermativo, perchè questo titolo conviene di più al contenzioso amministrativo che si costituisce ora che non convenisse al contenzioso amministrativo che fu abolito dalla legge del 1865, la quale, ripeto, abolì un corpo giudicante, che aveva veramente carattere giudiziario.

Il concetto, pel quale la sezione del contenzioso amministrativo è un organo interno dell'Amministrazione, il quale fa parte del potere esecutivo, non è una questione puramente teorica, poichè essa conduce ad applicazioni che sono importantissime.

Per esempio, si è parlato poco fa della esonerazione dei provvedimenti della sezione del contenzioso amministrativo dalla tassa di registro. La ragione della medesima è evidente. Gli affari che adesso dovrà decidere la sezione del contenzioso amministrativo da chi ora si decidono?

Si decidono dall'Amministrazione, perchè noi non diamo al contenzioso amministrativo nessuna cosa che appartenga all'ordine giudiziario, e manteniamo intatta la legge del 1865. La decisione che il ministro pronunzia su questi affari la deferiamo al contenzioso amministrativo. Che cosa è dunque questo provvedimento? Non è se non il surrogato del provvedimento

ministeriale. Or bene questo provvedimento importa esso la tassa di registro? No. Perciò non potendosi aggravare di una tassa di registro un atto amministrativo che ne è ora esente, si sono esonerati i provvedimenti del contenzioso dall'onere di siffatta tassa.

È questo il concetto vero della presente legge, ed è questo un esempio delle conseguenze che esso produce.

Partendo da questo concetto, si eliminano molte questioni, molti equivoci e numerose difficoltà.

Sulle parole « diritto e giustizia amministrativa » occorre pure una considerazione importante a chiarire il concetto della presente legge.

La giustizia affidata alla tutela dei tribunali e quella che la presente legge mira a salvaguardare si distinguono in ciò che la prima ha per soggetto un interesse puramente privato, il quale per la sua natura è inviolabile, assoluto, inseparabile dalla stessa autonomia della persona umana, non distruttibile per la sua sostanza, nè in tutto, nè in parte, e pel cui accertamento i magistrati hanno norme certe, fisse, e generali.

Per l'opposto, la giustizia amministrativa ha per soggetto un interesse privato indissolubilmente congiunto, in un medesimo oggetto, con un interesse pubblico, al quale è naturalmente subordinato, in quanto l'interesse pubblico lo richiegga e che perciò ripiglia, in quanto non vi sia subordinato, il carattere di diritto, e richiede in questa parte una tutela a titolo di giustizia.

Questa distinzione tra le parti dell'interesse privato affatto subordinato all'interesse pubblico e quella che non influisce sul medesimo, e le norme per far questa distinzione, non possono essere se non l'opera della legge. Ma questa distinzione dell'interesse puramente privato dall'interesse pubblico non toglie che ambedue abbiano pur sempre per soggetto materiale la soddisfazione di un fine ultimo, che è di interesse pubblico; ond'è che la loro relazione e connessione non è sciolta per effetto di quella distinzione. Potrebbe di fatto il provvedimento a darsi sull'interesse privato nuocere allo scopo finale, che è di interesse pubblico. Dal che segue, che non si potrebbe affidare alla magistratura giudiziaria il provvedere colla sua naturale indipendenza sull'interesse privato, che

fu distinto, senza spogliare il potere esecutivo del mandato esclusivo che ha di provvedere alla cosa pubblica.

Volendosi dunque provvedere di speciale garanzia l'interesse privato, senza offendere i principî statutari, due cose sono da farsi, cioè: 1° costituire un organo apposito a questo fine, ma prenderlo nel seno stesso dell'Amministrazione, in modo che esso continui a farne parte; 2° prenderlo da quella parte dell'Amministrazione che non è impegnata nè preoccupata nell'azione pratica di provvedere all'interesse pubblico, che è il fine dell'affare di cui si tratti, e circondarla di speciali garanzie di indipendenza.

Ciò appunto fa la presente legge col comporre il corpo decidente sul contenzioso amministrativo con elementi tolti e conservati al Consiglio di Stato, e col dare ai suoi componenti la prerogativa della inamovibilità.

Io sono profondamente convinto che le avvertenze che ora ho fatto sono da tenersi sempre preseati, se non si vuol cadere, nello apprezzare e nel giudicare il presente disegno di legge, in gravi e continui errori ed equivoci.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Io debbo compiacermi di aver provocato queste dichiarazioni dell'onorevole senatore Cadorna, perchè così potrò con animo tranquillo dare il mio voto sull'art. 1, e tanto più me ne compiaccio, perchè egli entrò anche in merito della grande questione, che io non volli neppur toccare, della somma convenienza, cioè, dell'istituzione del contenzioso amministrativo. Non la toccai, e lo dico francamente, perchè non mi sento abbastanza competente per trattarla qui oggi, come l'importanza dell'argomento vorrebbe, e massime d'innanzi a voi.

Il mio ideale sarebbe, forse, più conforme allo spirito delle nostre istituzioni ed alle tradizioni italiane. Mantenendo al Consiglio di Stato un'autorità puramente consultiva, come ora è, salve ben poche eccezioni, ed esercitata per uomini trascelti a ragione di sapienza e soprattutto, quando i suoi responsi fossero osservati e rispettati in ogni sua manifestazione, ad eccezione dei casi, in cui lo stesso Consiglio di Stato avvisi potersi, per considerazioni speciali, declinare dalla giurisprudenza di massima,

la garanzia avrebbe un valore morale ancora maggiore della stessa giurisdizione. Il decoro, l'autorità del Governo sarebbe anzi rilevata dal fatto del piegare spontaneo all'avviso del magistrato consultivo, mentre lo si sentirà offuscato le quante volte una decisione del Consiglio di Stato censurasse l'operato del Governo nell'operato da un ministro o di un altro ufficiale del Ministero e gli ingiungesse di revocarlo, di modificarlo, di completarlo.

Ma *volentes ducunt, nolentes trahunt*. La corrente oggi trascina al contenzioso. Lo vuole il Governo stesso, lo ammette unanime l'Ufficio centrale, e l'opporvisi sarebbe pertanto opera più che frustranea, ed ecco perchè non aveva accennato alla questione di principio, e mi astenni dal prendere parte alla discussione generale.

Nè mi nascondo però il vantaggio del contenzioso amministrativo, come ci si propone ora di costituire, perchè non avendo, nè potendo avere degli *angeli* al Ministero e potendosi dall'Amministrazione centrale e dalle altre commettere errori ed abusi di potere, è bene che vi sia un corpo autorevole che li ripari.

Sotto questo aspetto è proposta la legge; il senatore Cadorna lo ha maggiormente confermato ed io non la oppugnerò.

Egli ha poi assicurato, che il numero di 32 consiglieri è necessario del disbrigo degli affari, che l'anno scorso giunsero a 12,000; ha aggiunto ancora essere e conveniente e necessario che le sezioni tutte, anzichè di 6 consiglieri, siano composte di 8, onde è che a fronte delle sue dichiarazioni io devo arrendermi e dichiarare che mi asterrò da altre osservazioni.

PRESIDENTE. L'onor. relatore dell'Ufficio centrale ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Per rimuovere i dubbi sollevati dall'onor. Majorana parmi opportuno di leggere l'articolo 3 del progetto ministeriale:

« I presidenti e i consiglieri di Stato non possono essere rimossi, nè sospesi dall'ufficio altrimenti che con decreto reale, in seguito a relazione motivata del ministro dell'interno, udito il Consiglio dei ministri, e pei motivi pei quali, secondo la legge sull'ordinamento giudiziario, possono essere rimossi o sospesi i magistrati inamovibili ».

L'Ufficio centrale, accettandone il concetto, ha ritenuto necessario di completarlo per comprendervi il cambiamento di ufficio anche con promozione.

Il diritto all'inamovibilità può essere violato anche col mutamento di ufficio e colla promozione; ed è perciò che fu aggiunto il n. 1 così concepito:

« Non possono essere destinati ad altro pubblico ufficio se non col loro consenso ».

Ha pure creduto necessario di chiarirlo, reputando che non potessero andare fra loro confusi i casi della sospensione con quelli della rimozione, giacchè nell'organismo giudiziario rappresentano provvedimenti ben diversi, appartenendo quelli all'ordine disciplinare e questi all'amministrativo.

Si è dovuto quindi prevedere separatamente la sospensione dalla rimozione dall'ufficio. La sospensione si è ordinata per alcuna fra le cause che possono dar luogo alla rimozione convenientemente attenuate; per la rimozione, invece, si sono letteralmente riportati i casi preveduti nella legge giudiziaria per la destituzione obbligatoria o facoltativa dei magistrati inamovibili, omettendo quello della dispensa dal servizio per causa di età.

Spiegato il concetto seguito dall'Ufficio centrale, prendo in esame le obiezioni del nostro collega.

Egli propone di togliere dal n. 4 le parole: *quando abbiano dato prova di abituale negligenza*, perchè ritiene costituiscano un duplicato con l'ultimo inciso dell'articolo in cui è detto: *quando siano stati per due volte sospesi dall'ufficio*.

Se la negligenza, egli dice, dà luogo alla sospensione e una duplice sospensione alla rimozione, questa comprende la negligenza ripetuta e quindi abituale.

Ma non mi pare che l'osservazione sia esatta. Può aversi la prova di negligenza abituale senza che siavi stata sospensione: può esservi che siavi stata duplice sospensione per altra causa che non sia la negligenza. Nell'una e nell'altra eventualità, le due ipotesi, che l'onorevole Majorana vorrebbe ridurre ad una sola, potrebbero sussistere indipendentemente l'una dall'altra, ed avere separata e congrua applicazione.

L'onor. Majorana propone pure di togliere

dalle cause per le quali può aver luogo la rimozione quella dell'ordinanza di non farsi luogo unicamente per causa di prescrizione.

Ma io lo prego di osservare che essa è stata tolta testualmente dalla legge sull'ordinamento giudiziario, nella quale, all'art. 205, è tassativamente espressa come motivo di destituzione facoltativa.

Ma l'onor. nostro collega aggiunge: quale guarentigia offrite voi per essere sicuri che queste disposizioni saranno applicate giustamente?

La magistratura ha una guarentigia indiscutibile nel giudizio dei propri pari, nella declaratoria, cioè, emessa dalla Corte di cassazione cui spetta dichiarare che si sono verificate le condizioni nelle quali si può o si deve far luogo alla destituzione.

Ma per le ragioni che molto opportunamente ha detto testè il presidente dell'Ufficio centrale, l'onor. Cadorna, non si può riconoscere una condizione di perfetta uguaglianza fra la magistratura ed il Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato continua ad essere un organo, per quanto elevato, dell'Amministrazione; continua ad essere una parte, un istrumento nell'esercizio del potere esecutivo: è quindi necessario che il potere esecutivo abbia nell'esercizio del potere disciplinare ed amministrativo, su coloro che lo compongono, facoltà diverse per indole e maggiori per estensione di quelle che gli possono essere conferite nei rapporti colla magistratura.

L'Ufficio centrale però si è preoccupato della necessità di circondare queste facoltà di tutte quelle guarentigie che erano conciliabili colla condizione organica del Consiglio di Stato, ed ha aggiunto alla proposta del ministro due condizioni, e cioè: che intervenisse una deliberazione conforme del Consiglio dei ministri, e che questa fosse preceduta da una relazione motivata del ministro proponente.

Queste due guarentigie parvero più che sufficienti per assicurare la posizione dei membri del Consiglio di Stato e per escludere ogni pericolo di abuso.

PRESIDENTE. Domando all'onor. senatore Majorana-Calatabiano se persiste nei suoi emendamenti.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. I miei emen-

damenti non esigono una espressa votazione, non portano modificazioni all'articolo, ma semplice soppressione di due incisi. Onde fin d'ora chiedo la votazione dell'articolo per divisione; cosicchè a me, e a chi volesse la soppressione di quei due incisi, sarà dato votare contro i medesimi.

Però mi preme di rilevare una avvertenza fatta dall'onorevole relatore; egli dice che la Commissione si è ispirata alle disposizioni per l'ordinamento giudiziario; ma prima ancora che si fosse rilevata la sostanziale ineguaglianza delle guarentigie nei due casi, lo ha riconosciuto, in parte, egli stesso. Nel caso delle indagini o delle accuse contro i membri della magistratura superiore ordinaria, non vi è solamente il giudizio dei pari, ma prima di qualunque giudizio si comunicano le accuse, e si ammettono le difese dell'imputato contro cui si procede. E a di lui favore rimane l'ultimo rifugio del Ministero, che è quello che deve promuovere i decreti di punizione.

Nel caso, invece, della magistratura amministrativa, o meglio dei presidenti e dei consiglieri di Stato, indubbiamente occorrerà un decreto, poichè lo stabilisce la legge, preso in Consiglio di ministri che devono dare voto conforme, badisi, conforme, cioè a maggioranza, non necessariamente ad unanimità, occorrerà che il decreto sia motivato. Ma domando io, quale guarentigia speciale con la presente legge si creerà ai consiglieri di Stato, che non sia già in fatto a favore di tutti gli altri impiegati? Che forse per destituire gl'impiegati dello Stato non occorra che se ne determinino i motivi e, quantunque non prescritto per legge, le proposte non si discutano in Consiglio di ministri?

Anzi, non si è istituita per decreto reale, e non funziona da moltissimi anni una Commissione, la quale deve esaminare l'indole e i motivi della destituzione, quando gli effetti di essa si vogliono riguardare rispetto alla indennità o alla pensione, che pur possono competere al funzionario destituito?

Ma quando al Consiglio di Stato si vogliono attribuire competenze giurisdizionali, quando di esso, per un'istituzione nuova, che costituirà la sua più grave sezione, si vuol fare una magistratura decidente unica e suprema insieme, son per vero troppo poco le guarentigie d'inamovibilità e d'indipendenza che con questa legge

si promettono ai presidenti e ai consiglieri di Stato che devono esercitare, benchè amministrativamente, una vera e propria giurisdizione contro i ministri, che, d'altra parte, per mero arbitrio, li possono togliere da giudici e rimetterli alle sezioni dei meri consulenti; contro i ministri che per giunta li possono sospendere e destituire, senza difesa e senza intervento di altro corpo giudicante.

Io avrei desiderato per ciò, che non si fossero specificati tanti casi di destituzione, che in ogni modo si fosse adoperata una forma che, salvando la dignità del corpo, avesse apprestato più vere guarentigie e avesse grandemente circoscritta la potestà del Governo.

Non avendo proposte da sottoporre, mi limito a chiedere, come dissi, che l'articolo sia votato per divisione.

PRESIDENTE. La parola è all'onorevole presidente del Consiglio.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il relatore della Giunta centrale rilevò quale era stato il primo pensiero del disegno di legge presentato dal Ministero.

Si voleva assicurare ai consiglieri di Stato l'inamovibilità, stabilendo che le loro sospensioni o rimozioni non potessero nè dovessero essere fatte se non che pei motivi pei quali possono essere sospesi e rimossi i magistrati ordinari.

È chiaro il grande miglioramento che si ottiene con questa nuova riforma, ove si rifletta che l'Ufficio centrale ha voluto determinare i casi pei quali si dovesse ricorrere a decisioni di tanta importanza e di fronte ai quali il potere esecutivo si trovasse impedito dal commettere arbitrî contro i membri del Consiglio di Stato. Il che segna un grande progresso sull'art. 4 della legge del 20 marzo 1865.

In cotesto art. 4 non si indicavano infatti i motivi; si diceva soltanto che la rimozione o sospensione non poteva essere decretata se non in seguito ad una relazione motivata in Consiglio dei ministri dal ministro dell'interno.

Comprendo che anche in questo una certa garanzia c'era, ma non quanta ne ha ora stabilito l'Ufficio centrale. E qui bisogna ricordarsi che l'art. 4 della legge 20 marzo 1865 sul Consiglio di Stato esiste da ventitre anni.

Il potere esecutivo non ne ha mai abusato. Voi non troverete un esempio di un presidente

o di un consigliere di Stato che sia stato sospeso o rimosso, mentre il potere esecutivo aveva così ampia facoltà.

Volete voi che colle norme proposte dall'Ufficio centrale avvenga quell'arbitrio che fino a oggi non si è osato?

Ma si dice: E perchè la rimozione o sospensione non dovrà essere fatta, intesa la parte?

Intesa la parte? Da chi, se è il ministro dell'interno che deve proporre il decreto, e s'è il Consiglio dei ministri che deve deliberarlo?

Vorreste voi elevare il Consiglio dei ministri a magistrato, oppure vorreste che il ministro dell'interno chiedesse spiegazioni al consigliere o al presidente del Consiglio di Stato, da rimuoversi o sospendersi?

Certamente, così grave misura non potrà essere presa senza un'istruzione preventiva. Non possiamo supporre che l'individuo imputato, o di un atto irregolare o di una colpa, venga lì per lì rimosso o sospeso senza che il ministro che sta per giudicarlo non abbia proceduto con ogni ponderazione e non abbia promosso tutte quelle indagini che sono solite a farsi in casi simili.

Ciò per quanto riguarda i primi tre paragrafi dell'art. 4 della nuova legge. Per tutti gli altri, se esaminate i casi specificati dall'Ufficio centrale, troverete non solo le ragioni precise ed indiscutibili, ma anche i mezzi legali per conoscere i fatti colpevoli che danno luogo alla sospensione o alla rimozione.

Codesti fatti dovranno risultare da sentenze o da altri documenti che saranno naturalmente esaminati.

Il relatore dell'Ufficio centrale vi disse, che il Consiglio di Stato, il quale in virtù della nuova legge diventerebbe un magistrato inamovibile pel contenzioso amministrativo, non perde il suo carattere di corpo giuridico a cui il Governo rimette l'esame di gravi materie e dal quale richiede un parere. Esso è quindi un collaboratore del Ministero, e tale essendo, non si potrebbe spogliare il potere esecutivo di facoltà che concorrono a rinsaldare il vincolo e a mantener l'armonia tra esso potere e il corpo consulente.

Se del contenzioso amministrativo si fosse fatto un tribunale non facente parte del Consiglio di Stato, ma indipendente, sarebbe forse il caso di discutere intorno alla maggiore o

minore necessità di altre garanzie; senonchè il Consiglio di Stato, rimanendo quello che è, e il contenzioso essendo una sezione di esso, e i membri della sezione dovendo sovente far parte delle altre sezioni, per l'annuale rotazione d'ufficio, parmi che non vi sia altro rimedio, fuorchè di seguire il metodo indicato dall'Ufficio centrale.

Del resto io credo che garanzie maggiori non si potrebbero dare.

Le garanzie assicurate alla Corte dei conti dall'art. 4 della legge 14 agosto 1862 sono minori di quelle che ora stiamo per stabilire a favore del Consiglio di Stato.

La garanzia per i presidenti e vicepresidenti e consiglieri della Corte dei conti consiste in quella speciale magistratura che si volle istituire, e che è il loro giudice. Come vi dissi però poco fa, e come vi disse il relatore dell'Ufficio centrale, non si può dare un giudice speciale al Consiglio di Stato, e quindi è bene che le cose restino come l'Ufficio centrale ha proposto ed il Ministero ha accettato.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Io prego l'Ufficio centrale, e specialmente l'onor. relatore, ad esaminare se per avventura la dizione alla fine del n. 4 dell'art. 1 non esiga maggiore spiegazione.

In questo n. 4 si contempla il caso in cui un membro del Consiglio di Stato sia imputato di reato a cui sia applicabile una pena o correzionale o criminale, e si dice che quando sia stato prosciolto con dichiarazione di non farsi luogo a procedere unicamente per estinzione dell'azione penale può essere rimosso dall'ufficio. Ma può avvenire che il tribunale non entri nel merito della questione, cioè che la sentenza si limiti alla questione, direi quasi pregiudiziale, cioè non entri a discutere se vi sieno prove od indizi di colpevolezza, e si arresti unicamente alla prescrizione.

Ora il dare in questo caso facoltà al Ministero di rimuovere il consigliere di Stato pare a me soverchio, perchè tra il processare e l'essere condannato havvi troppa grande differenza e qualunque galantuomo può essere tratto in giudizio penale. Sta bene che il Ministero può non rimuoverlo, ma può accadere anche il contrario, ed una maggiore garanzia certo non nuoce-

rebbe, posto che si vuole contemplare anche questo caso fra i contingibili; che se la si ravvisa inutile, io mi asterrò dal proporla.

Prego l'onor. relatore di essermi cortese di una risposta.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Per fortuna, il nostro paese non ha una giurisprudenza sulla portata di questo n. 4 dell'art. 1 del progetto, sebbene sia tolto letteralmente dall'art. 205, n. 2, della legge sull'ordinamento giudiziario, che è in vigore da vent'anni, perchè non ha mai avuto magistrati condannati e che abbiano potuto essere destituiti per i motivi indicati in questo articolo.

Ma, nonostante questa mancanza, io credo che il nostro onor. collega Cavallini può tranquillizzarsi per due ragioni:

Prima di tutto l'articolo dice: *unicamente per estinzione dell'azione penale*. Dunque questo dimostra che dalla sentenza deve risultare che una imputazione legale vi sia stata, e che venne tolta di mezzo unicamente per estinzione dell'azione penale.

Ma la ragione che lo deve poi tranquillizzare completamente è questa, che non saremmo nel caso di una distinzione che s'incorre *de jure*, ma unicamente di una facoltà, che è data al Governo, di pronunciare la rimozione.

È certo quindi che il Governo si troverà nella piena libertà di apprezzare i motivi della dichiarazione di non farsi luogo a procedimento, nè si può dubitare che in tale apprezzamento terrà conto delle considerazioni che hanno suggerito il dubbio esposto dall'onor. Cavallini.

PRESIDENTE. Non essendovi altri che chieda di parlare, si passerà alla votazione dell'articolo. Il senatore Majorana-Calatabiano chiede la votazione per divisione, perciò si voterà paragrafo per paragrafo.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

Gli articoli 1, 4 e 14 della legge 20 marzo 1865, allegato D, sono modificati come segue:

Art. 1. « Il Consiglio di Stato si compone del presidente, di quattro presidenti di sezione, di trentadue consiglieri, di otto referendari, di un segretario generale e di quattro segretari di sezione ».

(Approvato).

Art. 4. I presidenti ed i consiglieri di Stato non possono essere rimossi, nè sospesi, nè collocati a riposo d'ufficio, nè allontanati in qualsivoglia altro modo, se non nei casi e coll'adempimento delle condizioni seguenti:

1° Non possono essere destinati ad altro pubblico ufficio, se non col loro consenso.

(Approvato).

2° Non possono essere collocati a riposo d'ufficio, se non quando, per infermità o per debolezza di mente, non sieno più in grado di adempiere convenientemente ai doveri della carica.

(Approvato).

3° Non possono essere sospesi, se non per negligenza nell'adempimento dei loro doveri o per irregolare e censurabile condotta.

(Approvato).

4° Non possono essere rimossi dall'ufficio se non quando abbiano ricusato di adempiere ad un dovere del proprio ufficio imposto dalle leggi o dai regolamenti....

(Approvato).

...quando abbiano dato prova di abituale negligenza.

PRESIDENTE. Il senatore Majorana propone la soppressione delle ultime parole lette. Chi le approva voglia sorgere.

(Approvato).

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la controprova.

PRESIDENTE. Chi non approva l'inciso ultimo letto è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

Ovvero con fatti gravi abbiano compromessa la loro reputazione personale o la dignità del collegio al quale appartengono.

(Approvato).

Quando siano stati condannati a pena criminale o correzionale; quando, essendo stati rinviati a giudizio per reato criminale o correzionale, ne siano stati prosciolti con dichiarazione di non farsi luogo a procedere unicamente per estinzione dell'azione penale.

PRESIDENTE. A questo inciso il senatore Majorana-Calatabiano propone che siano omesse le parole: « Quando, essendo stati rinviati a giudizio per voto criminale o correzionale, ne siano

stati prosciolti con dichiarazione di non farsi luogo a procedere unicamente per estinzione della azione penale ».

Chi approva quest'inciso, come è stato letto e si legge nelle proposte dell'Ufficio centrale, s'intende che non approva l'omissione proposta dal senatore Majorana-Calatabiano.

(Approvato).

Quando siano stati per due volte sospesi dall'ufficio.

(Approvato).

I provvedimenti preveduti in questo articolo debbono essere emanati per decreto reale, sopra proposta motivata del ministro dell'interno, in seguito a deliberazione conforme del Consiglio dei ministri.

(Approvato).

Art. 14. « Le sezioni in cui si divide il Consiglio di Stato sono quattro :

- dell'interno ;
- di grazia e giustizia e culti ;
- di finanze ;
- del contenzioso amministrativo.

« Ciascuna sezione è presieduta da un presidente. Il presidente del Consiglio presiede le adunanze generali e può presiedere le sezioni nelle quali reputasse di intervenire ».

(Approvato).

PRESIDENTE. Ora metto ai voti l'intero articolo.

Chi lo approva è pregato di levarsi.

(Approvato).

#### Art. 2.

La sezione del contenzioso è composta di un presidente e di otto consiglieri, designati con decreto reale al principio di ogni anno, in modo che almeno due e non più di quattro consiglieri siano mutati dalla composizione dell'anno precedente.

I consiglieri che cessano di far parte della sezione possono esservi, dopo un anno, nuovamente destinati.

Ove manchi nella sezione il numero dei consiglieri necessari per deliberare, il presidente del Consiglio vi supplisce con consiglieri appartenenti ad altre sezioni.

PRESIDENTE. Se nessuno domanda di parlare pongo ai voti questo secondo articolo.

(Approvato).

Voci: A domani!

#### Presentazione di un progetto di legge.

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

PRESIDENTE. L'onorevole presidente del Consiglio ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ho l'onore di presentare al Senato un disegno di legge col quale è approvato il trattato di amicizia e di commercio fra l'Italia e la Repubblica Sud-Africana. Questo disegno di legge fu già approvato dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro della presentazione di questo disegno di legge che approva il trattato di amicizia e commercio con la Repubblica Sud-Africana, che sarà stampato e passato agli Uffici.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato a domani.

#### Risultato delle votazioni a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Prego i signori segretari a fare il novero dei voti.

(I senatori segretari procedono allo spoglio della votazione a scrutinio segreto).

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto dei progetti di leggi approvati per alzata e seduta :

Maggiori spese per lavori di strade nazionali e provinciali :

Votanti . . . . .	78
Favorevoli . . . . .	66
Contrari . . . . .	12

(Il Senato approva).

Concessione della naturalità italiana al signor Giovanni Meyer :

Votanti . . . . .	78
Favorevoli . . . . .	72
Contrari . . . . .	6

(Il Senato approva).

Concessione della naturalità italiana al signor Ernesto Nathan:

Votanti . . . . .	78
Favorevoli . . . . .	69
Contrari . . . . .	9

(Il Senato approva).

Concessione della naturalità italiana al professor Arnaldo Cantani:

Votanti . . . . .	80
Favorevoli . . . . .	74
Contrari . . . . .	6

(Il Senato approva).

Concessione della naturalità italiana al signor Matteo Schilizzi:

Votanti . . . . .	79
Favorevoli . . . . .	69
Contrari . . . . .	10

(Il Senato approva).

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

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 sui 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 1886-87, pel Ministero di grazia e giustizia e dei culti;

Tutela dell'igiene e della sanità pubblica.

La seduta è sciolta (ore 6 e 5 pom.)