

XLVIII.

TORNATA DEL 22 MARZO 1888

Presidenza del Vice-Presidente TABARRINI.

Sommario. — *Seguito della discussione del progetto di legge per modificazioni alla legge del Consiglio di Stato — Approvazione degli articoli dal 3 all'8 compreso — Osservazioni dei senatori Auriti, Pierantoni, Cavallini e del senatore Costa, relatore — Parlano sull'art. 9 i senatori Auriti, Miraglia, il presidente del Consiglio, ministro dell'interno, i senatori Cadorna, Majorana-Calatabiano e Costa, relatore — Proposta di rinvio dell'articolo stesso all'Ufficio centrale, approvata.*

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

È presente il presidente del Consiglio.

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

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

PRESIDENTE. Secondo l'ordine del giorno si riprende la discussione del disegno di legge relativo alle modificazioni della legge sul Consiglio di Stato.

La discussione si arrestò ieri all'art. 2 e perciò incomincerà oggi al capo II, art. 3.

Prego uno dei signori segretari di leggere l'art. 3.

Il senatore, *segretario*, CENCELLI legge:

CAPO II.

Attribuzioni
della sezione del contenzioso amministrativo.

Art. 3.

Spetta alla sezione del Consiglio di Stato pel contenzioso amministrativo di decidere sui ri-

corsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non sieno di competenza dell'autorità giudiziaria nè si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali.

Il ricorso non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Il ricorso per violazione di legge che non implichi incompetenza od eccesso di potere, non è ammesso se, per speciale disposizione di legge, la decisione sull'oggetto del ricorso sia attribuita al ministro o ad altri pubblici ufficiali da lui delegati. Questa limitazione non si applica ai ricorsi nelle materie prevedute nell'articolo seguente.

PRESIDENTE. È aperta la discussione sopra questo art. 3.

Senatore AURITI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Signori senatori. Basta leggere gli articoli 3 e 4 per rilevare che in essi

si concentra il nerbo del progetto attuale, poichè in questi articoli è delineata la materia della competenza contenziosa che è attribuita al Consiglio di Stato, come sviluppo di un germe, che, benchè minimo, esiste già nelle leggi attualmente in vigore, e come garanzia suppletiva in certe materie che non godono la tutela massima dell'azione giudiziaria.

Uno dei primi capisaldi del progetto sta in questo principio. Tutto ciò che fu rivendicato alla competenza giudiziaria colla legge del 1865 resta fermo. La nuova legge non riguarda che le materie rimaste fuori di quella sfera, e lasciate sotto l'impero della amministrazione pura. E questo principio non solo è implicito, ma è stato espresso due volte, nell'art. 3 e nell'articolo 4, ossia nei due articoli che assegnano appunto i confini della nuova competenza.

Ora, o signori, che sia questa una riforma utile, anzi necessaria, per dare speciali guarentigie in supplemento di quelle insufficienti, accordate finora in certi affari di rincontro alla azione dell'amministrazione pubblica, è cosa posta al disopra di qualsiasi ragionevole controversia.

Una discussione seria non poteva farsi che sul modo dell'attuazione, vedere cioè: primo, quali dovessero essere tali guarentigie; secondo, quali le materie dell'amministrazione pura a cui dovessero applicarsi.

Il primo problema è di facile soluzione. La vera guarentigia sta in questo: che nel corpo stesso dell'amministrazione pubblica, l'organo supremo amministrativo, che è il Consiglio di Stato, dotato di nuove condizioni di indipendenza per inamovibilità, emetta in certi affari non più un parere, che aspetti altra sanzione, ma un pronunciato che sia definitivo, che faccia stato fra le parti e vincoli l'amministrazione pubblica.

Se si fosse voluto introdurre soltanto alcune guarentigie di procedura, come assegnare dei termini più precisi, ammettere una discussione pubblica e lo sviluppo orale di ragioni per mezzo di avvocati, la cosa sarebbe stata tanto facile ad attuare, quanto sterile di risultati. Che vale questa mutazione di forme preparatorie di un parere, che conservando un tale carattere, debba cercare altrove la forza di decisione?

In Francia si fece questo nel 1831 dopo la rivoluzione del 1830. Soddisfece forse al bisogno che si manifestava? No. E dopo lunghe

insistenze dei politici e dei giuristi più valenti, si è giunti finalmente colà, con la legge del 24 maggio 1872, a conseguire in un modo definitivo quello che si era ottenuto nel 1849, e durò breve tempo, l'autorità cioè nel Consiglio di Stato d'emettere decisioni, e non semplici pareri, nelle materie del contenzioso amministrativo ad esso deferite.

Fa meraviglia, o signori, il vedere come in Francia si sia combattuto 40 anni per arrivare a questa riforma. Eppure è un fenomeno non insolito in quel paese, il quale ha una mobilità morbosa e funesta nelle cose politiche, ma ha un istinto di conservazione tenace e quasi superstiziosa in tutto ciò che possa toccare agli ordinamenti amministrativi e giudiziari. Moltissime proposte di riforma erano state presentate al Parlamento francese nell'epoca della libertà costituzionale prima del 1848, e durò poco fin la vittoria ottenuta nel 1849, e non divenne stabile il trionfo che dopo la caduta del secondo Impero.

Nè gli ordinamenti del contenzioso amministrativo in Germania hanno mai ammesso che potessero avere in sè autorità ed assicurare alle parti valide guarentigie col mezzo di pareri consultivi, siano pure di altissimo consesso.

Il problema grave è nel determinare la materia di questa nuova giurisdizione contenziosa, che viene ora a costituirsi a sviluppo del piccolo germe depresso nelle leggi vigenti.

Sarebbe stato molto facile il nostro compito se si fosse potuto dire: tutto quello che non è di competenza dell'autorità giudiziaria, se dà luogo a controversia ed a reclamo amministrativo, si decide in via amministrativa contenziosa.

Ed allora che sarebbe rimasto alla Amministrazione? Essa non vive che di libertà, limitata bensì da responsabilità, ma non impacciata al tempo dell'azione nella spontaneità dei suoi movimenti.

Pe' reclami ordinari bastano eque agevolazioni di difesa degli interessi privati, ma la grande difficoltà sta nel discernere fra tutte le materie dalla amministrazione attiva quali siano quelle che possano consentire, in caso di controversia, questa nuova forma di garanzia, di una decisione definitiva, dopo pubblico dibattimento, commessa al più alto corpo amministrativo, e ciò senza paralizzare, senza scon-

volgere il regolare andamento della pubblica amministrazione.

E credetelo, signori, questo progetto di legge è stato oggetto di lunga meditazione, prima da parte del Governo per mezzo di speciali Commissioni, all'uopo costituite, e poi nel seno dell'Ufficio centrale, che poté giovare de' lavori dell'altra autorevolissima Commissione, da voi eletta, che esaminò l'altro progetto più ampio presentato già dal ministro Depretis.

Quante volte siamo tornati sopra una difficoltà per poter trovare il modo migliore come risolverla, quanti problemi sono stati dibattuti per concludere ad esclusioni di cui non appare traccia nel progetto!

Mi sono trovato concorde coi colleghi dell'Ufficio centrale in tutte le disposizioni fondamentali dello schema a voi proposto, ma nondimeno sono stato dissenziente in alcune modalità secondarie.

Ora ciò mi porge occasione di svolgere i principî informatori di questi due articoli 3 e 4, aggiungendo a ciò che è stato detto opportunamente e dottamente dal nostro onorevole relatore, alcune specialità atte a dar ragione delle poche divergenze occorse tra me e la maggioranza dell'Ufficio. Io non intendo di far proposte formali d'emendamento, almeno per questi due articoli 3 e 4; ma mi propongo bensì due scopi.

Il primo è che delle discussioni avute nel seno dell'Ufficio centrale, essendo state partecipate all'onorevole ministro le sole conclusioni della maggioranza, egli possa adesso conoscere anche quei punti in cui ci siamo trovati in dissenso, perchè potrebbe avere l'occasione d'esprimere forse il suo pensiero. L'altro intento è quello che resti traccia nei resoconti del Senato di dibattimenti atti a chiarire lo spirito del progetto di legge che si discute. Esso è di grande importanza, tocca un arduo problema, ed è stato presentato dapprima al Senato. Alla nostra discussione dovrà seguire quella della Camera, e nel corso degli studi ulteriori forse alcune idee, che nel primo momento non ebbero fortuna, potrebbero attecchire e fruttificare.

Il progetto di legge divide le materie le quali possono godere questa guarentigia di una decisione del Consiglio di Stato, che vincoli l'Amministrazione, in due grandi categorie.

Si vengono a costituire due regole: l'una nell'art. 3, l'altra nell'art. 4.

L'art. 3 attinge il fondamento della competenza nella natura del provvedimento emesso. Qualunque sia il genere degli affari che abbiano rapporto ad un interesse, e non ad un diritto che goda della tutela dell'azione giudiziaria, qualunque sia l'affare che dia luogo a doglianza d'interesse offeso, se la natura del provvedimento è tale che possa essere impugnato per incompetenza, per eccesso di potere, o per violazione di legge, sorge da ciò un titolo sufficiente alla podestà di decisione del Consiglio di Stato. Sono questioni di altissima importanza, questioni principalmente di diritto, sui limiti che la pubblica Amministrazione deve rispettare, e ben possono richiedere che la risoluzione sia data con la garanzia che viene dal modo di organizzazione del supremo Consiglio amministrativo, che emetta all'uopo un pronunciato e non un semplice parere.

La 2ª categoria (art. 4) trova il fondamento della competenza non nella natura del provvedimento, ma nella materia a cui il provvedimento si riferisce. Imperocchè vi sono degli interessi i quali comunque debbano estimarsi e regolarsi in via amministrativa, hanno tale importanza, possono dar luogo a lesione così grave, che non solamente per la inviolabilità delle leggi, non solamente pei limiti della competenza, o per reprimere gli eccessi di potere, ma anche pei giudizi di apprezzamento, è necessario che l'ultima parola definitiva di estimazione di fatto non stia nelle mani dell'Amministrazione libera, ma risieda in questo alto Consesso che noi dotiamo dell'attribuzione speciale di decidere vincolando l'Amministrazione.

Se vogliamo riferire questi due titoli di competenza ai tipi degl'istituti di contenzioso amministrativo che esistono in Europa, troviamo che la prima regola ha un riscontro nel tipo del contenzioso amministrativo francese.

Colla legge ultima del 24 maggio 1872, il Consiglio di Stato francese ha competenza di decidere sempre che ci sia denuncia di eccesso di potere contro atti dell'autorità amministrativa; e secondo la giurisprudenza francese, nell'eccesso di potere è compresa l'incompetenza, è compresa la violazione di legge, ed anzi si comprende anche il caso in cui letteralmente

si esegua la legge, ma non ne sia rispettato lo spirito, sicchè si rasenti l'abuso di potere.

In Francia però quello è l'unico istituto, l'unica garanzia nelle materie attinenti alla pubblica amministrazione. Noi al contrario abbiamo la materia divisa in due sfere. Nell'una, dove sta il diritto, abbiamo la garanzia massima della competenza giudiziaria; nell'altra, dove non si trovano che interessi, se ci sia eccesso di potere, incompetenza, o violazione di leggi, viene la competenza del Consiglio di Stato in supplemento della competenza giudiziaria che manca.

La seconda regola, l'enunciazione cioè dei casi speciali dell'art. 4, s'informa più al tipo del contenzioso amministrativo secondo gli ultimi istituti creati in Germania. Imperocchè è prevalso in essi questo concetto, che, anche nella pura amministrazione, bisogna guardare la natura degli interessi da regolare, i quali possono essere di tale importanza da richiedere che anche la definizione per estimazione di fatto sia data per mezzo di organi dotati di certa indipendenza, onde sottrarre le risoluzioni alle influenze delle opinioni politiche, degli interessi dei partiti, effetti gravi, quasi inevitabili nelle condizioni di vita dei governi parlamentari.

Se volessi infine riferire queste due norme supreme agli istituti attualmente esistenti, io direi, che, nel primo caso, il Consiglio di Stato ha funzioni, non in tutto, ma in gran parte analoghe a quelle della Corte di cassazione, e nel secondo caso funzioni simili a quelle del magistrato d'appello. Imperocchè non essendo ammesso il ricorso al Consiglio di Stato, in via contenziosa, se non quando la questione fu già dibattuta e risolta in linea amministrativa colle vie ordinarie, ciò sarebbe come un primo grado, per salire in secondo grado al Consiglio di Stato.

Esaminiamo ora più da vicino i due articoli.

E cominciamo dall'art. 3.

Esso è formulato in termini di tanta generalità, che può parere a prima vista debba portare un compito enorme a carico del Consiglio di Stato, ma non è così. Imperocchè ordinariamente, quando vi è incompetenza od eccesso di potere, quando le leggi violate erano state fatte appunto per proteggere certi dati interessi, questi, in virtù della tutela speciale ad

essi accordata, diventano diritti, ed in questo caso la competenza è dell'autorità giudiziaria.

Ma possono esservi dei casi in cui la competenza giudiziaria non ci sia. E siano pochi questi casi, la proclamazione del principio ha sempre una grande importanza morale per i cittadini, creando in loro questa sicurezza: se per incompetenza del funzionario che agì, se per eccesso di potere, se per violazione di legge sarà leso un nostro interesse, il nostro reclamo non dovrà essere rivolto al Governo, il quale difficilmente può sfuggire alle influenze di partiti politici, ma bensì all'autorità giudiziaria, e in mancanza di questa, per la natura del caso, al Consiglio di Stato, costituito anche esso in modo da assicurarne la indipendenza.

Che ci possano essere dei casi ne' quali, pur essendo il provvedimento amministrativo infetto di alcuni de' vizi designati nell'art. 3, non si apra adito all'azione giudiziaria, lo spiegherò con qualche esempio.

Per legge si saranno segnati alcuni punti immutabili di una linea di ferrovia da costruire. Il Governo crederà, per qualsiasi ragione, ma senza le debite autorizzazioni, di variare quei punti. Ora tutti i proprietari di quei terreni che saranno attraversati da questa nuova strada per effetto del mutamento illegale, hanno da far valere un diritto di proprietà di cui non possono essere privati che con le forme di espropriazione per causa di pubblica utilità, e quindi contro la consumata lesione del loro diritto per violazione di legge potranno ricorrere all'autorità giudiziaria. Però tutti i possessori di altri terreni i quali potevano semplicemente avere un giovamento per la vicinanza maggiore della linea approvata per legge, i comuni, che pel deviarsi della strada avranno forse meno prossima e meno comoda la novella stazione ferroviaria, hanno un interesse da far valere, non un diritto, perchè le linee ferroviarie si segnano in considerazione di un complesso di condizioni d'interesse generale, in cui vanno a compenetrarsi gli interessi particolari, senza che questi si elevino a qualità di diritti. Questi interessi però avranno la tutela di una decisione del Consiglio di Stato.

Io citerò un altro esempio. Secondo la legge comunale e provinciale, tutte le deliberazioni dei Consigli comunali e dei Consigli provinciali sono sottoposte alla revisione del prefetto, il

quale può annullarle per inosservanza di forme o per violazione di legge. Attualmente si può ricorrere al Consiglio di Stato, ma il Consiglio di Stato non dà che un parere che deve precedere, ma da cui può dissentire, la risoluzione per decreto reale.

Siccome però qui si tratta di questione di legge, se il prefetto ha male interpretato o male applicato la legge e quindi l'ha violata, il ricorso per l'art. 3 del presente schema sarà definito dal Consiglio di Stato, con decisione sovrana. Il numero di questa specie di ricorsi sarà forse non iscarso, ma è già materia del lavoro attuale di quel supremo Consesso, sicchè il lavoro sarà solo aumentato per la solennità della forma in pubblica discussione, ma sarà immensamente accresciuta l'autorità del giudizio, che, come già dissi, non sarà più semplicemente parere in via di consultazione, ma sarà un pronunciato che vincolerà la pubblica Amministrazione.

Stabilito questo principio generale, cominciano a venire le limitazioni del principio. Una prima limitazione è nel primo comma dell'art. 3, imperocchè la condizione apposta è non solamente che la materia non sia di competenza giudiziaria, ma che non spetti nemmeno alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi speciali.

Si è fatta una enunciazione, in apposito allegato, di questi diversi corpi e collegi e delle loro attribuzioni speciali, ma per una semplice indicazione, e per ricordo opportuno di poco note disposizioni legislative. Per parecchie di quelle potrà nascere disputa se ci sia un vero esercizio di giurisdizione, o solo un modo speciale di risoluzione amministrativa.

Bisogna però osservare che con questa eccezione non sono tolte le opportune guarentigie, quasi che mancasse ogni sindacato superiore. Ed invero, o avremo un atto di autorità amministrativa o di Consiglio amministrativo deliberante, comunque emesso con solennità di forme e con effetti speciali, ed avremo l'art. 3 che sottopone quegli atti alla censura del Consiglio di Stato; o avremo veramente atti giurisdizionali che possano considerarsi come decisioni di tribunali speciali, ed allora, comunque gli atti siano fuori della sfera di questo art. 3, entrano sotto l'impero di un'altra disposizione di legge, ed è quella che fu rammentata ieri,

del n. 3 dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877, cioè della Corte di cassazione di Roma, che ha potestà di annullare, per ragioni di incompetenza o per eccesso di potere, tutti i pronunciati delle giurisdizioni speciali.

Viene però un'altra limitazione, quella cioè che il Consiglio di Stato non ha competenza quando si tratti di materie che emanino dal potere politico del Governo.

Io non credo che le obiezioni del nostro collega il senatore Pierantoni si riferiscano, quando parlò del potere politico, a questa clausola; imperocchè nel suo concetto, se egli ripudia l'attribuzione che noi diamo al Consiglio di Stato, pur nelle cose di pura amministrazione, non dovrebbe logicamente accordarla contro atti del potere politico. Egli vorrebbe tutto ricondurre alla competenza giudiziaria, non solo mantenendo, come facciamo noi, ma allargando la competenza conquistata con la legge del 1865.

Ma pur tuttavolta io mi debbo occupare di questa clausola, poichè non debbo tacere al Senato che discutendo di questo importantissimo ed arduo progetto di legge con persona autorevolissima, mi oppose vivissime obiezioni contro questa limitazione, che gli atti emanati in esercizio del potere politico sottrae al sindacato del Consiglio di Stato per incompetenza, eccesso di potere, o violazione di legge.

L'illustre uomo mi diceva: Voi introducete un principio illiberale che mutuato dalla giurisprudenza francese: voi viziate i principî della nostra giurisprudenza, creando dimezzata l'autorità di garanzia che date al Consiglio di Stato.

Se ci è violazione di legge, o l'autorità giudiziaria o il supremo consesso amministrativo in via contenziosa deve tutelare il dritto o l'interesse offeso; io respingo assolutamente questa limitazione.

Ma ad onta della grande autorità dell'eminentemente uomo con cui discuteva, io non sono stato smosso da' miei convincimenti, che ho comuni coi colleghi dell'Ufficio centrale.

E ne dirò ora brevemente, perchè grave è il problema, e riuascerà senza dubbio nel seguito della discussione innanzi all'altro ramo del Parlamento.

Certamente, questo principio, che vige in Francia, contiene una restrizione che lascia colà senza alcuna difesa dritti rispettabilissimi, perchè

colà per gli atti in cui interviene l'Amministrazione pubblica, non c'è altro giudizio che quello del contenzioso amministrativo, esclusa affatto la competenza dell'autorità giudiziaria.

Ora se nell'attuazione di quest'unica guarentigia basta a farla venir meno la natura dell'atto che emani dal potere politico del Governo, ed anzi se basta che il Governo dichiari: *Questo atto fu emanato per fini politici*, qual'altra difesa resterà ai cittadini, tranne quella sempre invocata, e non mai tradotta in atto efficace, della responsabilità politica dei ministri?

Ma noi nel nostro progetto non ci occupiamo che di una garanzia suppletiva, quando cioè non abbiamo di rincontro che semplici interessi, perchè quando vi sono diritti da difendere è sempre libero il ricorso all'autorità giudiziaria. Certamente, se il potere politico si è svolto nei limiti delle proprie attribuzioni, l'autorità giudiziaria non può intervenire; sicchè non la natura generica dell'atto, ma il suo essere in concreto lo sottrarrà ad ogni sindacato, non essendovi dritto contro il dritto. Ma se vi è violazione del dritto, la competenza giudiziaria non vien meno per la finalità politica dell'atto.

E qui, o signori, permettete che in poche parole io svolga una teorica molto chiara sulla natura e sui limiti della competenza giudiziaria di rincontro agli atti dell'Amministrazione pubblica.

Quando lo Stato agisce come ente giuridico, quando fa dei contratti, possiede ed amministra de' beni, litiga in giudizio, è come un privato qualunque: *loco privatorum habetur*; la competenza giudiziaria c'è ed è illimitata senza restrizione alcuna, perchè lo Stato come ente giuridico e il privato sono in egual modo soggetti di dritti, benchè questi dritti possano essere specificati in modo diverso. Solo una disposizione espressa di legge potrebbe in questi casi limitare la competenza giudiziaria.

Quando al contrario lo Stato agisce come potere, come sovranità, di regola sull'esercizio legittimo di questo potere non può l'autorità giudiziaria portare il suo sindacato. Però non è esclusa la competenza dell'autorità giudiziaria, perchè se c'è un dritto e se il titolare di questo dritto ha ragione di dire: voi avete esercitato una facoltà che non era data, o l'avete esercitata per mezzo di un funzionario che non aveva questa competenza, e non con quelle norme di

merito, non con quelle forme sostanziali che la legge prescrive a tutela del mio dritto, allora la competenza giudiziaria si afferma anche rapporto agli atti che siano d'impero e non di semplice gestione. Mi permetta il Senato che io legga un brano della relazione in cui con lucidezza e precisione mirabile questa teoria è stata riassunta.

« Venne costantemente rivendicata all'autorità giudiziaria qualsiasi materia nella quale, sotto qualunque aspetto, poteva esservi questione dell'esistenza o della lesione di un *diritto*, riconosciuto e garantito come tale dalla legge, con competenza più o meno estesa, secondochè si tratti di atti di *gestione*, nei quali l'Amministrazione pubblica è equiparata al privato cittadino, o di atti d'*impero* soggetti al sindacato giudiziario per l'esistenza della facoltà, per la competenza dell'autorità che lo esercita e per l'osservanza delle forme sostanziali prescritte a garanzia dei singoli, in tali termini da costituire un diritto ».

Or bene, lasciamo tutta questa materia, in cui la tutela del diritto violato è affidata all'autorità giudiziaria, ed entriamo nell'altro campo, in cui viene oggi a costituirsi una maggiore guarentigia nell'ordine amministrativo.

Di rincontro ad un semplice interesse ammettere la competenza del Consiglio di Stato a giudicare, sia per qualunque titolo, di atti del Governo nell'esercizio del potere politico, sarebbe dare a questo consesso amministrativo, che è un organo esso pure del Governo, un potere da costituire quasi un succedaneo, o un contrapposto del sindacato del Parlamento sulla responsabilità politica dei ministri.

Chi scorra per poco tutte le discussioni che si sono fatte in Francia per 40 anni prima di arrivare a dare al Consiglio di Stato facoltà di giudicare nel contenzioso amministrativo, e non di emettere pareri, vedrà che appunto era questa apprensione, esagerata di certo, di un soverchio potere, che tratteneva dall'approvare la riforma.

Chi legga la relazione alla Camera de' Pari, che nel 1834 fece il Portalis, contraria al progetto di riforma, relazione alta, sobria, severa, stringente, vedrà con che vivi colori egli dipinge i temuti pericoli di un potere indipendente conferito al Consiglio di Stato.

Erano esagerazioni, se si guardi alle materie

di vera amministrazione, in cui volevano accordarsi ai privati opportune garanzie, ma ci sarebbe molto di vero nel campo degli atti del potere politico del Governo, pei quali la legislazione italiana ha sciolto felicemente il problema, lasciando libera soltanto la competenza giudiziaria, nei confini detti di sopra, in caso di lesione di diritto.

Resta finalmente un'ultima limitazione in quest'art. 3. E qui cade il dissenso tra me e i miei colleghi dell'Ufficio centrale.

C'è il caso che il ricorso denunci una violazione di legge, ma non così grave da costituire un difetto di competenza, o un eccesso di potere, incompetenza assoluta di qualunque funzionario dello stesso ordine, e in questo caso, si dice: non può il Consiglio di Stato conoscere della denunciata violazione di legge, se per altra disposizione speciale di legge la decisione sull'oggetto del ricorso sia attribuita al ministro o ad altri pubblici ufficiali da lui delegati.

Io trovo che un provvedimento così generale non può essere giustificato. Si fonda esso sopra una distinzione che non può portare conseguenze.

Qual'è la ragione della distinzione?

Tutti gli ordinamenti amministrativi costituiscono un organismo a capo del quale sta la direzione del ministro, che per la natura delle cose, tranne eccezione espressa, ha ultimo la parola decisiva.

Ora il solo fatto accidentale che una disposizione di legge dica espressamente che certe controversie le risolverà il ministro, cambia forse la natura della decisione, solo perchè negli altri casi bisogna ricorrere ai principî generali per arrivare alla conclusione medesima?

Ma il tacito e l'espresso sono forme, non toccano la sostanza. Per decidere se il reclamo deve essere accordato o no, bisogna vedere la natura del provvedimento.

Si tratta forse di atto del potere politico? Ed allora è vietato ogni ingresso al ricorso dalla limitazione che sopra abbiamo esposta e difesa. Si tratta di giudizio di estimazione, di giudizio di apprezzamento del ministro? Ebbene questi giudizi non possono per se stessi cadere sotto la censura di questo art. 3, che concede il ricorso, ma per violazione di legge, sicchè l'estimazione, l'apprezzamento avrebbero dovuto svolgersi fuori de' limiti assegnati dalla legge, senza l'osservanza delle forme sostanziali pre-

scritte in modo imperativo, per dar luogo al ricorso.

Ma un'obbiezione si faceva, ed è questa: noi dovremmo adesso fare una rassegna di tutti questi casi in cui per disposizione speciale di legge è deferita la decisione al ministro, per valutare le conseguenze che potrebbero nascere dalla vostra disposizione, quando si aprisse l'adito al ricorso degl'interessati. Ma io rispondo, che ciò non si richiede da questo art. 3, in cui il titolo della competenza del Consiglio di Stato si attinge, non dalla materia a cui s'applica il provvedimento, ma dalla natura del provvedimento stesso.

Quale che sia l'indole dell'affare nel campo amministrativo, se il provvedimento è viziato intrinsecamente per offesa fatta alla legge, tanto per dettato della ragione quanto pel concetto informatore dell'articolo, non potete negare la garanzia del ricorso. Ma pur tuttavolta io, che ho acceduto al pensiero prevalso nella maggioranza della Commissione, di tenere questo progetto di legge in termini limitati, di concedere cioè quello che siamo sicuri che sia un bene, lasciando il resto a poterlo conseguire più tardi, in occasione delle riforme da apportare alle diverse leggi speciali, io restringevo la generalità della mia proposta, e dicevo: ne' casi che un testo speciale di legge dia espressamente una certa attribuzione di decisione al ministro, c'è un'importanza vera, che distingue il caso da' comuni, quando questa decisione è circondata dal sussidio del previo parere di un corpo amministrativo all'uopo costituito, com'è detto nell'art. 3 della legge del 1865.

In questo caso io veggo una differenza; poichè, mentre, in massima, e in dipendenza dei principî generali, il ministro può decidere da sè, qui invece abbiamo una facoltà di decisione, ma subordinata a certe condizioni di garanzia prescritte per legge.

Ebbene, io concederò anche questo! Quando la decisione del ministro sia conforme al parere di questo Consiglio speciale amministrativo, si neghi pure il ricorso, ma si conceda nel caso opposto del dissenso, stando allora a favore dell'interessato, per poter invocare il giudizio superiore del Consiglio di Stato, il parere di quell'altro corpo amministrativo che la legge costituiva a tutela de' privati.

Nè ci siamo fermati a queste considerazioni. Volendo noi anticipare sugli effetti che questo emendamento avrebbe potuto produrre nell'applicazione, abbiamo visto che una delle applicazioni meritevole di essere studiata distintamente sarebbe stata in materia di leva di terra o di mare.

Sanno i signori senatori che in materia di reclutamento i Consigli di leva decidono, esercitando una specie di giurisdizione speciale, e tranne per le questioni di età, di filiazione, di domicilio, di nazionalità che vanno all'autorità giudiziaria, per le altre materie non è concesso che il reclamo al ministro.

Il ministro ha presso di sé una Commissione speciale di revisione composta di consiglieri di Stato, e di ufficiali dell'esercito o della marina, i quali danno il loro parere, ed il ministro decide definitivamente. Che cosa dunque avverrebbe se fosse accolto il mio concetto? Avverrebbe questo, che cioè, sottratto assolutamente da qualunque competenza dell'autorità giudiziaria o di altra autorità qualsiasi, che non siano le speciali all'uopo designate, tutto ciò che si riferisce ai difetti fisici e conseguenti riforme, ai giudizi di fatto in genere, le sole questioni di diritto, tutte importantissime, per le esenzioni, derivanti dal concorso delle condizioni volute dalla legge, o di inclusione nell'una piuttosto che nell'altra categoria, secondo le diverse specie legali, in tutte queste questioni di diritto, quando vi sia opposizione fra il Consiglio di revisione costituito presso il Ministero e la decisione del ministro, si sarebbe potuto portare con ricorso la decisione al Consiglio di Stato. Non sarebbe questa una garanzia di giustizia? Può temersi davvero che questo ricorso comprometta la stabilità degli ordinamenti militari?

Ma se ci fosse proprio un pericolo, facciamo, io soggiungeva, una distinzione, negando assolutamente il ricorso al Consiglio di Stato in tutti i casi di questa materia di leva di terra o di mare; ma per gli altri casi non manteniamo il divieto contenuto nella formola dell'Ufficio centrale.

Di modo che secondo la mia idea « il ricorso per violazione di legge che non implichi incompetenza od eccesso di potere, non sarebbe ammesso contro le decisioni del ministro in materia di leva di terra o di mare, nè quando per disposizione speciale di legge, la decisione

sull'oggetto del ricorso sia attribuita al ministro, previo il parere di speciale Consiglio amministrativo all'uopo stabilito, e che il parere di questo sia conforme alla decisione ministeriale ».

Cenchiudo dopo aver esposto brevemente questo punto di dissenso tra me e i miei colleghi dell'Ufficio centrale. Ho colto questa occasione per esporre anche i concetti che abbiamo avuto in comune. Ho detto poi e ripeto, che non farò una proposta formale. Il mio discorso potrebbe dare occasione all'onor. ministro di esporre la sua opinione; ad ogni modo desidero conoscere l'opinione definitiva del nostro Ufficio centrale.

La mia idea, quale che sia, resterà consacrata nei nostri verbali, e non sarà perduta pel corso ulteriore della discussione, che dovrà subire di necessità questo importante, questo difficile progetto di legge.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola. PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. L'onor. Auriti, per aprirsi la via a parlare di un emendamento che avrebbe voluto proporre all'ultimo capoverso dell'art. 3 del progetto di legge, ha con singolare lucidezza, come del resto è solito di fare nei suoi discorsi, esposto la diversa indole della giurisdizione deferita al Consiglio di Stato nelle materie prevedute nell'art. 3 e di quella che gli è conferita nell'art. 4: ed ha esattamente notato che, per le materie prevedute nell'art. 3, il Consiglio di Stato ha una giurisdizione assimilabile a quella della Corte di cassazione, che investe il provvedimento per se stesso; mentre per le materie prevedute nell'art. 4 ha una giurisdizione di merito, assimilabile a quella che spetta alla magistratura giudiziaria in grado di appello.

Io, per aprirmi la via a manifestare l'opinione contraria dell'Ufficio centrale alle osservazioni fatte dall'egregio collega, debbo, dal mio punto di vista, completare la sua dimostrazione cercando di spiegare quale fu il criterio col quale questa materia giurisdizionale fu distribuita nelle due specie di giurisdizione prevedute negli articoli succitati.

Fermato il caposaldo che la giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato non avrebbe potuto invadere il campo giurisdizionale riservato dalla legge del 1865 all'autorità giudiziaria, era necessario di determinare l'indole ed

i limiti della materia alla quale avrebbe potuto essere estesa.

Il metodo più semplice e chiaro sarebbe stato quello di enumerare, come aveva fatto il progetto ministeriale, tutti i casi ai quali la giurisdizione al Consiglio di Stato sarebbe stata estesa. Ma se si osserva l'art. 5 del progetto ministeriale, si trova che anche esso, dopo una enumerazione di casi e di materie speciali, nel numero 12° conteneva una regola generale, per la quale era deferita al Consiglio di Stato la giurisdizione su tutti i ricorsi, contro qualsiasi atto o provvedimento dall'autorità, tanto per eccesso od abuso di potere, per incompetenza e violazione di legge, quanto per *manifesta ingiustizia*.

L'Ufficio centrale ha dovuto di necessità considerare quale sarebbe stata la portata pratica di una formola così ampia, la quale necessariamente investiva, non solo per ragione di legittimità ma ben anco di merito, qualsiasi atto o provvedimento della pubblica Amministrazione.

Il progetto ministeriale, apprezzando le difficoltà, e prevedendo le obiezioni che potevano farsi contro questo sistema, ha inteso di prevenirle aggiungendo che il reclamo in merito per ingiustizia non sarebbe stato ammesso se non quando questa fosse manifesta.

Ma l'Ufficio centrale non ha potuto, per verità, rendersi ragione di ciò che sia nell'ordine giuridico una ingiustizia *manifesta*.

L'ingiustizia è un concetto assoluto, che non ammette gradazioni, e che, ad ogni modo, se le ammette, le ammette unicamente nel campo subiettivo di chi fa il giudizio, e quindi non può servire di fondamento ad un criterio giuridico atto a determinare l'estensione di una giurisdizione.

Abbandonata quindi questa formula, non sarebbe rimasta aperta altra via che quella di fare una enumerazione specifica di tutti i casi nei quali si sarebbe ammesso il ricorso davanti al Consiglio di Stato.

E noi, o signori, ci siamo provati a fare questo studio; ci siamo provati a fare questa enumerazione; abbiamo attentamente studiate le leggi principali che regolano la nostra amministrazione; abbiamo compulsati i numerosi, e ormai quasi innumerevoli, volumi della nostra raccolta delle leggi; ma ci siamo arrestati

davanti alla difficoltà e al pericolo di fare una enumerazione qualsiasi; ci siamo convinti che sarebbe stato impossibile assumere la responsabilità di assicurare che fosse riuscita completa.

Questo ordine di ragionamenti ci condusse ad adottare un criterio semplicissimo, che io spero otterrà il favore del Senato.

Questo criterio fu di stralciare dalla legislazione vigente quegli argomenti nei quali la materia contenziosa è nettamente determinata e il procedimento è fissato per modo da servire di base ad un giudizio di diritto e di fatto davanti ad un magistrato supremo; e questi argomenti speciali furono enumerati nell'art. 4 come materia di giurisdizione di merito.

Non si poteva però lasciare senza guarentigia tutti gli altri atti e provvedimenti del Governo e dell'Amministrazione pubblica, ed era indispensabile aprire una via perchè essi pure, in quanto era possibile, potessero essere impugnati in sede contenziosa.

Ma come l'ammettere il ricorso in merito sarebbe stato impossibile, si pensò che, allo stato della legislazione, fosse indeclinabile necessità limitarlo al reclamo per illegittimità, dipendente da eccesso di potere, incompetenza e violazione di legge.

In questo modo soltanto si poteva evitare di introdurre nel nostro organismo amministrativo un nuovo congegno, il quale avrebbe potuto alterare il corso dell'amministrazione, arrestare l'azione del Governo e creare una fonte innumerevole di controversie amministrative, per le quali una sezione del Consiglio di Stato sarebbe riuscita assolutamente insufficiente.

Ma data questa regola generale, nell'intento di svolgerla in modo pratico e di sottoporre al Senato un progetto del quale si potessero apprezzare la portata e gli effetti, il vostro Ufficio centrale ha dovuto riconoscere la necessità di quelle eccezioni, delle quali il collega Auriti ha dato una così chiara e brillante spiegazione.

Ma, oltre quelli che egli ha esposti, un altro e non meno importante criterio ha guidato l'Ufficio centrale nell'enumerare queste eccezioni, e cioè, che mediante questa legge non venissero in modo diretto od indiretto modificate le altre giurisdizioni speciali esistenti in forza delle leggi vigenti, rispettate anche dalla legge del 1865.

Ed a questo intento sono dirette le parole contenute nell'ultima parte del primo comma dell'art. 3, dove è chiaramente dichiarato che rimangono ferme e rispettate le giurisdizioni e le attribuzioni contenziose riconosciute dalle leggi speciali, nonchè la disposizione contenuta nell'ultimo capoverso dello stesso articolo.

In questa guisa, aprendo la via perchè, mediante leggi complementari, la giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato possa mano mano applicarsi ad altre materie della stessa indole, ed estendersi, nei limiti imposti dalla natura delle cose, all'intero organismo della nostra amministrazione, abbiamo inteso di rispettare quella regola di prudenza legislativa che non si dovrebbe mai dimenticare, la quale consiglia ad evitare che, senza un esatto concetto di ciò che si vuole e si può conseguire, vengano, con una legge generale, modificate le disposizioni delle leggi speciali.

Ora, se noi avessimo accettato l'emendamento dell'onor. Auriti, che cosa sarebbe accaduto? Noi avremmo indirettamente mutato il modo di essere di molte giurisdizioni. Noi avremmo potuto portare delle conseguenze nell'esercizio dell'azione amministrativa, di cui non sarebbe stato possibile apprezzare *a priori* la portata.

E ne sono prova lo stesso emendamento, le stesse osservazioni fatte dal nostro egregio collega.

Per escludere il ricorso contro le decisioni deferite da disposizioni speciali di legge alla giurisdizione dei ministri, egli vorrebbe, infatti, stabilire due condizioni: la prima, che le deliberazioni dei ministri fossero precedute dal voto di un corpo amministrativo, la seconda, che le deliberazioni di questo corpo fossero conformi.

Ora, chi può prevedere quale sarà, nella immensa congerie delle nostre leggi, l'influenza di una simile disposizione? Cito un esempio (e lo stesso onor. Auriti lo ha compreso e l'ha eccettuato), l'esempio della legge sulla leva, la quale riserva al ministro la giurisdizione per decidere in ultimo grado, sentito il parere consultivo di una Commissione speciale, sui ricorsi in materia di leva che non sono di competenza dell'autorità giudiziaria.

Ora, se si fosse accettato in termini generali l'emendamento proposto dal nostro collega, questa particolare giurisdizione sarebbe rimasta, non menomata, ma radicalmente mutata, giac-

chè il voto della Commissione, prima consultivo, in sostanza sarebbe diventato deliberativo, in concorso con quello del ministro.

E mi sono soffermato a parlare di questo esempio, perchè ha richiamato specialmente l'attenzione dell'Ufficio centrale, essendo questo della leva un argomento troppo importante perchè non dovesse interessare in sommo grado il Parlamento ed il paese. Nè debbo tacervi che fu confortato a tener ferma la disposizione, come è proposta, anche da una importante considerazione di fatto, avendo verificato che su circa ottocento ricorsi all'anno, deliberati per effetto di questa giurisdizione, non accadde mai che il ministro si sia allontanato una sola volta dal parere della Commissione consultiva.

Non intendiamo, del resto, di negare che, quando occorresse di modificare la legge sulla leva, questo meccanismo potrebbe essere modificato, migliorato: ma, ove se ne riconosca la necessità, sarà modificato nella legge speciale relativa alla materia; sarà modificato direttamente, non indirettamente, determinando esattamente i termini della modificazione e non con una formula generale di cui non si potrebbe, per avventura, prevedere la portata e le conseguenze.

Il nostro collega Auriti, coll'autorità che gli è propria, ha toccato anche un altro grave argomento che egli ci disse aver formato oggetto di serie discussioni e nel seno dell'Ufficio centrale e anche fuori di esso, e cioè la eccezione che è compresa in questo articolo, per la quale è escluso dalla giurisdizione del Consiglio di Stato ogni atto e provvedimento emanato dal potere politico.

Questa eccezione, che non era scritta nel progetto ministeriale, ma che trovavasi nettamente formulata nella relazione ministeriale che lo precedeva, non ha trovato oppositori nel seno dell'Ufficio centrale.

Il potere politico, nella sfera d'azione che gli compete a norma delle istituzioni vigenti, sfugge a qualsiasi apprezzamento ispirato ai criteri coi quali si compiono gli atti di pura amministrazione, ha il suo controllo nel Parlamento e la sua sanzione negli articoli 47 e 67 dello Statuto.

Nè conviene arrestarsi dinanzi all'obiezione che in Italia non si ha ancora una legge sulla responsabilità ministeriale.

Prima di tutto non era il caso di preoccuparsi

parsene in questa legge. Ad ogni modo, si è fatto appello all'esperienza di 40 anni la quale ha dimostrato sufficiente il controllo del Parlamento a mantenere il potere politico nei limiti delle sue attribuzioni.

Ma che cosa è questo potere politico, si domanda; fin dove si estende?

Si potrà coll'elasticità di questa frase sottrarre alla giurisdizione del Consiglio di Stato ogni atto che si asserisse compiuto nell'intento di provvedere alle necessità dello Stato, ma in realtà per servire ai fini di partito?

L'Ufficio centrale è ben lungi dal supporlo; se anche soltanto ne dubitasse, cercherebbe modo di escluderne anche il più lontano pericolo. Secondo il suo modo di vedere il potere politico si esercita nell'interesse della generalità dei cittadini, e non ha coll'interesse privato un rapporto diretto, ma semplicemente occasionale.

Un esempio. Suppongasì che un cittadino abbia sofferto dei danni all'estero pel fatto di un Governo straniero.

Il Governo nazionale appoggerà i suoi reclami, li farà propri, ne formerà argomento di trattative diplomatiche; otterrà o no un risarcimento di danni a suo favore. Or bene, gli atti compiuti dal Governo in quest'ordine di idee, emanano evidentemente dall'esercizio del potere politico; ed abbia bene o mal fatto, sia o non sia riuscito nell'intento, non potrà certo essere chiamato davanti al magistrato amministrativo per rendere conto del suo operato. In questo caso il rapporto dell'azione diplomatica coll'interesse privato è puramente occasionale. Il vero interesse di cui il Governo si è reso interprete è l'interesse generale dello Stato, nell'intento di tutelarne la dignità, l'indipendenza, l'autorità, che rispondono ad un concetto esclusivamente politico.

Volete un esempio nei rapporti del diritto interno? Se ne ha uno assai frequente. Supponete un Consiglio comunale, la rappresentanza di un ente morale, che, per un motivo qualunque, fallisca alla sua missione o ne disconosca i doveri. In tale caso, ancorchè non si possa invocare alcun fatto speciale o di malversazione, o di cattiva amministrazione, è chiaro nella legge il diritto di sciogliere tali rappresentanze o di modificarle. Ebbene si potrà mai supporre che un apprezzamento politico di questa natura

possa essere soggetto a una giurisdizione qualsiasi? Evidentemente, no.

Ho addotto questi esempi unicamente per rendere chiaro un concetto che, del resto, all'altissima competenza del Senato non avrebbe potuto certamente sfuggire: ma l'importanza dell'argomento mi ha consigliato di aggiungere queste brevi considerazioni a quelle esposte dall'onor. Auriti, affinché non rimanesse il più lontano dubbio sulla portata di questa disposizione.

Conchiudendo, io vorrei pregare il nostro collega Auriti a non insistere nelle sue osservazioni: gli faccio ad ogni modo notare che l'Ufficio centrale non ha combattuti i suoi concetti, ma si è trovato nella necessità di esporre le ragioni per le quali crede che non è questa la sede per farli prevalere.

Senatore AURITI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Ho detto fin da principio che non intendeva di proporre un emendamento, e adesso dirò solo un'altra parola per formulare più nettamente il punto di discordanza, e la ragione del mio concetto.

Una disposizione speciale di legge attribuisce al ministro il potere di decidere, ma la decisione, se pur non esistesse questa disposizione speciale di legge, spetterebbe sempre al ministro.

In materia di ricorso contro la decisione del ministro per violazione di legge, e non pel merito del provvedimento, come ci può essere differenza tra l'un caso e l'altro? Il solo fatto che una facoltà che il ministro avrebbe avuta, come organo del potere esecutivo, e come effetto della distribuzione delle attribuzioni fra i diversi ministri, il solo fatto che tale facoltà è dichiarata in una legge speciale, porterà dunque la conseguenza che la violazione di legge nella decisione ministeriale assuma un carattere interamente diverso?

Avrei potuto dire: si ammetta sempre il ricorso; ma pure, volendomi mantenere nei limiti prudenti che ci siamo imposti, ho detto: quando, per una speciale disposizione di legge la decisione del ministro è condizionata al previo parere di un Consiglio amministrativo all'uopo costituito, e il parere di questo Consiglio sia conforme alla decisione ministeriale, si neghi pure il ricorso

al Consiglio di Stato, ma ne' casi di dissenso, non si neghi questo rimedio pel titolo gravissimo di violazione di legge.

Io spero che la mia idea non rimarrà sterile, almeno nel futuro.

PRESIDENTE. Se nessuno altro chiede di parlare su quest'art. 3, lo pongo ai voti.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Segue l'art. 4, così concepito :

Art. 4.

La sezione del Consiglio di Stato pel contenzioso amministrativo decide, pronunziando anche in merito :

1. Dei ricorsi nelle materie che, a termini delle leggi vigenti, sono attribuite alla decisione del Consiglio di Stato ;

2. Dei ricorsi per contestazioni fra comuni di diverse provincie per l'applicazione della tassa instituita dalla legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato O;

3. Dei ricorsi per contestazioni sui confini di comuni o di provincie ;

4. Dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuta la lesione di un diritto civile o politico ;

5. Dei ricorsi in materia di consorzi obbligatori dipendenti per legge dall'autorità amministrativa, per ciò che riguarda la comprensione nel consorzio, la misura della partecipazione e la quota del contributo al consorzio medesimo ;

6. Dei ricorsi dei proprietari frontisti, non costituiti in consorzio, contro la determinazione della quota del contributo nelle spese di costruzione, manutenzione o restauro di argini e ripari lungo il corso di acque pubbliche ;

7. Dei ricorsi contro le decisioni dei Consigli provinciali o comunali in materia elettorale amministrativa, per motivi che non riguardano la capacità elettorale ;

8. Dei ricorsi contro il diniego dell'autorizzazione a stare in giudizio ad enti morali giuridici sottoposti alla tutela della pubblica Amministrazione ;

9. Dei ricorsi contro le deliberazioni dei Consigli scolastici provinciali che abbiano provveduto in materia di licenziamento di maestri elementari.

Nulla è innovato, anche per le materie prevedute in questo articolo, alle disposizioni delle leggi vigenti, per quanto riguarda la competenza giudiziaria.

PRESIDENTE. È aperta la discussione sopra questo articolo.

Senatore AURITI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Poche altre parole su questo art. 4, di cui ho detto alcunchè nel preambolo delle osservazioni sull'art. 3.

Io ed il relatore abbiamo notato come questo articolo fondi il titolo della competenza in una ragione diversa da quella che informa l'art. 3. Imperocchè la più parte dei casi in esso specificati distintamente, riguarda interessi di tale importanza, che, comunque non si tratti che di giudizi di estimazione, e di apprezzamento, si crede necessario che la parola definitiva di questa estimazione, di questo apprezzamento non si dia nelle forme comuni, ma bensì da un consenso autorevole, che vincoli col suo pronunciato la pubblica Amministrazione.

L'enumerazione di questi casi ha portato studio non lieve, ed il rimprovero che si potrebbe fare non è, credo, di dover escludere l'uno o l'altro caso, ma piuttosto di dire: e perchè non avete compreso anche altri casi che avrebbero potuto essi pure meritare questa garanzia?

Rispondiamo, esserci noi attenuti al concetto di non consacrare nella legge se non quello che fosse di sicura riuscita, lasciando alla revisione futura delle leggi speciali l'occasione di trasferire successivamente nel Consiglio di Stato altre attribuzioni che non si contengono ora tra quelle enumerate nell'art. 4.

Anche qui però cadde tra noi dissenso sopra un caso, se cioè dovesse o no essere compreso nell'articolo, e ne dirò tra breve poche parole.

Ma prendo prima occasione, dall'essermi data la parola, per rilevare l'importanza del n. 4 di questo art. 4. Nel n. 4 il Consiglio di Stato è chiamato a conoscere: « dei ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribu-

nali che abbia riconosciuta la lesione di un diritto civile o politico ».

Il Senato sa che colla legge del 1865 dandosi autorità alla magistratura giudiziaria di decidere di qualsiasi lesione di diritto civile o politico, si limitava però questa competenza a riconoscere l'esistenza del diritto, vietandosi assolutamente all'autorità giudiziaria di potere modificare o revocare l'atto amministrativo, fermo l'obbligo all'autorità amministrativa di uniformarsi al giudicato in quanto al caso deciso.

Fu questa, o signori, una sapiente limitazione, imperocchè quando l'autorità amministrativa deve conformarsi al pronunziato giudiziario per la restaurazione del dritto leso, può farlo sia con esecuzione diretta, sia con altro mezzo che possa rendere legittimo ciò che fino a quel momento fosse stato irregolare od abusivo.

Poniamo il caso che con una procedura non perfettamente conforme alla legge di espropriazione per causa di utilità pubblica si sia occupata un'area di terreno e vi siano impiantati i pilastri di un ponte che varrà milioni: il proprietario del suolo ha diritto, pe' suoi titoli di dominio e per l'inosservanza della legge, di reclamare innanzi al magistrato, e questo dichiarerà l'avvenuta lesione del diritto di proprietà. Ma se avesse potuto al tempo stesso dar forza di esecuzione al suo giudicato, per effetto di condanna al rilascio del fondo, sarebbe andato giù il ponte con danno irreparabile e forse non necessario.

Ma quando è l'autorità amministrativa che si deve conformare al pronunziato giudiziario di rispettare la proprietà privata, potrà dessa restituire il fondo irregolarmente occupato, ma se sussiste la causa di utilità pubblica, inizierà invece o compirà quella procedura di espropriazione per utilità pubblica, omessa dapprima o condotta in modo irregolare. E così sarà provveduto opportunamente, senza sperpero di valori, ad accordare insieme il diritto privato e l'interesse pubblico.

Ma era necessario, o signori, che il disposto con cui si faceva obbligo all'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato della magistratura, in quanto al punto deciso, pur mantenendosi nella latitudine che sopra abbiamo detto, avesse la sanzione di un mezzo legale per farlo valere, e non poteva esservi organo

meglio adatto a questo ufficio, quanto il Consiglio di Stato in sezione del contenzioso amministrativo.

Ora domando al collega senatore Pierantoni se almeno questo n. 4 dell'art. 4 non sia un necessario e naturale complemento alle disposizioni della legge del 1865.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

Senatore AURITI. E prendo occasione da questo articolo per spiegare ancora quella distinzione, che sembrò così contraria al diritto, tra il possessorio ed il petitorio, in relazione cogli atti della pubblica Amministrazione.

Se per l'art. 4 l'autorità giudiziaria è competente unicamente a conoscere del dritto leso, ma non a revocare, non a modificare l'atto dell'autorità amministrativa, com'è possibile contro quell'atto un giudizio possessorio che vorrebbe distrutto ciò che si è fatto e restituite le cose nello stato anteriore? Come è possibile ricorrere per questo all'autorità giudiziaria, se la legge dice che dessa deve limitarsi a conoscere degli effetti dell'atto amministrativo e a dichiarare la lesione di diritto, mentre solo dall'autorità amministrativa può la parte chiedere ed ottenere che dessa si conformi al giudicato di diritto pel punto deciso?

Dunque impossibilità del giudizio del possessorio contro la pubblica Amministrazione.

Ma vi è un'altra ragione sostanziale.

Basta forse al privato di avere un diritto per poterlo attuare sopra una cosa propria, che sia però in possesso d'altri? No, perchè il privato non ha pubblica podestà, e deve quindi ricorrere in questi casi ai poteri legittimi, nè può farsi giustizia colle mani proprie. Donde segue che pur avendo un diritto di proprietà, se è andato a ripigliare di fatto il possesso di una cosa che gli apparteneva, ma che era in altrui possesso, piuttosto che reclamare all'autorità giudiziaria, egli sarà obbligato prima in possessorio alla restituzione della cosa, e poi potrà ricorrere in petitorio per l'esperimento del suo diritto di proprietà.

Il caso è diverso quando si tratta di pubblica autorità, perchè la pubblica autorità ha la potestà di mettere in atto i suoi diritti, senza bisogno di ricorrere ad un'altra autorità, quando si tratti di atti d'impero e non di atti di gestione, pei quali l'ente giuridico è assimilato al privato. L'autorità amministrativa, avendo

un diritto attinente all'interesse pubblico, da attuarsi per via di comando, lo mette ad esecuzione legittimamente; sicchè l'unica questione che si può fare è se questo diritto esiste o no, e non attaccare il modo dell'attuazione senza intervento dell'autorità giudiziaria, obiezione che solo può aver luogo contro il privato. Dunque contro l'Amministrazione il giudizio petitorio è possibile, non il possessorio.

Ma lasciando stare la parte di pura discussione teorica, quello che mi preme di rilevare è che precisamente la radice di questa distinzione sta nell'art. 4 della legge del 1865, che poneva un limite alla competenza giudiziaria, e che, completato nel presente schema con un nuovo articolo, dà luogo ad un notevolissimo progresso.

Ed ora due parole sul punto che mi ha diviso dai colleghi dell'Ufficio centrale.

Ne faccio cenno innanzi al Senato, anche perchè, se la questione non potrà avere una soluzione immediata in questa legge, spunti almeno un problema di studio ulteriore, di altre proposte e temperamenti per quella garanzia di cui io vado in cerca.

Bisogna ricordare, che, quando si tratta dell'applicazione delle tariffe doganali per la esazione dei dazi, ci sono due funzioni. L'una riguarda l'interpretazione della regola per cui a una data voce corrisponde quel tale dazio. È una regola di diritto, esprime un obbligo, forma il titolo e l'estensione di una imposta, e quindi se c'è contrasto per questa parte, l'interpretazione spetta all'autorità giudiziaria. La seconda funzione poi riguarda l'applicazione di questa formula della tariffa, interpretata, se occorre, dall'autorità giudiziaria, al caso speciale di questa o di quella merce: bisogna insomma vedere se in atto una merce speciale rientri sotto questa voce o sotto quell'altra; se quindi debba pagare una tassa maggiore o minore.

Volendo stare ai principî generali, anche questa sarebbe questione giudiziaria, perchè è questione d'imposta. Ma trattandosi d'una questione tecnica, non giuridica, fu bene osservato, che non sempre l'autorità giudiziaria ha pronti i mezzi per una investigazione sicura, non sempre sa disporre mettendosi al di sopra del giudizio dei periti, e ad ogni modo le autorità giudiziarie sparse in tutte le parti del Regno

non giudicherebbero queste questioni con unità di criteri.

Dunque, sia per l'indole tecnica delle questioni, sia per necessità di unità di criteri nelle risoluzioni, si credette dover istituire una procedura speciale in queste materie, che fu prima definita dalla legge del 1883, e poi concretata meglio con la legge del 1887. Fu allora stabilito un certo congegno speciale che dà qualche guarentigia che prima non esisteva. Il primo giudizio si farà sul luogo sentendo il voto della Camera di commercio. Però può produrre ricorso tanto il direttore delle dogane quanto il contribuente, e allora si verrà innanzi al ministro, il quale dovrà consultare un collegio di periti. Questo collegio di periti è stato costituito con certe condizioni speciali onde dare una sufficiente autorità al suo voto. In ultimo però la decisione è al ministro, ed è libera da ogni vincolo. Di modo che il contribuente ha potuto avere il parere favorevole della Camera di commercio locale, e poscia sul reclamo del direttore delle dogane, anche il voto favorevole dei periti, e avere contraria la decisione del ministro, a cui deve sottostare.

Questo è pel testo espresso dalla legge; ma è giusto? è conveniente?

Che volete? io ho avuto sempre una grande ripugnanza ad ammettere che in una questione di imposta, anche quando discordi dal voto di questo corpo consultivo che la legge ha costituito a fianco del ministro delle finanze in materia finanziaria, la decisione del ministro sugli obblighi del contribuente sia decisiva ed assoluta.

Consultando per quanto ho potuto gli ordinamenti che esistono in Europa per le dogane, non ho trovato traccia in alcuna parte di questa onnipotenza ministeriale.

Trovo bensì in Francia un giuri speciale costituito presso il Ministero dell'interno; ma questo giuri decide esso solo, sovraneamente, ed il ministro non c'entra. Io non accetto questo sistema, imperocchè in questo giuri speciale si potrebbe costituire in modo permanente una certa maggioranza, avvinta da interessi particolari, da poter compromettere grandemente co' suoi giudizi i dritti e gli interessi dello Stato.

Io voglio pure ammettere che la decisione spetti al ministro, e che questa decisione, se

conferma quello che fu il voto dei periti, tronchi la disputa definitivamente. Ma se c'è dissenso? Se il voto del collegio speciale costituito allo scopo non solo di illuminare il ministro, ma di assicurare le ragioni delle parti, sia favorevole al contribuente, tutto deve finire con la decisione contraria del ministro?

È evidente, o signori, che si sente mancanza completa di garanzia, sicchè io proposi nel seno dell'Ufficio centrale l'aggiunta di un altro n. 10, cioè che il Consiglio di Stato prendesse conoscenza dei ricorsi contro la decisione del ministro, non conforme al voto del collegio dei periti, su contestazioni per qualificazione di merci soggette a dazio doganale.

Vediamo quali sono le obiezioni che si fecero e che forse si ripeteranno contro questa proposta.

In primo luogo si dice: Come! non è ancora passato un anno, e già si vuole distruggere quello che ieri filammo?

Pare che non ci sia convenienza, dicono, di innovazione a così breve distanza.

Io rispondo: quando fu votata la legge dell'anno scorso, io non mancai di fare queste stesse osservazioni, ma mi arresi ad una risposta veramente decisiva del ministro per le sue conseguenze pratiche. La legge era stata votata dalla Camera dei deputati, erano imminenti le ferie, e si prevedeva la chiusura della sessione.

Ebbene, diceva il ministro, con questa legge io miglio le condizioni fatte al contribuente dalla legge speciale del 1883 pel modo come è stata interpretata dalla giurisprudenza, e voi volete respingere questo vantaggio? Se mai voi otteneste che questa legge fosse respinta, peggiorereste e non migliorereste le condizioni del contribuente pel quale v'interessate.

Ed allora io dissi: voto pure questa legge, ma mi riservo di ripresentare le mie osservazioni quando si discuterà dal Senato il nuovo progetto di legge sul contenzioso amministrativo.

In secondo luogo, come noi ci siamo difesi dalla accusa che la nostra enumerazione dell'art. 4 è incompleta? Con questo: col rimetterci cioè alla revisione delle diverse leggi speciali, potendo allora completare questa giurisdizione del Consiglio di Stato, con attribuzioni successive che non hanno trovato posto nel presente disegno.

Ma se la legge per la tariffa doganale fu discussa ed approvata nello scorso anno, la possibilità di una revisione immediata vien meno, se la necessità non si riveli in occasione di altra discussione.

Io dunque approfitto della presente occasione per riaffermare quella mia proposta, acciò sia risoluto il problema con questa legge, o per lo meno si senta dal Governo il bisogno di ulteriori studi in materia che interessa la giustizia, e la fiducia de' cittadini e degli stranieri nella giustizia del nostro paese.

Una seconda osservazione che si fa è questa: notate che nella applicazione del dazio doganale ci sono implicate le relazioni internazionali; ci è interessata l'esecuzione dei trattati; la decisione dev'essere dunque in mano del ministro che deve risponderne verso gli Stati esteri. Per soddisfare a queste esigenze nessun collegio, nè la magistratura, nè il Consiglio di Stato potrebbe provvedere.

Se tale difficoltà esistesse, sarebbe unicamente contro quella funzione che noi abbiamo detto esser deferita all'autorità giudiziaria; imperocchè è l'autorità giudiziaria che interpreta i trattati, allorchè dice quale sia il significato di questa o di quell'altra voce a cui deve corrispondere quella tale tassa determinata.

È l'interpretazione del trattato quella che può interessare le nazioni estere, le quali potrebbero vedere data una interpretazione discorde da quel concetto che secondo la loro idea presiedette ai negoziati ed alle stipulazioni diplomatiche.

Ma in questo caso la competenza è dell'autorità giudiziaria e non del Consiglio di Stato.

Allora si potrà forse provvedere che, con uno scambio di note diplomatiche, si chiariscano i dubbi, e possano esse servire all'autorità giudiziaria per dare un'interpretazione conforme a quella consentita dagli Stati contraenti.

Ma quando si tratta unicamente di una questione di fatto per applicare una certa tariffa già definita nel suo concetto, per dire se una merce è lana cardata o lana pettinata, lamina d'acciaio o lamina di ferro (questioni nelle quali l'interpretazione del trattato è fuori controversia), che cosa si può chiedere dalle nazioni estere? Che quando si deve qualificare una merce il giudizio del ministro delle finanze sia l'ultima parola assoluta, ovvero che nel dis-

senso tra il voto dei periti e il giudizio del ministro ci sia un'autorità superiore indipendente quale è il Consiglio di Stato che decida la controversia? È naturale che tutti i contribuenti, siano nazionali, siano esteri, preferiranno sempre questo secondo sistema perchè dà loro maggiori garanzie. Laonde questo preteso interesse internazionale, che si possa opporre alla mia proposta, non c'è.

C'è un'altra obbiezione: il collegio dei periti, si dice, lo trasformate in un collegio decidente. No, rispondo.

Se il collegio dei periti avesse facoltà di decidere come in Francia, allora bisognerebbe scegliere: o questo giudizio non è sottoposto ad alcun gravame, e allora davvero non sarebbe soltanto giudizio, ma giudizio definitivo ed assoluto; ovvero si ammette che ci debba essere un reclamo, e questo reclamo bisognerebbe accordarlo tanto al contribuente quanto al ministro.

Io invece ho formulato un concetto diverso.

I periti non fanno che dare un voto; se il ministro lo accetta e lo sanziona, le parti non hanno altro dritto; ma se il collegio dà un giudizio e il ministro pronuncia in difformità la sua decisione, non dalla natura del voto de' periti, ma da questa difformità nasce il dritto della parte al ricorso in Consiglio di Stato in via contenziosa.

Un'ultima obbiezione che è la seguente:

Il Consiglio di Stato, si domanda, è desso il più adatto a dirimere quel dissenso in materia di qualificazione di merci soggette a dazio doganale?

Io comprendo che se al Consiglio di Stato si desse il compito di risolvere in ultimo grado tutte queste questioni, evidentemente esso avrebbe l'obbligo di gravi attribuzioni a cui non potrebbe soddisfare. Ma quando l'autorità del Consiglio di Stato si restringa unicamente ai pochi casi di dissenso tra il collegio dei periti ed il ministro, mi pare che esso possa avere tanta competenza a deciderne quanta ne ha il ministro.

Ma ad ogni modo, se non volete il Consiglio di Stato, nominate un giuri di autorità massima, al disopra del ministro, che decida queste poche questioni. Si potrebbe per esempio formarlo di un vicepresidente del Consiglio di Stato, di un vicepresidente della Corte dei conti e di uno scienziato di chimica pratica.

Invece di una semplice decisione del ministro, in caso di dissenso tra esso e il collegio dei periti, si potrebbe prendere una deliberazione in Consiglio dei ministri per dare alla risoluzione maggiore autorità; di questi dissensi si potrebbe dare comunicazione al Parlamento o anche notizia alla nazione per mezzo di pubblicazioni nel giornale ufficiale.

Io non fo quindi proposte, ma espongo il problema: quello contro cui griderò ad ogni occasione è la disposizione per cui in tutti i casi di controversia sulla qualificazione delle merci spetti al ministro delle finanze il decidere, anche in difformità di tutti i pareri che è obbligato a sentire, se il contribuente deve pagare dieci, cento, e forse mille.

Io difendo con la mia parola, io affretto coi miei voti una riforma qualunque in nome della giustizia.

PRESIDENTE. La parola spetta al signor senatore Pierantoni.

Senatore PIERANTONI. Signori senatori! Avevo deliberato di non prender parte alla discussione degli articoli; ma l'onor. senatore Auriti mi ha rivolto una domanda speciale: mi ha chiesto se io sia contento del n. 4 dell'art. 4. È dovere, è cortesia il rispondere.

Quel numero ammette: *ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuta la lesione di un diritto civile e politico.*

Dico la verità, se vi ha cosa che dopo le altre mi spiaccia, è questo articolo, e ne dico la ragione con libere parole.

La legge abolitiva del contenzioso-amministrativo per mantenere la divisione tra il potere amministrativo e il giudiziario, sanzionò che l'Amministrazione dovesse uniformarsi al giudicato. L'atto del potere esecutivo contenente la lesione del diritto può contenere un maggior provvedimento amministrativo. Non si stimò conveniente che il potere giudiziario, il quale deve giudicare solamente su domanda singolare, dovesse annullare l'atto amministrativo. Parecchi deputati, tra gli altri l'onor. Crispi, rimproverarono alla Commissione di aver fatto troppo poco per impedire gli eccessi e gli abusi dell'Amministrazione e d'introdurre riforme più apparenti che reali.

Il Crispi supponeva che il cittadino, il quale aveva in suo favore il giudicato, avrebbe fatto il ricorso all'Amministrazione e l'Amministrazione avrebbe negata esecuzione alla sentenza, stimandosi non vincolata dalla pronunzia dell'autorità giudiziaria.

Reco le parole dell'art. 4 della legge: *L'atto amministrativo non potrà essere revocato, modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso.* La Commissione rispose che si sentiva offesa dal pensiero di chiunque supponesse così abbassata l'autorità del potere giudiziario, così sconosciute le attribuzioni, che lo Statuto le assicura, da supporre che il Governo volesse insorgere contro le sentenze.

Appena l'autorità giudiziaria avrà pronunziato, la decisione acquista forza di cosa giudicata, e l'autorità della decisione non potrà essere disconosciuta da chicchessia, privato od Amministrazione.

L'obbligo di rispettare la *maestà del diritto* rappresentato dalla cosa giudicata è santo presso tutti i popoli civili.

Il relatore rispondeva alla supposizione, dicendo di essere chiaro che dopo la emanazione del giudicato l'Amministrazione aveva la potestà di fare una di queste tre cose:

1. Revocare od annullare in ogni parte l'atto amministrativo;

2. Correggere l'atto amministrativo, eliminando l'offesa del diritto o la violazione della legge dichiarata dal tribunale;

3. Supponendo che il tribunale avesse ecceduto i suoi poteri nel dichiarare una violazione di legge, ovvero una lesione di diritto insussistenti, elevare un conflitto di attribuzioni e sostenere che l'autorità giudiziaria avesse invaso il campo proprio dell'Amministrazione, e creduto di scorgere violazione di diritti dove non esistevano diritti, ma semplici interessi.

Se l'autorità giudiziaria non avesse usato alcuno di questi mezzi, dichiarò il relatore, perchè niuno poteva costringere l'Amministrazione ad uscire dalla inazione, **ESSA NON POTEVA IMPEDIRE CHE IL PRONUNZIATO DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA AVESSSE AVUTO IL SUO EFFETTO CON I MODI ORDINARI DI ESERCIZIO RICONOSCIUTI DALLA LEGGE.**

L'autorità del Bivort e la giurisprudenza del Belgio furono ricordate in favore del sistema.

La Commissione non credette possibile il dubbio che la legge non garantisse ai cittadini i modi ordinari di esecuzione, aggiungendo che per lo meno *una così assurda eccezione doveva vedersi scritta nella legge.*

Ma pur troppo l'Amministrazione fu ribelle alla esecuzione dei giudicati; e il potere giudiziario negò la esecuzione.

L'articolo del disegno come rimedia a tale scandalo? impone al cittadino l'onere di due giudizi: l'uno col quale avrà fatto dichiarare il diritto leso, l'altro per ottenere l'esecuzione. La prima pronunzia sarà stata ottenuta con grave sacrificio, perchè il litigare costa assai-simo, per gli avvocati, per i procuratori, per le spese, per i privilegi della avvocatura erariale e per il costume dei nostri magistrati, i quali spesso scrivono sentenze voluminose, piene di erudizione, di ricordi storici, mentre giovano meglio sentenze brevi e precise.

L'articolo del disegno parte dal falso supposto che la legge dell'abolizione del contenzioso amministrativo non permettesse la esecuzione; innalza a diritto la ribellione dell'Amministrazione alla legge e l'errore della giurisprudenza; impone un nuovo tormento al cittadino, che ha contro di sé la ritrosia dell'Amministrazione di non eseguire i giudicati. E come i magistrati, che hanno lavorato nella Commissione, possono raccomandare simigliante disposizione di legge?

Supponete un attore che sia stato tradotto sino alla Cassazione per ottenere un giudicato definitivo che dichiarò la lesione del diritto e della legge.

Per ottenere l'esecuzione dovrà adire un altro tribunale innalzato in Roma di contro la Cassazione, il Consiglio di Stato contenzioso? Il Consiglio rivedrà la sentenza? Sarà dunque superiore al potere giudiziario. Pronunzierà contro il giudicato? Violerà la cosa giudicata. E tale legge reca garanzia di giustizia e di libertà? Per me, annulla il potere giudiziario e crea l'onnipotenza amministrativa. Dica ora l'onor. Auriti se io ne possa essere contento.

Ma se non avessi tante ragioni per non dare il mio voto alla legge, chiederei io: può piacere una legge, la quale esclude due tra le maggiori categorie dei cittadini dalla prote-

zione dei diritti, che si crede promessa dalla legge, mentre si dichiara di voler proteggere persino gli interessi? Questi cittadini sono la numerosa schiera degli impiegati, e la parte scelta della nazione chiamata al servizio dell'esercito e della armata. Quale ragione può impedire che il povero operaio, a cui il sindaco non ha dato per tempo lo *stato di famiglia* per poter dimostrare il fatto di una morte o di altra modificazione allo stato di famiglia, per cui non abbia il dovere di stare sotto le armi o in una delle categorie dell'esercito, possa ricorrere al contenzioso amministrativo?

Venite nelle nostre campagne, onorevoli senatori, che vivete adunati nelle serene aule ufficiali della capitale, e saprete quanta gente piange credendo che persone di famiglia sieno indebitamente trattenute sotto le armi.

Continuamente la gente misera si reca a piatire per simiglianti reclami presso senatori e deputati: sono povere madri, che supplicano che si scriva al Ministero, e si lagnano dei sindaci, perchè non rilasciarono in tempo i documenti necessari.

Giorni fa, appresi un caso stranissimo. Il figlio di uno dei migliori attori della compagnia drammatica nazionale che recitava in Roma, fu citato per l'accusa di *renitente* alla leva. Egli aveva mandato i documenti dal comune di Milano a quello di Napoli. Per inesattezza, possibile nei servizi delle amministrazioni comunali, i documenti non erano stati prodotti in tempo. Il Consiglio di leva aveva dichiarato il giovane renitente al servizio.

I generali che danno consiglio al ministro sono uomini probi e capacissimi, tali sono del pari i consiglieri di Stato. Ma perchè privare il paese della guarentigia del ricorso contenzioso? L'interesse supremo della patria è pienamente tutelato quando il ricorso non è sospensivo; ma il diritto del cittadino perchè non dev'essere garantito?

Non vi perturba l'animo il dubbio che possa fare il servizio militare chi non lo deve per legge?

Lo Statuto reca che la leva dev'essere ordinata per legge. E nessun magistrato, sia anche amministrativo, esaminerà il diritto che si dice lesa, la legge violata? Basti a me dirvi che la Francia con l'ultima legge rese competente il Consiglio di Stato per l'esame di tali ricorsi.

Parimenti dico degli impiegati. Una società come la nostra, così piena di funzionari, sente il bisogno di una legge che provveda al diritto dei servitori dello Stato.

Oh! che forse non c'è un articolo dello Statuto che dichiara che tutti i cittadini possono concorrere agl'impieghi? Ora, non è un fatto vero che per essere deputato non occorre alcun titolo di idoneità e che per essere impiegato si addomandano numerosi esami, diplomi e speciali condizioni? La incertezza del diritto, le promozioni lasciate all'arbitrio dei ministri offendono i buoni, decidono gl'impiegati ad essere partigiani politici, accrescono le ingerenze parlamentari nell'amministrazione.

Nulla dico degl'impiegati delle amministrazioni locali esposti di continuo alle lotte municipali. Quando due dichiarazioni dello Statuto riconoscono che la legge soltanto può chiamare il cittadino sotto le armi e che tutti i cittadini possono aspirar agli uffici pubblici, perchè una disuguaglianza giuridica così perigliosa? Mi direte che occorre una legge maggiore: quella sullo stato civile degl'impiegati. Ma i regolamenti, i decreti, i manifesti di concorsi, la legge delle pensioni non sono già titoli che contengono diritti ed aspettative?

Mi astengo dal parlare sopra la questione delle tariffe doganali e del giudizio del collegio dei periti. Ricordo che ne parlai alla Camera dei deputati. Qui vi hanno non pochi senatori che hanno collaborato alla maggior parte delle leggi; e quindi temo di ferire le loro suscettibilità, che sono autorevoli, perchè coperte dalla toga e dai lunghi servigi prestati allo Stato. Ma se un articolo dello Statuto dichiara che tutti debbono contribuire in proporzione dei loro averi alle tasse, ha ragione l'onorevole senatore Auriti, quando sente ripugnanza di non dare guarentigia al cittadino, che voglia reclamare per sostenere che una merce non debba cadere sotto una voce della tariffa, ma sotto un'altra meno onerosa.

Ma anche su questo obbietto la giurisprudenza ha negato il diritto al cittadino per ragioni infondatissime. Simiglianti materie e questioni cadono ogni giorno sotto la competenza dei tribunali per le controversie sopra i dazi di consumo che hanno moltissima analogia colle tariffe doganali. Se potessi accettare la legge,

voterei le proposte indicate dall'onorevole senatore Auriti.

Vi ricordate, onorevole collega, della nostra nativa montagna, quando voi più adulto di me, essendo io fanciullo, seguivate gl'insegnamenti de' miei congiunti, che accendevano nel loco natio vivissime aspirazioni di libertà? Non sentite pena che grandi ideali ora svaniscono? Ieri l'onor. Costa mi eccitò a proporre emendamenti, ed io risposi che non li avrei proposti. Oggi, voi, che siete della Commissione, li proponete, e l'onor. Costa non li accetta. Spero che l'altro ramo del Parlamento darà ragione alle nostre opinioni.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Io sono lieto che l'onor. Auriti abbia dato all'onor. Pierantoni l'occasione di manifestare il proprio avviso intorno al n. 4 dell'art. 4 del progetto di legge in discussione; avviso che voi, onorevoli signori, avete testè udito essere contrario alla proposta dell'Ufficio centrale.

E ne sono lieto, perchè porge occasione all'Ufficio centrale di spiegare il concetto di quella disposizione, e di spiegarlo in un modo che, per quanto mi pare, dovrà riuscire persuasivo.

Non ripeto i concetti elevatissimi esposti dall'egregio senatore Auriti per spiegare teoricamente la disposizione della legge.

Rispondo unicamente alle obiezioni esposte dall'onor. Pierantoni.

Egli dichiarò che non accetta questo articolo perchè in sostanza non è che la dimostrazione della riluttanza della burocrazia italiana a obbedire ai giudicati.

Com'è, egli disse, che dovrà dichiararsi necessario un ricorso in sede contenziosa al Consiglio di Stato per ottenere l'esecuzione di un giudicato, che se anche non avesse, per quanto riguarda il caso deciso, la forza esecutiva, dovrebbe avere indubbiamente l'autorità necessaria per essere, senza remora e senza osservazioni, eseguito?

Io rispondo molto facilmente a questa obiezione.

Non è un pensiero di diffidenza verso l'Amministrazione, non è la necessità di tutelare l'interesse del privato di fronte alle esorbitanze

del Governo, no; è un altro concetto che ha suggerito la disposizione di questo articolo.

Le sentenze le quali, per una finzione di diritto, sono costrette ad esaminare l'atto amministrativo non nel suo valore e nella sua legalità intrinseca, ma nei suoi effetti soltanto, necessariamente debbono rimanere nel campo ideale, nel campo della dichiarazione del diritto....

Senatore PIERANTONI. Leso.

Senatore COSTA, *relatore*. Del diritto lesa, quando tale lo dichiara il magistrato.

Or bene, queste dichiarazioni di diritto, per esser tradotte in un fatto, hanno bisogno di un altro processo razionale, e cioè l'applicazione ed il confronto tra il diritto dichiarato dalla magistratura ed il fatto a cui questo diritto dovrebbe essere riferibile: e qui si presenta un campo di apprezzamenti, di opinamenti, di preferenze nel quale l'Amministrazione è libera di provvedere in quel modo che può conciliare il rispetto al giudicato colle necessità di Governo.

Per esempio: una sentenza dichiara che non siasi potuto modificare per decreto reale il modo di essere di un ente morale e che questa facoltà non possa essere esercitata che col mezzo di una legge: che quindi il decreto reale intervenuto sia improduttivo di effetti. In tal caso la esecuzione della dichiarazione di diritto potrà avvenire in due modi: o revocando il decreto, o proponendo una legge.

E se entro questo limite diventa necessario un provvedimento, è anche giusto che questo possa e debba formare oggetto di ricorso al Consiglio di Stato in sede contenziosa.

Non è quindi la riluttanza ad eseguire la sentenza, ma il provvedimento emanato per eseguirla che può dar luogo al ricorso in sede contenziosa.

È in questa guisa spiegato, parmi, che questo n. 4 dell'art. 4 possa essere tranquillamente votato, non solo come un progresso ed un complemento delle disposizioni della legge del 1865, ma pur anche come un rimedio molto pratico per ottenere che quella legge abbia la sua intera esecuzione.

Ma l'onor. Pierantoni ha parlato di due altri argomenti. Egli ha detto, innanzi tutto, che con questa legge non si provvede alla classe degli impiegati.

Il progetto ministeriale comprendeva, per verità, fra le materie che potrebbero formare oggetto di ricorso al contenzioso amministrativo, anche i rapporti tra gl'impiegati civili e il Governo. L'Ufficio centrale pregò il ministro, che vi aderì, di non insistere in tale proposta, non già perchè questa materia non possa appartenere al contenzioso amministrativo, ma perchè non era sufficientemente preparata per costituire una base sicura ed efficacemente preordinata all'esercizio della giurisdizione amministrativa. E difatti, sotto un certo aspetto, si sarebbe potuto, non secondo il progetto ministeriale, ma nei termini in cui ne ha parlato l'onor. Pierantoni, menomare per avventura le garanzie che gli impiegati trovano nella legge vigente; giacchè, per quanto la giurisprudenza non sia stata soverchiamente larga nell'ammettere l'azione giudiziaria a favore degl'impiegati nella definizione dei rapporti che, per ragione del loro impiego, hanno col Governo, ed abbia raramente attribuito loro il carattere di rapporti di diritto, pure in alcuni casi l'ha ammessa. E questa è garanzia efficace che noi non vorremmo pregiudicata.

Ma oltre codesti, vi è una serie non breve di rapporti dell'impiegato col Governo.

Alcuno fra tali rapporti potrà certamente dar luogo alla lesione di un interesse meritevole di essere tutelato; quando, per esempio, il Governo disconoscerebbe dei titoli legittimi per determinate progressioni di carriera. Ma non pochi fra essi esorbitano assolutamente dall'interesse privato del funzionario, per rientrare quasi esclusivamente nell'interesse dell'Amministrazione.

Ora, questi rapporti non potrebbero fornire argomento di giurisdizione contenziosa senza distruggere il vincolo disciplinare che unisce l'impiegato all'Amministrazione.

E, però, senza disconoscere che i rapporti fra gli impiegati e lo Stato possono, entro certi limiti e con certe condizioni, dar luogo a ricorso in sede contenziosa, l'Ufficio centrale ha creduto che il grave problema non dovesse essere risolto da questa legge.

È necessaria, è urgente una legge sullo stato degli impiegati civili; essa sola potrà determinare quali sieno i diritti ad essi spettanti che debbono essere garantiti da un'azione giudiziaria; quali gli interessi che debbono essere

legittimamente tutelati con un ricorso davanti ad una giurisdizione amministrativa; quali i fatti dell'Amministrazione che debbono essere abbandonati all'azione discrezionale dei superiori gerarchici.

Fedeli a quelle regole di prudenza della quale amiamo meglio di essere rimproverati, piuttosto che essere rimproverati della colpa più grave di imprevidenza, noi abbiamo creduto opportuno, non di privare gli impiegati dei mezzi per far valere i legittimi loro interessi, ma di riservarne lo studio ad una sede più opportuna.

L'onor. nostro collega Pierantoni ha parlato anche della leva militare e della necessità di tutelare i grandissimi interessi che essa mette in questione. Io non ho niente da opporre ai concetti giusti ed umanitari che egli ha esposti. Ma sono costretto a ritornare sull'eccezione pregiudiziale da me difesa rispondendo all'onorevole Auriti e che, a quanto pare, non è sembrata, all'onor. nostro collega, fondata.

L'Ufficio centrale ha reputato necessario di evitare che con questa legge generale vengano indirettamente modificate le giurisdizioni stabilite nelle leggi speciali.

A questo intento ha proposto il capoverso dell'art. 3, che mantiene la giurisdizione del ministro della guerra in materia di leva: e per questo stesso motivo non potrebbe accettare le osservazioni esposte dall'onor. Auriti a proposito della legge che attribuisce al ministro delle finanze, sentito il parere di una Commissione tecnica, la giurisdizione per determinare la qualità delle merci nell'applicazione della tariffa doganale.

Io non ripeterò le obiezioni già fatte nella relazione contro le idee dell'onorevole nostro collega; aggiungerò soltanto due nuovi argomenti che mi sono forniti dalle stesse osservazioni che egli ha testè esposte nel suo discorso.

La prima si è la seguente: colla legge del 14 luglio del 1887, o bene o male, si è, a questo intento, costituita una giurisdizione speciale. Quando sorga contestazione sulla qualità della merce, è il ministro che delibera, sentito il parere di una Commissione composta, con determinate proporzioni, da elementi elettivi commerciali, da elementi burocratici, da ele-

menti scientifici, e coordinata a determinate funzioni.

Or chi potrebbe dire che il modo onde è composta e deve funzionare non siano strettamente connessi tra loro e coll'indole delle attribuzioni che deve esercitare? Chi potrebbe dire che, mutata da consultiva in deliberativa o concorrente alle deliberazioni del ministro, non debba essere mutata nella sua composizione? Chi potrebbe dire che non sia, in tale caso, soverchiante l'elemento elettivo, sia tecnico, sia commerciale?

Non intendo certo di asserire che questo mutamento debba farsi; ma credo che è codesta una questione che non deve essere pregiudicata indirettamente in una legge che non si riferisce alla materia alla quale dovrebbe estendersi.

La seconda osservazione, che mi è suggerita dallo stesso senatore Auriti, è che il Consiglio di Stato non sarebbe competente a decidere questa questione. Si vorrebbe fare del Consiglio di Stato un corpo il quale decida una questione tecnica, esclusivamente tecnica? Non si è proposto in questo stesso progetto che nell'esercizio della propria giurisdizione il Consiglio di Stato deve decidere sul fondamento del dato tecnico fornito dall'Amministrazione?

Ora, che cosa dovrebbe fare il Consiglio di Stato nella questione della qualificazione delle merci? Richiedere il voto di un secondo collegio di periti.

E di questa obiezione si è reso ragione lo stesso nostro collega, allorchè suggerì che, al postutto, se non al Consiglio di Stato, queste specie di decisioni potrebbero essere deferite ad un collegio speciale composto con elementi diversi, amministrativi, finanziari e scientifici. Ma in questo modo la questione proposta dal nostro collega Auriti non è decisa contro la tesi che egli sostiene?

Ben fece, del resto, il collega Auriti a proporla, ma io insisto nel pensiero che non debba essere risolta con questa legge.

Insisto quindi nella formola dell'articolo proposta dalla Commissione.

PRESIDENTE. Non essendoci altri oratori che chiedano di parlare, nè essendoci emendamenti proposti, metto ai voti l'articolo 4 come è stato redatto dall'Ufficio centrale.

Chi intende di approvarlo è pregato di levarsi.

(Approvato).

Art. 5.

La sezione pel contenzioso amministrativo pronunzia sui ricorsi attribuiti alla sua competenza a norma degli articoli precedenti con decisioni motivate, in conformità delle leggi che regolano la materia cui si riferisce l'oggetto del ricorso, in quanto non siano contrarie alle disposizioni della presente legge.

(Approvato).

Art. 6.

Negli affari che, a norma della presente legge, possono formare oggetto di ricorso alla sezione pel contenzioso amministrativo, il Governo, avuto il parere della sezione competente, non può richiedere, in via amministrativa, l'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale.

Col preventivo assenso scritto di coloro ai quali il provvedimento direttamente si riferisce, può invece provocare la decisione della sezione pel contenzioso amministrativo. Ma se essi si rifiutino, si intenderà che abbiano rinunciato all'esperimento della via contenziosa.

(Approvato).

PRESIDENTE. L'art. 7 è concepito nei seguenti termini:

Art. 7.

Quando la legge non prescriva altrimenti, il ricorso alla sezione del contenzioso amministrativo non è ammesso se non contro il provvedimento definitivo, emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica.

Il ricorso contenzioso non è più ammesso quando, contro il provvedimento definitivo, si sia presentato ricorso al Re in sede amministrativa, secondo la legge vigente.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. A me pare che questo progetto di legge lasci una lacuna, su cui è bene richiamare l'attenzione dell'Ufficio centrale.

Tutto questo progetto dal principio alla fine s'informa ad un solo principio, cioè la necessità o convenienza di stabilire un mezzo, in

forza del quale si possa ottenere riparazione degli abusi del potere esecutivo. Ma è evidente che il Ministero può abusare sia col provvedere contro la legge, sia col non provvedere, omettendo di rendere giustizia a chi la invoca. Qui invece il progetto contempla solamente i casi, in cui il Ministero abbia provveduto, vi sia cioè un atto, un provvedimento del Ministero. Mancando l'atto od il provvedimento, non vi ha azione per il contenzioso amministrativo.

Ora, stando la cosa in questi termini, può rendersi illusoria e derisoria la garanzia del ricorso alla giurisdizione, perchè non potendosi obbligare il Ministero a provvedere, e non potendosi ricorrere al contenzioso amministrativo, se non dopo che il Ministero abbia con un suo atto provveduto, la legge riesce imperfetta, perchè non dà il mezzo per ottenere giustizia.

Rammentiamoci che, anche quando non avevansi a temere di censura dalla giurisdizione perchè non esisteva, il Depretis disse: Niuno può costringermi a provocare il regio decreto, che annulli la decisione del Consiglio provinciale contro l'elezione di.... E non la revocò mai, malgrado due pareri conformi della sezione del Consiglio di Stato e del Consiglio generale! Parmi adunque valga bene la pena di occuparci anche di questi casi di denegata giustizia, col non provvedere. So che è arduo lo statuire in proposito, perchè anche fissando per legge un termine, entro il quale il Ministero sia tenuto a provvedere, od almeno ad addurre i motivi, per i quali non abbia provveduto, ed ammesso anche che questo termine fosse imposto dalla sezione del contenzioso amministrativo, il Ministero potrebbe sempre rispondere che « non è in grado di provvedere ». So che rimane sempre salvo l'estremo mezzo, il ricorso cioè al Parlamento per mezzo di petizioni o di interpellanza, ma, se questi mezzi sieno efficaci sempre, voi lo sapete meglio di me, perchè la questione politica prevarrà sempre contro la giuridica. Sul diritto non è il Parlamento che deve pronunciare, ma il tribunale competente.

Vi rammenterete della grave modificazione che il Depretis stesso apportava, non è molto, nell'Amministrazione di quell'importantissimo Istituto, che è la Cassa di risparmio in Milano. Quella città, se a ragione o no, è inutile dirlo, se ne commosse e stava apprestando le armi

per ricorrere a chi di diritto. Quand'ecco, che la questione è sollevata nell'altro ramo del Parlamento, che non solo assolve, ma approva, e così ebbe termine definitivamente la questione, quasi prima che sorgesse. Non dubito punto, che l'Ufficio centrale abbia pur veduto la lacuna nel progetto di legge, che io ho segnalata, e che se ne sia occupato, ma desidererei conoscere, se non siavi proprio modo di ripararvi.

Non fo proposte, perchè è difficile il farne una che soddisfaccia pienamente, ma parmi che in qualche modo si abbia pure a provvedere.

Senatore PIERANTONI. Chiedo la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Pierantoni.

Senatore PIERANTONI. Desidererei una spiegazione dall'onor. relatore. Le cauzioni degli appaltatori potranno essere materia di ricorso al Consiglio di Stato?

Una legge speciale rimette al prefetto di dichiarare la idoneità definitiva della cauzione dopo la deliberazione della Commissione comunale o dei consorzi che fa il primo esame. Il prefetto deve consultare la Deputazione provinciale. Il decreto del prefetto, che regola così grave materia e che può far perdere il deposito, involge una questione di diritto civile. Gli appalti hanno molta analogia con la locazione di opera.

Ammetto che per la necessità del pubblico servizio vi debba essere una procedura amministrativa abbreviata, ma se un individuo, che ha licitato, arbitrariamente si vede tolto il suo diritto e confiscata la cauzione provvisoria, che rimedio avrà? Un partito municipale predominante (perchè le Amministrazioni sono elettive) che avrà molta solidarietà con i rappresentanti della provincia, vorrà favorire l'appaltatore a danno del diritto comune, ovvero perseguirlo. Il prefetto può commettere un errore, un abuso, perchè le nostre Amministrazioni sono cariche d'incombenze, nè i prefetti sono immuni da ingerenze e da influenze politiche.

Non sarebbe cosa utile di precisare: se tali questioni sono di spettanza del potere giudiziario e se vanno deferite al contenzioso amministrativo?

Sono già deferite al contenzioso giudiziario, ovvero alla giustizia comune?

I provvedimenti, che ledono il diritto patri-
moniale dell'individuo in rapporto all'interesse
dello Stato, non creano il diritto all'azione or-
dinaria?

Per quello che riguarda la leva non ho avuto
risposta; io non ho detto che voglio derogare
alla procedura amministrativa. Non penso che
si debbano toccare i Consigli di leva, nè la de-
cisione del ministro col parere di due generali
e di due consiglieri di Stato.

Dico, però, che non capisco perchè dopo la
dichiarazione del Consiglio di leva, per cui il
dovere di marciare è ammesso, e dopo il reclamo
amministrativo non si debba dare a tutti i cit-
tadini il diritto di adire il tribunale per viola-
zione di legge.

Il principio dell'eguaglianza giuridica e il di-
ritto leso affermano la competenza vera dell'au-
torità giudiziaria. Sarà bene in ogni caso di
sapere in una legge discussa da persone di
tanta autorità quali possano essere le ragioni
di una eccezione. Le nostre discussioni saranno
esaminate anche all'altro ramo del Parlamento.

La questione accennata dal collega Cavallini
è poi gravissima. Voglio ricordare un solo
fatto tra i tanti. Eravamo poco dopo il 18
marzo 1876. Nelle elezioni comunali in un paese
del Regno d'Italia i fautori dell'antica destra
parlamentare erano ancora in maggioranza nel
partito municipale. Uscì dall'urna trionfante
un Consiglio di moderati. Sapete che fece la
minoranza? Sperando nella protezione del partito
politico, che era al Governo, annullò un gran
numero di schede della maggioranza, e così si
insegiò nel Consiglio comunale.

Gli spodestati ricorsero al Consiglio di Stato
per far annullare la illegalissima presa di pos-
sesso del comune, una inaudita rappresaglia. Il
Consiglio di Stato non decise per lungo tempo.

Intanto la minoranza esercitò tutti gli atti
del potere amministrativo municipale; fece per-
sino un prestito di 100,000 lire con un banchiere
dell'Alta Italia.

Dopo lunghissimo tempo il Consiglio doveva
essere affidato ai veri consiglieri; ma gli usur-
patori non se ne volevano andare, tanto che vi
fu bisogno di un battaglione di soldati per far
insegiare il vero Consiglio. Scadde il termine del
primo pagamento degli interessi del prestito; i
consiglieri non volevano riconoscere l'obbligo,
perchè era stato fatto da un Consiglio comu-

nale che non era l'espressione legale degli elet-
tori. Per la regola, che la vita municipale non
può essere mai spezzata, onde fino a quando
non è deciso il reclamo è rispettata la procla-
mazione fatta dagli elettori, e per il principio
del diritto romano *error communis facit ius* appli-
cato dalla magistratura piemontese dopo la ces-
sione della Savoia e del Nizzardo per il fatto
che rimasero in ufficio alcuni sindaci che non
erano più cittadini sardi; si dichiarò che il paese
doveva pagare il debito fatto da quel gruppo
di cittadini ribelli alla sovranità elettorale.

Se il Consiglio di Stato avesse deciso presto,
il danno non sarebbe avvenuto. Le leggi deb-
bono essere seriamente studiate. L'osservazione
del collega Cavallini merita una disposizione
di legge. Che se non si può o non si sa tro-
vare un rimedio ad impedire i gravi danni del
lungo indugio, tanto più io avrò argomento per
dire che il disegno di legge è difettoso.

Senatore COSTA, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore.

Senatore COSTA, *relatore*. Debbo innanzi tutto
rispondere al nostro collega Pierantoni che la
questione da lui proposta intorno alle contesta-
zioni che possono sorgere sulla legalità delle
cauzioni degli esattori, è questione decisa nel-
l'art. 3.

Non è che io intenda di proporre la que-
stione pregiudiziale; Dio mi guardi dal soffo-
care, con questo rimedio, una discussione utile;
ma accenno al fatto senza esimermi dal dire
come e per quali ragioni non si trovi compresa
fra quelle enumerate nell'art. 4.

La disposizione di legge a cui il nostro col-
lega si riporta ha fatto argomento, come mol-
tissime altre, di discussione in seno dell'Ufficio
centrale.

Noi abbiamo esaminato attentamente tutta la
legge del 20 aprile 1871; ma non siamo riu-
sciti a trovare alcuna disposizione la quale possa
servire di sostrato ad un ricorso in sede con-
tenziosa. E la ragione è chiara. L'art. 100 di
quella legge, pubblicato fra gli allegati, pre-
scrive che: « La definizione in via amministra-
tiva di tutte le controversie che possono insor-
gere fra esattori e ricevitori comuni, provincie
e pubblica Amministrazione, alle quali non sia
altrimenti provveduto colla presente legge, è
devoluta in prima istanza al prefetto, ed in
seconda istanza al ministro delle finanze ».

Trattasi quindi di una di quelle giurisdizioni speciali che non era il caso di modificare nè direttamente nè indirettamente in questa legge d'ordine generale: ed è perciò che rimane esclusa dalla giurisdizione contenziosa di merito attribuita con questa legge al Consiglio di Stato.

Si noti però che, in forza dell'art. 3, anche questi provvedimenti possono essere impugnati davanti al Consiglio di Stato, per incompetenza e per eccesso di potere; per cui non è a dire che manchi assolutamente giurisdizione contenziosa: il che è sufficiente guarentigia della legittimità del provvedimento, rientrando l'esame della giustizia di esso nella competenza prima del prefetto e poscia del ministro delle finanze.

La questione proposta dal nostro collega Cavallini merita molta attenzione: ed io posso dire che non gli è mancata quella dell'Ufficio centrale, il quale ha creduto che per l'indole sua, se anche poteva essere risolta, non doveva esserlo in questa legge.

L'onorevole Cavallini dice: Voi aprite la via ad un ricorso contro gli atti ed i provvedimenti del Governo, ma non provvedete in tutti i casi nei quali il Governo, omettendo di provvedere, denega, per così dire, giustizia.

Noterò, prima di tutto, al nostro collega che una simile ipotesi non possa neppure essere, con questa forma, preveduta in una legge. Quello che si potrebbe fare, tutto al più, sarebbe di fissare un termine al Governo nel quale esso debba provvedere sui ricorsi che gli fossero presentati in via gerarchica. Ma da un lato pare che in tale modo, stabilendo questa condizione all'esercizio della giurisdizione amministrativa nell'ordine gerarchico, si vada, per così dire, annullando la giurisdizione medesima.

Pare dall'altro che si introduca nella legislazione vigente qualche cosa di insolito, ispirato ad un sentimento di diffidenza che non sarebbe giustificato.

Ma se per avventura un termine dovesse essere prefisso all'esercizio della giurisdizione amministrativa, non potrebbe trovar posto, con una formola generale, nel progetto che ora si discute. Ciascuna legge speciale potrà stabilirlo in quei casi nei quali appaia necessario, in quelle condizioni che lo richiedessero, in quella misura che fosse suggerita dalla diversa specie di affari ai quali dovrebbe applicarsi.

La proposta Cavallini, del resto, potrebbe essere combattuta anche su di un altro terreno. Se vi è argomento che rientra naturalmente nel campo della responsabilità politica, parmi sia veramente questo. In questo caso non si tratta di colpire un atto o provvedimento del Governo, ma bensì la sua condotta, il modo come esso esercita le funzioni sue: si tratta di giudicare non un fatto determinato, ma il contegno del Governo; il che non può rientrare nella giurisdizione di un magistrato, ma spetta evidentemente al Parlamento.

L'Ufficio centrale prega quindi l'onor. Cavallini di non insistere.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Prego l'onor. relatore di por mente che io non ho fatto alcuna proposta, e mi sono limitato semplicemente a richiamare la sua attenzione sull'inconveniente che deriva dal non poter portare innanzi al contenzioso i casi in cui il Ministero manchi al suo dovere omettendo di rendere giustizia. Non ho fatto proposta, perchè non mi sono dissimulato le difficoltà a concretarla in modo da renderla accettabile dal Senato.

Il relatore dichiara che neppure l'Ufficio centrale, pure riconoscendo gl'inconvenienti da me addotti, non riuscirebbe a formularne una; quindi per necessità, non per convinzione, devo arrendermi, augurandomi che il potere esecutivo sempre provvegga, affinchè la giustizia nell'amministrazione non riesca talvolta una vana parola, una derisione.

Prendo poi atto della sua dichiarazione e confido nel suo appoggio, che cioè si potrà, si dovrà in seguito, mano mano, con leggi speciali ovviare agli sconci, secondo le diverse materie, che io ho qui rappresentati.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri che domandino di parlare, pongo ai voti l'art. 7.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Si passa a discutere l'art. 8. Eccone il testo:

CAPO III.

Del procedimento.

Art. 8.

I ricorsi presentati al Consiglio di Stato per la decisione in sede contenziosa sono sottoscritti

dalle parti ricorrenti o da una di esse, e firmati da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione. Se la parte non ha sottoscritto, l'avvocato che firma in suo nome deve essere munito di mandato speciale.

Il ricorrente che non abbia eletto nel ricorso domicilio in Roma, s'intenderà averlo eletto, per gli atti e gli effetti del ricorso, presso la segreteria del Consiglio di Stato.

È aperta la discussione su questo articolo.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Farò due brevi osservazioni. Innanzi tutto vorrei pregare l'onor. relatore di riflettere se non vi fosse modo di limitare l'ammissione dei ricorsi. Possono ricorrere tutti, sia quelli che hanno un interesse diretto, sia quelli che non ne abbiano che uno indiretto? I membri di un comune, per esempio, se si tratta di elezioni, potranno tutti ricorrere, oppure il ricorso è limitato a que' pochi che furono esclusi? A quelli che vi hanno un interesse personale? Vedo anch'io, che tanto varrebbe l'usare la parola *interessati*, quanto quella di *ricorsi*, perchè saremmo sempre nel vago e nell'indeterminato, ma così tutti vorranno ricorrere, e quindi prima che la giurisprudenza si sia fermata, bisognerà sempre portare un giudizio preliminare, se siavi o no interesse, se il ricorso sia, o non ammissibile.

L'altra osservazione è questa. Non altrimenti i ricorsi possono essere presentati che mediante l'opera di un avvocato, il quale sia ammesso al patrocinio avanti alla Cassazione.

Oggi degli avvocati ammessi alla Cassazione ve ne ha un'infinità, perchè bastano, ad ammetterli, dieci anni d'esercizio. Ora non sembra che il restringere la presentazione dei ricorsi a quegli avvocati possa tornare a carico delle parti? Non sarebbe meglio togliere questa limitazione, senza che la somma dignità del Consiglio di Stato se ne risenta? Per l'addietro chiunque poteva presentare il ricorso. Oggi ci vuole un avvocato, ed un avvocato ammesso al patrocinio alla Corte di cassazione. Gl'interessati non sono forse i migliori giudici nella scelta de' loro patrocinatori! Guardiamoci dalla soverchia spesa. Non aggiungo altro.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Quanto alla prima delle osservazioni fatte dall'onor. Cavallini, diretta a far riflettere se non sia il caso di limitare il numero di coloro, i quali possono ricorrere contro i provvedimenti del potere esecutivo e della pubblica Amministrazione, io prego l'onor. Cavallini di considerare che la limitazione da lui chiesta nasce di per se stessa dalla disposizione di questa legge.

Si può ricorrere soltanto quando vi sia, dice l'art. 3, *un interesse*; per ricorrere si deve quindi essere necessariamente interessati. È vero che, come osserva il nostro collega, vi sono gli interessi diretti e gli interessi indiretti; e per esempio: può esservi un contribuente solo in un comune, il quale ricorra contro la deliberazione del comune.

Ora, volete voi ammettere, egli dice, che un solo abbia il diritto di ricorrere; oppure intendete di porre un limite di interesse o di numero?

Questa questione non può essere risolta in questa legge; ma o è, in certi casi, risolta nelle leggi speciali, o deve essere risolta dal magistrato adito, di caso in caso, secondo la diversa natura della materia che costituisce il sostrato di questo ricorso. Nella legge generale non potevasi adottare che una formola generale, e cioè che il ricorso è presentato da chi ha interesse; e questa formola è chiaramente espressa negli articoli 3 e 4 del progetto.

La seconda osservazione dell'onor. Cavallini è diretta a richiamare l'attenzione del Senato sul punto se si deve mantenere nell'art. 8 la condizione che il ricorso debba essere firmato da un avvocato di Corte di cassazione.

Che un avvocato debba firmare il ricorso, mi pare non sia dall'onor. Cavallini contestato.

E che questo avvocato debba essere ammesso all'esercizio presso la Corte di cassazione si giustifica, per quanto pare all'Ufficio centrale, dalla dignità del corpo amministrativo, al quale il ricorso è diretto, pari in grado e superiore per precedenza alla Corte di cassazione; e dalla necessità di costituire una guarentigia contro l'affluenza di ricorsi infondati e suggeriti unicamente da pericoloso spirito di emulazione.

Non dubiti, del resto, il Senato, che quando vi siano veramente degli interessi lesi, possa essere questa una difficoltà che impedirà di ricorrere o renderà il ricorso soverchiamente

difficile e dispendioso, tanti sono, e sparsi in tutta la penisola, gli avvocati di Cassazione.

Si otterrà invece il benefico intento di impedire che sieno proposti al supremo collegio amministrativo dei ricorsi infondati od imperfetti; dovendosi avere fiducia che nessun avvocato di Cassazione vorrà assumere colla propria firma la responsabilità di ricorsi suggeriti unicamente da ragioni di puntiglio o di partito.

L'Ufficio centrale spera che queste osservazioni varranno a soddisfare l'onor. Cavallini.

PRESIDENTE. Se nessun altro chiede di parlare, non essendovi proposte di emendamenti metto ai voti l'art. 8.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Viene ora in discussione l'art. 9, di cui do lettura:

Art. 9.

Fuori dei casi nei quali i termini non siano fissati dalle leggi speciali relative alla materia del ricorso, il termine per ricorrere in sede contenziosa è di giorni novanta dalla data del provvedimento contro cui si ricorre: se il provvedimento è stato partecipato nelle forme prescritte dalla legge che regola la materia cui il ricorso si riferisce o da regolamento, ovvero se il ricorrente ha dichiarato di accettare, a norma dell'articolo 6, che l'affare sia proposto alla decisione della sezione pel contenzioso amministrativo, il termine è di giorni trenta decorrenti rispettivamente dalla partecipazione o dalla data della dichiarazione.

Il ricorso è diretto al Consiglio di Stato e deve essere, nei detti termini di trenta o di novanta giorni, notificato all'autorità dalla quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato, e, se vi ha luogo, alle persone alle quali l'atto o provvedimento medesimo direttamente si riferisce.

L'originale ricorso, colla prova delle eseguite notificazioni e coi documenti sui quali si fonda, deve essere dal ricorrente, entro trenta giorni successivi alle notificazioni medesime, depositato, insieme all'atto o provvedimento impugnato, nella segreteria del Consiglio di Stato.

I termini ed i modi prescritti in questo articolo per la notificazione ed il deposito del ricorso debbono osservarsi, a pena di decadenza.

È aperta la discussione su questo articolo.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola per una dichiarazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. Nella prima riga dell'articolo 9 vi ha un errore di stampa: Dove è detto: *Fuori dei casi nei quali i termini non siano*, si deve dire: *Fuori dei casi nei quali i termini siano fissati dalla legge speciale*, ecc.

È, ripeto, un errore di stampa, e fors'anco un idiotismo, che deve ad ogni modo essere emendato, sopprimendo la parola *non*.

Senatore AURITI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Per il termine fissato in questo articolo propongo un formale emendamento, e quindi prego i signori senatori della loro attenzione, perchè quantunque in cosa apparentemente minima, l'effetto della regola segnata nella redazione dell'Ufficio centrale sarebbe, secondo me, assai grave, contro il diritto delle parti, e a danno dell'autorità morale della presente legge.

È principio generalissimo in tutte le materie che il termine pel gravame contro un atto determinato non cominci se non quando vi sia certezza assoluta che l'atto è a notizia della parte autorizzata a dolersene, sicchè sia messa in mora a produrre il reclamo.

Però nell'art. 9 del progetto, giusta l'emendamento dell'Ufficio centrale, si sono considerati distintamente due casi.

Vi è il caso che all'interessato si sia data notificazione intiera del provvedimento amministrativo, contro cui ha facoltà di ricorrere, ovvero che esso abbia accettato di veder risolto dal Consiglio di Stato in via contenziosa il reclamo già prodotto nelle vie amministrative ordinarie, la quale adesione lo mette in mora a produrre effettivamente il ricorso nelle forme prescritte dalla presente legge.

Sia per l'avuta notificazione effettiva, sia pel fatto proprio di aver accettato di trasformare il reclamo amministrativo in ricorso contenzioso, a ragione l'Ufficio centrale ha assegnato un termine breve di trenta giorni per la presentazione del ricorso.

Ma l'Ufficio centrale si è spaventato della necessità che avrebbe l'Amministrazione di notificare alle parti i suoi provvedimenti per metterle in mora a produrre il ricorso, e quindi ha creduto che bisognasse trovare un altro mezzo, che sarebbe di presunzione legale, per far decorrere il termine indipendentemente dal fatto di qualunque notificazione. Quindi nella prima parte dell'articolo è detto che è accordato un termine massimo di 90 giorni dalla data in cui il provvedimento è stato emesso, e senza comunicazione alla parte; la conseguenza è che al di là di quel termine non è ammesso più alcun ricorso. Dunque la parte ha l'obbligo d'indovinare dapprima quanto sia il tempo necessario a che il provvedimento possa essere emesso, e quindi andare e tornare, correre e ricorrere negli uffici, prendere notizie, aver fede nelle risposte che riceve, e se non ne ha, o se ha motivo a dubitarne, rivolgersi ai superiori, e infine, senza che ci sia la possibilità di verificare la responsabilità di quei funzionari che avranno potuto dare risposte non vere, troverà, dopo i 90 giorni, creata contro di sé la presunzione legale, che ebbe conoscenza della data e del tenore del provvedimento emesso.

Signori, a me questo sembra gravissimo, tanto che parrebbe quasi si possa dire che per via della procedura noi vogliamo distruggere quella garanzia che abbiamo accordato con la legge.

Si potrebbe dire che l'Amministrazione pubblica, col solo fatto di tener occulto il provvedimento emesso, si potrebbe sottrarre, ove lo volesse, all'incomodo sindacato del giudizio del Consiglio di Stato.

Io pure mi sono preoccupato della convenienza di non sopraccaricare di soverchio l'Amministrazione pubblica con queste notificazioni, ma non bisogna esagerare la difficoltà.

Naturalmente, in primo luogo, l'Amministrazione farà subito una cernita; o si tratta di affari in cui il reclamo amministrativo non ha alcun valore, ed è chiaro che il ricorso in via contenziosa non sarà prodotto, sicché senza darsi la premura di fare la notificazione necessaria, la cosa cadrà da sé.

Oppure si vede che ci sia una qualche importanza di controversia, e che probabilmente il ricorso potrà essere prodotto, ed allora l'Am-

ministrazione farà la notificazione per mettere un termine alla controversia.

Io intanto dicevo: semplifichiamo il modo di queste notificazioni; non prescriviamo di dare una copia intiera del provvedimento, il quale potrebbe avere una lunga motivazione in fatto e in diritto; ma si dia almeno notizia alla parte che è stato emesso un provvedimento, con invito di andare a prendere cognizione del suo tenore nell'ufficio in giorno fisso, in date ore stabilite. In questo caso, io soggiungeva, invece di 30 giorni si accordino per il ricorso giorni 60.

Non vi pare che la proposta sia tale da soddisfare ad un tempo e la sicurezza delle parti e il bisogno di non aggravare di troppo l'Amministrazione col carico di queste notificazioni?

Io quindi propongo che nella prima parte dell'articolo, alle parole: « di 90 giorni dalla data del provvedimento contro cui si ricorre », si sostituiscano le altre: « di 60 giorni dalla data della comunicazione alle parti che un provvedimento è stato emesso, con invito a prenderne notizia nell'ufficio ».

Io spero che il ministro e la Commissione vogliano aderire a questo emendamento, perchè nelle leggi bisogna guardare non solo all'effetto materiale, ma anche all'effetto morale, e sarebbe pessimo l'effetto della disposizione proposta dall'Ufficio centrale.

Si accorderebbe il beneficio di una nuova garanzia, e il modo di valersene sarebbe regolato in guisa da poterla rendere illusoria.

L'effetto sarebbe assolutamente contrario alle intenzioni del ministro e degli onorevoli colleghi dell'Ufficio centrale.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. L'onorevole relatore ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA, *relatore*. L'emendamento proposto dall'onorevole senatore Auriti fu oggetto di lunga discussione nel seno dell'Ufficio centrale, il quale non disconobbe mai che sia suggerito da un sentimento di legalità e di moralità e che meriti la maggiore considerazione. Ma una grave difficoltà si è opposta ad accoglierlo. Il progetto ministeriale proponeva il termine di 60 giorni per produrre il ricorso, a decorrere dalla *avuta comunicazione* del provvedimento. L'Ufficio centrale ha creduto che la parola *comunicazione* non bastasse a rendere un concetto legale.

Se si deve fare decorrere da una *comunicazione* un termine di decadenza è necessario che essa sia eseguita con determinate forme legali, deve risultare da un documento provante che, cioè, faccia fede finchè non sia impugnato per falsità. Di qui il concetto della notificazione, la quale, dovendo servire come punto di partenza per l'esercizio di un atto di giurisdizione, necessariamente dovrebbe esser fatta per mezzo di un ufficiale ministeriale, o da persone investite dalla legge della facoltà di fare pubblica fede delle sue attestazioni. Si cadrebbe quindi nella necessità di far eseguire una quantità enorme di notificazioni che, se eseguite dagli uscieri, arrecherebbero una grandissima perdita di tempo e di lavoro, e, se eseguite dai messi comunali, poco adatti a questo genere di servizio, darebbero luogo a non poche irregolarità e quindi ad una quantità di questioni intorno l'ammissibilità o non ammissibilità del ricorso per decadenza.

Davanti a queste difficoltà anche il nostro collega, il senatore Auriti, si arrestava, e lo prova nel suo emendamento allorchè si limita a proporre che sia data alla parte interessata notizia del provvedimento, salvo a questa la facoltà di verificare quale provvedimento sia intervenuto per deliberare se abbia o no interesse a ricorrere.

Io, per verità, comincerei dall'eliminare questo sistema che ha tutti i danni delle notificazioni legali senza averne i vantaggi, e quando non se ne potesse fare a meno, mi rassegnerei piuttosto ad accettare il partito della notificazione legale.

Quale fu invece il sistema accettato dall'Ufficio centrale?

L'Ufficio centrale intanto ha preveduto espressamente tre ipotesi che l'onor. Auriti accetta; e cioè che la notificazione avvenga per effetto delle leggi speciali cui si riferisce la materia del ricorso; che avvenga per prescrizione di regolamento; che sia, *juris et de jure*, presupposta nella dichiarazione fatta dall'interessato, di portare la controversia alla sede contenziosa. E intorno a ciò non cade dissenso.

Ma quando la notificazione non sia prescritta o per qualsiasi ragione non avvenga, potrà rimanere indefinitamente aperta la via del ricorso?

Il vostro Ufficio centrale ha dato a questa tesi una risposta negativa.

Se non fosse stabilito un termine massimo per impugnare le decisioni amministrative, l'Amministrazione rimarrebbe impacciata, esitante, di fronte al pericolo di veder impugnati e revocati provvedimenti eseguiti.

D'altronde l'interessato, che sa di aver presentato un ricorso in via gerarchica, dovrebbe imputare a se stesso, ove, nel termine congruo consentitogli dalla legge, non si informasse della decisione presa.

Queste sono le ragioni per le quali l'Ufficio centrale ha proposto che, indipendentemente da ogni notificazione, sia preclusa la via al ricorso dopo novanta giorni dalla data del provvedimento. Ma siccome si tratta di argomento nel quale è specialmente interessata l'Amministrazione pubblica, l'Ufficio centrale, prima di dire l'ultima sua parola, attende di conoscere l'opinione del ministro.

Senatore AURITI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Il principio assoluto è che bisogna fare una notificazione; e se io nella formula da me proposta ho parlato di *comunicazione*, è perchè la parola *notificazione* si adopera ordinariamente quando si vuole la trascrizione intera del documento di cui si dà notizia.

Per me, l'obbligo sostanziale è quello della notificazione, e solo nel caso che la notificazione integrale del provvedimento paia all'Amministrazione un carico troppo gravoso, io ammetto la facoltà di una notificazione meno piena ma sufficiente, che metta in mora con dare avviso che un provvedimento fu emesso.

In quanto poi alle forme di questa comunicazione, o notificazione che si dica, basta rimettersene al regolamento.

Ammetto che quando si dia una semplice notizia che il provvedimento è stato preso, bisogna concedere che gli uffizi siano aperti all'interessato per la lettura dell'originale, e che questa ulteriore ricerca è un peso per la parte; ma almeno si ha la certezza di una messa in mora effettiva pel decorrimento del termine.

Ma nel progetto dell'Ufficio centrale quella certezza manca, e quegli inconvenienti crescono a dismisura, sia per la parte che deve fare queste ricerche anche prima che il provvedi-

mento sia emesso, non potendo indovinarne la data, sia per gli uffici che saranno invasi da un nugolo di sollecitatori.

Secondo la formula da me proposta, la parte aspetta prima l'avviso che il provvedimento è stato preso, ed in questa carta ha il titolo scritto per presentarsi agli uffici, ed essere soddisfatta della sua domanda.

Del resto, io escogitavo la formula del mio emendamento come una concessione al pensiero che informa la redazione dell'Ufficio centrale; ma se si ammette l'obbligo della notificazione senz'altra distinzione, tanto meglio, io dico, e non aggiungerei altro.

L'Ufficio centrale parla a nome dell'interesse dell'Amministrazione, ed io invoco l'autorità dell'onor. ministro, che non consenta sia frustrato il beneficio di questa legge con una severa ed insolita regola di procedura, che non è punto giustificata.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola spetta all'onor. ministro dell'interno.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. La cedo all'onor. senatore Miraglia.

PRESIDENTE. Allora l'onor. Miraglia ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. Io prego il Senato di non accettare l'articolo proposto dall'Ufficio centrale, ma quello del progetto ministeriale; e non ho a dubitare che avrò consenziente lo stesso presidente del Consiglio, il quale, per deferenza all'Ufficio centrale, aveva accettato la modificazione introdotta dall'Ufficio stesso.

Se il ricorso alla sezione del contenzioso si deve produrre in un termine perentorio sotto pena di decadenza, da qual giorno dovrà decorrere questo termine? Il *dies a quo* dev'essere quello in cui il ricorrente ha scienza del provvedimento amministrativo, e questa conoscenza non si può avere che per mezzo della notificazione a lui fatta del provvedimento che vuole impugnare. I termini a ricorrere davanti un collegio che decide in via contenziosa, si chiamano *fatali*, perchè da essi dipende il destino delle cause: *Sunt enim in causis aut incidunt fata quaedam, et dies qui FATALES appellantur in tractatu de appellationibus*, insegnava il gran Cujacio. Da ciò nasce che i giorni fissati dalla legge per produrre ricorso devono essere *utili*, cioè non decorrono che dal mo-

mento in cui la parte ha avuto scienza dell'atto, senza della quale scienza i giorni non sarebbero utili: *utile tempus est, ut singuli dies in eo utiles sint; scilicet ut per singulos dies et sciret et POTUERIT admittere*.

Or, qual è il mezzo legale per conoscere il privato il contenuto del provvedimento amministrativo che crede lesivo del suo interesse? Deve stare forse come sentinella avanzata nella porta del Ministero dell'interno, ovvero perseguitare gl'impiegati in casa o durante il passeggio per sapere il risultato del provvedimento che lo riguarda? Mille volte no, risponde Ulpiano. *ADEUNDI FACULTATEM semper accipimus si in publico sui copiam fecit: caeterum si non fecit, an imputetur alicui, quod ad domum ejus non venerit, quodque in hortos non accesserit, et alterius quod ad villam suburbanam?*

Mi sembra adunque indispensabile la notificazione del provvedimento amministrativo per far decorrere il termine a produrre ricorso; e se la notificazione per atto d'uscire non sembrasse opportuna, onde non involgere l'Amministrazione in questioni di nullità, si potrebbe trovare modo di una notificazione simile a quella delle deliberazioni della Commissione centrale, che pronunzia sui gravami per imposta di ricchezza mobile.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente del Consiglio.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. La questione è grave, e per il diritto che si vuole tutelare e pel dovere che si vuole imporre alla pubblica Amministrazione.

Il Governo nel paragrafo primo dell'art. 10 aveva proposto una formola generale, disponendo che il ricorso contro il provvedimento amministrativo potesse presentarsi nei 60 giorni da quello della comunicazione del provvedimento stesso.

Qual'era la conseguenza di questa disposizione?

Che per coloro ai quali la comunicazione non era stata fatta il termine non scadeva.

L'Ufficio centrale volle fare due distinzioni...

Una voce. Volle essere più realista del re.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. ...e disse che per tutti i casi in cui non vi è notificazione, il termine sarà di 90

giorni, sarà di 30 nei casi in cui la notificazione è fatta.

È abbastanza garantito il diritto di coloro i cui interessi contestati danno ragione al ricorso al Consiglio di Stato?

In generale, signori, nei ricorsi che si presentano alla pubblica Amministrazione le risoluzioni sono comunicate regolarmente.

Quali sarebbero le parti il cui diritto resterebbe direi quasi incerto?

I privati cittadini.

In genere, e lo sanno tutti coloro che appartengono alla pubblica Amministrazione, non vi è individuo il quale avendo presentata una istanza non sia diligente abbastanza per chiedere se la risoluzione sia stata emessa, e in conseguenza è dovuto alla sua diligenza il conoscere se, o no, il provvedimento sia stato dato.

Tuttavia, per me, credo che la formola ministeriale sarebbe la migliore.

Ad ogni modo non posso accettare la modificazione proposta dall'onor. Auriti. I Ministeri sono abbastanza sollecitati dai petizionarii, anche dagli inopportuni e dagli importuni, per dovere aprir loro le porte con una disposizione di legge.

Il dovere che vuolsi imporre non ha soltanto gravità, per quanto debba essere osservato dall'autorità pubblica, ma anche pei pericoli che verrebbero da una massa di sollecitatori, la quale non mancherebbe di recarsi negli uffici delle pubbliche Amministrazioni, turbandone spesso l'ordinario servizio.

Quindi ove il Senato credesse insufficiente la proposta dell'Ufficio centrale, invece di accettare l'emendamento dell'onor. Auriti, io sarei disposto a ritornare al disegno primitivo. I signori senatori sono sperimentati nelle pubbliche cose, e non vorranno che le pubbliche Amministrazioni si convertano in cancellerie di tribunali.

Il danno, in questo caso, sarebbe superiore del beneficio che si attende da questa legge.

Teniamoci dunque, nei giusti limiti: al punto in cui siamo, perchè la discussione non si complichì, e la legge non porti una minore tutela ai diritti dei cittadini, o all'opposto un maggior sovraccarico di cure all'Amministrazione pubblica, val meglio ritornare alla proposta ministeriale. Per essa, lo ripeto, noi saremo in questo caso: se la notificazione è stata fatta comincerà a correre da essa il termine

stabilito; se non lo fu, il termine non decorre, e si aspetterà dalla diligenza delle parti, ove esse vengano a conoscere il provvedimento dato, se mai sia il caso del ricorso.

Prego quindi l'Ufficio centrale a voler accettare la proposta ministeriale; e in questo caso andrebbe omissa il primo paragrafo dell'emendamento dell'Ufficio centrale, e l'articolo continuerebbe col secondo, terzo e quarto paragrafo dell'articolo medesimo.

Senatore AURITI. Domando la parola per una semplice dichiarazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore AURITI. Siccome l'Ufficio centrale si preoccupava moltissimo della difficoltà di fare la notificazione in tutti i casi, io escogitai il modo di notificazione eccezionale che è quello determinato nella formola del mio emendamento.

Abbiamo già tutti riconosciuto che la proposta dell'Ufficio centrale, mentre non assicura i dritti delle parti, procurerebbe all'Amministrazione pubblica molestie assai maggiori di quelle che si volevano evitare. Io attenuava di molto queste conseguenze, non potendosi presentare negli uffici che persona munita dell'avviso scritto con invito emanato dalla stessa pubblica Amministrazione, e con indicazione del giorno e dell'ora.

Ma io convengo che anche la mia proposta, fatta come concessione al pensiero de' colleghi dell'Ufficio centrale, dà luogo ad inconvenienti, e quindi mi associo alla proposta dell'onor. ministro di ritornare al testo del progetto ministeriale, che vuole in ogni caso la notificazione, come data da cui decorra il termine per ricorso.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. Ringrazio il signor ministro di avere accolto la mia preghiera di ritornare all'art. 10 del progetto del Governo per la comunicazione all'interessato del provvedimento amministrativo, e la decorrenza del termine a produrre il ricorso; salvo a stabilire nel regolamento il modo in cui debba farsi la notificazione.

Senatore CADORNA C. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CADORNA C. Io non ho se non poche parole da dire.

Non c'è dubbio, e mi pare che non si possa neppure discutere che la scienza del provvedi-

mento è necessaria affinché si possa stabilire un termine a pena di decadenza, perchè non si può ricorrere contro un provvedimento il quale non si sappia neppure se esista; ma la scienza o può essere provata formalmente o può essere presunta dalla legge in certi determinati modi e con certe condizioni.

Per provare la scienza nel modo legale ordinario non c'è che un solo mezzo, ed è l'intimazione e la notificazione fatta col mezzo di quegli agenti che sono incaricati dalla legge di simili operazioni; nello stesso modo, cioè, con cui si fanno le notificazioni delle sentenze e le citazioni.

L'altro sistema consiste nel fissare un termine abbastanza lungo, dopo il quale la legge ragionevolmente presuma che un ricorrente il quale si curi dei propri interessi, come deve fare ogni cittadino, si sia procurato notizia del provvedimento, od almeno la scienza che un provvedimento è stato fatto.

Il disegno di legge che era stato presentato dal Ministero, ed al quale io non potrei contraddire, era concepito in termini generali. Esso stabiliva che doveva essere fatta una comunicazione, ma non indicava il modo come questa dovesse esser fatta. Conseguentemente lasciava libertà al potere esecutivo di fare un regolamento, il quale stabilisse il modo con cui la comunicazioni dovesse esser fatta. Perciò si sarebbe potuto stabilire quella forma di comunicazione che è anche al presente adoperata dall'Amministrazione ordinariamente per far simili atti in via puramente amministrativa.

Ora il primo partito presenta delle gravissime difficoltà pratiche.

Come ha detto molto opportunamente il signor relatore dell'Ufficio centrale, se si prescrive che ogni provvedimento amministrativo debba essere notificato col mezzo di un usciere giurato, cioè col mezzo di una di quelle persone la cui fede non può impegnarsi sino a prova contraria, e che non può negarsi se non previo un processo di falso; è evidente per me che con ciò si creerebbe un tale lavoro ed incaglio nell'Amministrazione che, non andrebbe molto tempo, si dovrebbe dare un qualche provvedimento, il quale stabilisse un più semplice mezzo per le comunicazioni.

Ma l'Ufficio centrale ha veduto che anche la comunicazione in via amministrativa aveva il grave inconveniente di aprire la porta in ogni

affare alla questione giudiziale se gli agenti dell'Amministrazione avessero, nel fatto, eseguita la comunicazione loro ordinata.

Non vi sarebbe quasi causa nella quale, per quanto lungo fosse il tempo decorso, non si dicesse che la notificazione non è stata fatta; e quasi ogni ricorso darebbe luogo a questa questione pregiudiziale. Questa considerazione mi parve assai grave. Ciò produrrebbe delle conseguenze anche sulla costituzione della sezione del contenzioso amministrativo, perchè il personale di cui si propone ora di comporla basterà - ove non vi siano cause eccezionali, straordinarie che accrescano grandemente il lavoro delle medesime - ma non sarà più sufficiente se si crea una sorgente così feconda di questioni pregiudiziali; e bisognerebbe ricorrere poi al mezzo di modificare la costituzione stessa della sezione contenziosa amministrativa, aumentando il numero dei consiglieri e forse facendo due sezioni invece di una.

Il secondo sistema pareva perciò che dovesse essere scelto, cioè quello che si fonda sulla presunzione della notizia, la quale presunzione però la legge deve stabilire in circostanze tali che la presunzione sia ragionevole.

Ora abbiamo già molti esempi di presunzioni simili. In molti casi la pubblicazione semplice fatta sulla *Gazzetta Ufficiale* o su quelle provinciali, è considerata come una notificazione formale, la quale fa decorrere anche dei termini, sebbene sia evidente che ciò non equivale alla notificazione personale fatta da un usciere giurato con una relazione la quale fa piena fede fino a prova contraria e ad iscrizione in falso.

Consideriamo quale sia, per questo rispetto, la condizione dei ricorrenti. Quando il ricorrente ha presentato un ricorso sa che ha un affare vertente avanti il Ministero al quale ha ricorso; sa che o tosto o tardi deve emanare un provvedimento.

Ora, ogni uomo che curi mediocrementemente i suoi interessi, ad intervalli discreti deve tenersi al corrente del suo affare e dello stato in cui il medesimo si trova, almeno per sapere se sia stato emanato un provvedimento, ed il supporre che egli se ne informi almeno ogni tre mesi, non è certo cosa eccessiva.

Perciò è parso all'Ufficio che stabilendo questo termine, dopo il quale si supponesse che il pri-

vato ricorrente siasi informato dello stato del suo affare, si stabilirebbe un termine giusto e ragionevole.

Ammetto che possa discutersi per fissare un termine un po' più o meno lungo di tempo, ma che non si possa adottare il sistema che stabilisca un lungo termine dopo il quale si debba presumere razionalmente la notizia del provvedimento mi par cosa che non sia ammissibile. Perciò non avrei difficoltà di accettare quattro mesi invece di tre, ma il sistema per cui si presume la scienza, quando sia decorso un termine creduto sufficiente perchè la presunzione della notizia del provvedimento sia ragionevole, è, per mio avviso, il solo modo possibile, se per perfezionare la legge non si vuol farla in modo che produca tanti e tali inconvenienti che distruggerebbero, od almeno assai diminuirebbero gli stessi effetti benefici della legge. (*Bene, benissimo*).

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. La parola spetta al signor senatore Majorana.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Delle osservazioni importanti testè fatte dall'onorevole senatore Cadorna, una, secondo me, sarebbe grave, quella che rileva l'inconveniente cui si andrebbe incontro, accogliendosi l'articolo ministeriale, di vedere impugnare, cioè, innanzi alla sezione del contenzioso amministrativo, la validità della *comunicazione* del provvedimento contro cui si ricorre, comunque essa si faccia; e ciò seguirebbe, perchè nella formola ministeriale non son determinati l'indole e i modi di quella comunicazione.

A quest'obbiezione però si può rispondere: la legge che stiamo per fare può ben provvedere.

Chi proibisce infatti di sostituire alla parola *comunicazione* l'altra *notificazione*?

Senatore COSTA, *relatore*. Allora va benissimo.

(*L'onor. presidente del Consiglio fa segno negativo*).

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Il mio assunto, onorevole ministro, può venire in appoggio di quello di lei, senza contestarle la potestà di tornare all'opinione dell'Ufficio centrale.

La notificazione, dicasi o no nella legge, sa-

rebbe quella fatta nei modi di legge, cioè al domicilio dell'interessato e per mezzo d'uscieri.

La varietà però più che l'importanza, la quantità degli affari, renderebbero periglioso, obbiettasi, per l'Amministrazione e anche dispendioso, l'assumere l'obbligo di cosiffatta notificazione. Io credo vi sia dell'esagerazione in ciò. Ma si potrebbe dire, che si notificherebbe soltanto l'estratto, i soli termini ultimi, cioè, del deliberato.

Noi abbiamo, anche nel regime ordinario giudiziario, che gli estratti valgono per qualche cosa; ed è fatta potestà ai magistrati, nei casi di urgenza, di ordinare l'esecuzione pronunziata, sul semplice estratto. Ed allora non si tratterà di notificazioni voluminose: fatto il modulo a stampa, nelle notificazioni, per mezzo del messo comunale, non si dovrebbe aggiungere manoscritto; che l'accenno del titolo della quistione e i termini del deliberato.

Ma a togliere le difficoltà, affinché, almeno, non si contraddica ai fini della legge, si potrebbe aggiungere nell'articolo, lasciando la formula e il concetto del Ministero, che la *comunicazione* o ancor meglio la notificazione sarà fatta nei *modi e termini che saranno indicati nel regolamento*.

Quando questo si dicesse, ancorchè l'Amministrazione ricorresse ad un procedimento di notificazione o comunicazione eccessivamente economica, semplicissima, coordinata anche a giornali di annunci locali, certamente non sarebbe più possibile il sollevarsi delle questioni intorno alla validità della comunicazione o notificazione, secondo che l'una parola si conserverà o l'altra si surrognerà nell'articolo; ed in ogni caso si sarebbe scelto un modo, pel quale non sarebbe presumibile l'ignoranza del deliberato per parte dell'avente diritto al ricorso.

D'altra parte io riconosco che l'onor. ministro dell'interno è giustamente sovra pensiero, pel timore che una disposizione, la quale dia titolo a frequenti ricerche negli uffici pubblici, aprirebbe la porta alle sollecitazioni. Ma se restasse il sistema dell'Ufficio centrale, si avrebbero due o tre, quattro mesi utili, per gl'interessati, di ricorrere contro le deliberazioni amministrative, correndo i termini dalla data di queste.

Ma chi non vede che, appunto con tal mezzo, le porte della pubblica amministrazione dovrebbero costantemente tenersi aperte ai sollecita-

tori? Non sarebbe un vero diritto nascente dalla legge, secondo le formole dell'Ufficio centrale, quello di frequentare i pubblici uffici amministrativi per aver notizie di possibili deliberati che, pel fatto della sola loro esistenza, e dalle date loro, aprano i termini a ricorsi al contenzioso amministrativo?

Se l'esercizio di quel diritto d'indagine, di richiesta almeno si contestasse, si limitasse soltanto, con quale giustizia si prescriverebbe la decadenza per supposto abbandono, acquiescenza, o in pena di negligenza, contro l'interessato, il quale, benchè non voglioso di desistere o acquietarsi, diligentissimo anzi, per arbitrî, o per erronee disposizioni amministrative, sarebbe posto nell'impossibilità di conoscere l'atto contro il quale ha diritto di ricorrere?

Dovendo escludere l'ipotesi che si creassero ostacoli alla conoscenza dei deliberati amministrativi, è di tutta evidenza, che il sistema dell'Ufficio centrale è proprio quello che costringerebbe le pubbliche Amministrazioni a tenere aperte in permanenza le loro porte ad ogni maniera di sollecitatori.

Aggiungerò che, quando si dà titolo, per legge, ad avere delle comunicazioni, se le pubbliche Amministrazioni creassero ostacoli nel darle, si può, dagli interessati, perfino ricorrere al ministero degli uscieri, perchè le porte, che ingiustamente tenessero chiuse, venissero aperte; e, una volta fatta l'intimazione per mezzo di usciere, è inutile fissare dei termini. Non sarà il Consiglio di Stato che negherà mai l'ammissibilità del ricorso, qualunque sia la data della deliberazione contro cui si ricorre, quando, ad un'intimazione fatta per atto d'uscieri, e chiedente comunicazione, una pubblica Amministrazione non avesse risposto, che col silenzio.

Ora, ad eliminare tutte coteste difficoltà, siccome presumo che il progetto ministeriale sia l'effetto di uno studio coscienzioso, è bene che esso resti, nella parte espressa all'art. 10, col suo concetto; e, quanto alla difficoltà che si è affacciata alla mente dell'onor. senatore Cadorna, io penso la si possa rimuovere, aggiungendo all'articolo che la notificazione sarà fatta nelle forme e nei modi che saranno determinati per regolamento.

Con ciò si dà facoltà, e si dimostra grandissima fiducia alla pubblica Amministrazione. Io non faccio nessuna proposta, ma venendo

in appoggio al concetto dell'onor. ministro, a me pare che il pensiero mio valga a conciliare tutte le opinioni e a rimuovere ogni difficoltà.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale.

Senatore COSTA, *relatore*. Io ben prevedevo che in questo articolo si celava una grossa difficoltà da superare; e lo prevedevo perchè era stata elevata e lungamente discussa nel seno dell'Ufficio, nel quale vennero esposti e dibattuti tutti gli argomenti trattati testè con tanta autorità dai preopinanti.

Noi ci troviamo di fronte a parecchie proposizioni: quella del ministro, che preferisce il testo da lui proposto; quella dell'onor. Majorana che accetta il testo del ministro, ma vi propone un'aggiunta nel senso di rimettere al regolamento la determinazione delle forme nelle quali la comunicazione della decisione amministrativa dovrà essere fatta; quella dell'onorevole Auriti che si accontenta di un avviso che una decisione fu presa; quella dell'onorevole Miraglia che vorrebbe una regolare notificazione; e finalmente quella dell'Ufficio centrale.

Di fronte a queste proposte, molteplici e disparate, parmi sarebbe impossibile improvvisare una deliberazione, tanto più che, per quanto parmi, nessuna potrebbe essere accolta integralmente, e probabilmente si dovrà finire per fondere insieme i concetti migliori in un'unica proposta che possa essere da tutti accettata.

Il che è tanto più necessario in quanto il primo comma dell'art. 9 proposto dall'Ufficio centrale contiene altre aggiunte alla proposta ministeriale che, a' modo di vedere dell'Ufficio centrale, sono indispensabili; e cioè l'aggiunta della eccezione pel caso in cui le leggi speciali abbiano stabilito dei termini diversi, e quella per la quale, nel caso che sia stata accettata dall'interessato la proposta di adire la via contenziosa sorpassando all'amministrativa, il termine dovrebbe decorrere dalla data di tale dichiarazione.

Io proporrei quindi, stante anche l'ora tarda, di rinviare la seduta a domani e di invitare l'onor. ministro ed i preopinanti a conferire coll'Ufficio centrale, per formulare d'accordo una proposta che soddisfi a tutte queste esigenze.

Senatore CADORNA C. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CADORNA C. Mentre appoggio la mozione fatta dall'onor. relatore, debbo notare in aggiunta alle cose ora dette che questa legge sarebbe essa stessa un diffidamento dato agli interessati, di verificare ogni tre mesi se sul loro affare fu emanato un provvedimento. Essi sarebbero costituiti dalla legge stessa in mora a tenersi al corrente del loro affare, e ad informarsene ogni tre mesi.

Dico ciò per dimostrare che la presunzione della scienza, dopo questo diffidamento, assume un carattere ancora più razionale e di evidente giustizia.

PRESIDENTE. Non essendovi opposizioni, la proposta di rinvio dell'articolo all'Ufficio centrale, fatta dal relatore, si intende approvata ed il seguito della discussione è rimandato a domani.

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

I. Discussione dei seguenti progetti di legge:

Modificazione della legge del Consiglio di Stato (*Seguito*);

Istituzione di una scuola normale di ginnastica in Roma;

Revisione generale del reddito dei fabbricati;

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

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

Maggiori spese sull'esercizio finanziario 1886-87, pel Ministero di grazia e giustizia e dei culti;

Tutela dell'igiene e della sanità pubblica;

Abolizione delle servitù di pascere, vendere erbe, fidare, seminare e legnare nelle provincie ex-pontificie.

La seduta è levata (ore 6 ¹/₄).

