

CLVIII.

TORNATA DEL 1° FEBBRAIO 1907

Presidenza del Presidente CANONICO.

Sommario. — *Segue la discussione generale del disegno di legge: « Riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa » (N. 385-A) — Discorsi dei senatori Quarta, Pellegrini, Arcoletto, Serena, Rossi Luigi e Brusa; repliche dei senatori Quarta e Serena — La discussione generale è chiusa, riservata la parola al Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed al relatore — Il seguito della discussione è poi rimandato al 4 febbraio.*

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti il Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed i ministri degli affari esteri, del tesoro, e dei lavori pubblici.

FABRIZI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale è approvato.

Congedo.

PRESIDENTE. È pervenuta alla Presidenza del Senato una domanda del senatore Frigerio, il quale, dovendosi assentare da Roma per motivi di famiglia, chiede quindici giorni di congedo.

Se non si fanno osservazioni, questo congedo si intenderà accordato.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa (N. 385-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa ».

Come il Senato ricorda, ieri venne iniziata la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Quarta.

QUARTA. Siamo alla discussione generale. E poichè a me pare, che il disegno di legge, del quale ci occupiamo, sia nel suo concetto organico, negli scopi, ai quali mira e nelle sue linee fondamentali, logico, razionale, efficace, così non posso che associarmi al mio carissimo amico senatore Cavasola per quello che egli ne ha detto di bene; ma devo con dolore dipartirmi da lui, per quello ch'egli ne ha detto di male.

Incomincio dalla costituzione delle due Sezioni (quarta e quinta), giurisdizionali, che pare non venga da tutti plaudita. Che faccia mestieri aumentare il personale così come si propone debba aumentarsi, siamo tutti d'accordo, epperò tutti unanimemente ne diamo lode al proponente. La discrepanza nasce sul modo, onde il personale medesimo debba essere costituito ed ordinato, affinchè possa meglio esplicare le sue funzioni, se, cioè, si debba dividere in due Sezioni, come propone l'attuale progetto, o si debba invece mantenere una sola Sezione giurisdizionale, composta di 14 consiglieri e di un presidente, come si proponeva in taluno dei disegni di legge precedentemente

presentati dallo stesso Presidente del Consiglio, onor. Giolitti, e dall'onor. Sonnino, e come parmi abbia accennato anche l'onor. Cavasola...

CAVASOLA. No, no!

QUARTA... Tanto meglio; vuol dire che le mie osservazioni contro tale sistema avranno anche, e ne sono lieto, l'appoggio dell'onorevole Cavasola.

Dunque, andando avanti per la mia via, io penso, che la costituzione di due Sezioni con due presidenti effettivi, e con due giurisdizioni distinte e separate, meriti di essere approvata. L'unica Sezione, con unica giurisdizione, avrebbe tutti gl'inconvenienti che possono riscontrarsi nella duplice Sezione, senza averne i pregi ed i vantaggi.

La divisione del lavoro s'impone così nell'un caso come nell'altro, poichè, anche quando la Sezione sia unica di diritto, bisognerà che di fatto si divida in due turni di udienza, nell'uno dei quali interverrà il presidente titolare, e nell'altro dovrà di regola affidarsi la presidenza ad un consigliere. La quale condizione di cose importa, che potrà benissimo accadere che nell'una udienza si segua un principio di diritto diverso da quello che siasi adottato, o che sia per adottarsi nell'altra, non essendo certamente concepibile che, il presidente possa spiegare la sua autorità ed impedire, specialmente là dove egli non interviene, che si giudichi o sia per giudicarsi in modo diverso da quello che siasi già in altro turno di udienza giudicato. Sempre che cangiano i giudicanti, vi sarà sempre la possibilità, che cangi la giurisprudenza, poichè ciascuno porta i suoi particolari criteri, e ciascuno può e deve giudicare secondo la propria coscienza.

Dunque la varietà e contraddizione dei giudicati, che dicesi possa verificarsi con la costituzione di due Sezioni, si verificherebbe anche quando la Sezione fosse unica. Anzi io credo che, in questa seconda ipotesi, la discrepanza sarebbe più facile, e potrebbe presentarsi nella sua forma più acuta, in quanto potendo e dovendo, nei diversi turni d'udienza, giudicare su tutte le materie, or gli uni ed or gli altri consiglieri, sarà più difficile che si stabilisca tra essi conformità ed unità di criteri giuridici, e potrà ben accadere che su di uno stesso punto di diritto, relativo ad una stessa mate-

ria, si emettano in udienze diverse, diverse e contrarie sentenze. Mentre quando si costituiscono due Sezioni, ciascuna delle quali abbia il suo presidente, espliciti la sua giurisdizione sopra materie determinate, che sono distinte e diverse da quelle sulle quali esplicita l'altra la sua giurisdizione, innanzi tutto non è più possibile, o, almeno, è molto difficile, che su di una stessa materia si applichino massime di diritto contrario; poichè molto difficile è senza dubbio che su di un identico punto di diritto cadente sopra una identica materia, gli stessi consiglieri con lo stesso presidente emettano successivamente un diverso e contraddittorio giudizio; ed, in secondo luogo, ognuno converrà che, quando si è in pochi, e quando sono limitate le materie sulle quali deve giudicarsi, torni molto agevole crearsi, consentitemi la frase, un *affiatamento*, intendersi, mantenere costante la comune intelligenza e applicazione delle leggi, che quasi quotidianamente si è insieme chiamati a discutere ed applicare, sotto l'autorevole ed illuminato impulso ed indirizzo del proprio presidente. Quando si è in molti, e si è *nuovi di compagnia* ad ogni udienza, e molteplici e svariate sono le materie che si hanno a trattare, raro è invece che possa sorgere e stabilirsi armonia e costanza nei criteri, uniformità e stabilità nella giurisprudenza, che pure è tanto necessaria nell'amministrazione della giustizia amministrativa forse anche più che nell'amministrazione della giustizia ordinaria.

Al che si aggiunga che il consigliere al quale incomba di presiedere l'udienza, per altissimo che sia, non potrà mai avere quella autorità e responsabilità insieme, che ha il presidente titolare, e che è sempre indispensabile per portare bene ordinare e regolare tutto l'andamento del servizio, quello delle udienze in specie.

Nè, in verità, quando si riconosca la necessità o convenienza, di costituire due Sezioni giurisdizionali, potrà seriamente mettersi in dubbio, che pel migliore e più spedito loro funzionamento, occorra definirne e determinarne per ragion di materia la rispettiva competenza così appunto come si è fatto nel progetto, attribuendo all'una, ossia alla quarta, tutte quelle materie in ordine alle quali è ammesso solo il ricorso ed il giudizio per ragioni e su ragioni di legittimità, ed attribuendo all'altra, ossia alla quinta, tutte quelle materie nelle quali è

ammesso il ricorso ed il giudizio anche per ragioni di merito.

Ho sentito obbiettarmi che non sia agevole distinguere e scindere la questione di legittimità dalla questione di merito, spesso, se non sempre, l'una confondendosi e compenetrandosi nell'altra.

Certamente, davanti i tribunali, o che siano amministrativi, o che siano ordinari, non si discutono, nè possono discutersi e decidersi questioni accademiche, questioni pure di diritto, bensì questioni pratiche, questioni, cioè, di diritto che sorgono relativamente ad un fatto, o ad un negozio, d'onde il noto apoftegma: *ex facto oritur ius*. Quindi la necessità di conoscere bene i termini di fatto, per indi vedere quale precisamente sia il punto di diritto che al caso concreto si riferisce, la questione di legittimità da decidere. Ma da ciò che, per bene stabilire e definire nei singoli casi la questione di legittimità, faccia mestieri ricercare e conoscere anche la questione di fatto, o di merito, non ne deriva che non si possa distinguere, scindere l'una dall'altra, e giudicare sulla prima, non anche sulla seconda. Altrà è la *conoscenza*, altro è il *giudizio*; si può e si deve necessariamente aver *conoscenza* di entrambe le questioni; ma si può benissimo limitarsi a giudicare unicamente sulla questione di diritto, o di legittimità, lasciando impregiudicata la questione di merito. L'istituto della Cassazione è tutto fondato sopra codesta distinzione; onde se l'obbiezione valesse, bisognerebbe concludere che l'istituto della Cassazione si avesse a cancellare.

Del resto conviene osservare che non sia esatto quello, che pure ho inteso accennare, che cioè, di tutte le questioni di legittimità debba giudicare la sola quarta Sezione, e che la quinta Sezione debba limitarsi a decidere le questioni di merito, che sorgono dai ricorsi caduti sopra materia di sua competenza, e che anche delle questioni di legittimità dipendenti da tali ricorsi, il giudizio si appartenga alla quarta Sezione. A termini dell'art. 3 del progetto, la quinta Sezione decide *pronunciando anche in merito* sui ricorsi di sua competenza, così come ne giudicava la quarta Sezione, e quindi sulla legittimità non meno che su quanto concerne il merito. Per lo che manca di ogni fondamento la opposta difficoltà di distinguere e se-

parare la questione di diritto o legittimità dalla questione di fatto, o di merito, poichè non occorre punto, per lo esplicamento giurisdizionale della quinta Sezione, che codesta distinzione e separazione si faccia.

Non è anormale nè nuovo, come fu detto dal mio amico Cavasola, che le giurisdizioni, o competenze, tra due o più Sezioni di un medesimo Collegio, vengano determinate e ripartite per ragione di materia. È anzi il sistema più razionale e che è stato adottato e mantenuto nei più alti ed autorevoli Collegi supremi. Sin dal 1880 il Defalco, prevedendo la unificazione della Cassazione nella materia penale, osservava che:

« Però laddove unificata la Corte, alla molteplicità degli affari assolutamente non bastasse una sola Sezione, il miglior sistema da seguire sarebbe quello di dividere la *materia* dei ricorsi per Sezioni; appunto come si pratica in Francia, dove la Sezione civile è divisa in due, l'una per l'ammissione de' ricorsi (*Chambre des requêtes*), l'altra pel merito dei ricorsi ammessi (*Chambre civile*). Lo stesso, sotto altra forma fu praticato in Napoli, quando nel 1840 il grande numero dei ricorsi arretrati rese necessaria la divisione della Camera civile in due; non essendovi Sezione dei ricorsi, la divisione fra le due Camere fu fatta sulla diversa materia delle due cause.

Il metodo medesimo potrebbe essere seguito, se raccolti tutti i ricorsi penali presso unica Cassazione, si trovasse la Sezione penale insufficiente all'uopo. Si potrebbero allora assegnare ad una Sezione i ricorsi per i giudizi delle Corti di assise che hanno forme e procedure in gran parte speciali, e ad un'altra Sezione i ricorsi per i giudizi di competenza dei tribunali correzionali e delle corti di appello. Il pericolo di difformità nei due collegi per le questioni comuni ad entrambi, non sarebbe certo interamente schivato, ma sarebbe indubbiamente diminuito ».

E secondo questo criterio infatti la legge del 6 dicembre 1888, n. 5825, che deferì alla Corte di Cassazione di Roma la cognizione di tutti gli affari penali del Regno, ebbe a regolare e repartire (art. 2 e 3), ossia per ragione di materia, la competenza della prima e della seconda Sezione penale.

Ed anche nei lavori preparatori di quella

legge si ebbe ad osservare, come si è osservato nella relazione che precede il nostro progetto, e ce lo rammentò il senatore Pagano nella relazione sul disegno di legge di sua iniziativa presentato nell'8 febbraio 1905, che il sistema proposto aveva, non fosse altro, il gran pregio di limitare il più che fosse possibile la facoltà e l'arbitrio del presidente nella distribuzione degli affari.

Riconosco che, anche con la repartizione della competenza delle due Sezioni per ragione di materia, se viene diminuita, non rimanga però esclusa la possibilità di una discrepanza di pronunziati su di una medesima questione di diritto; dappoichè può ben accadere, che in tema di legittimità una medesima questione di diritto si presenti avanti a tutte le Sezioni, e l'una decida in senso opposto a quello in cui dall'altra vien deciso. Ma, a parte che ciò possa accadere molto raramente, è a notare che nel progetto siasi molto opportunamente stabilito (art. 6), ispirandosi forse a quanto in materia analoga è stato fatto in Germania, che sia in questo caso, sia nell'altro in cui sorga conflitto positivo o negativo circa la rispettiva competenza, provvederanno le due Sezioni unite in adunanza plenaria col concorso di nove votanti, come ad un dipresso è disposto dalla relativa legge riguardo ai conflitti negativi o positivi, che sorgono tra le due Sezioni penali della Corte di Cassazione.

Nè parmi possa dubitarsi, che la decisione delle Sezioni unite in adunanza plenaria, debba limitarsi unicamente a risolvere il punto controverso di diritto, essendo chiaro che le questioni singole e concrete alle quali quel punto di diritto sia applicabile, debbano giudicarsi e decidersi dalla Sezione, nella cui competenza si stabilisca che rientrino.

Sotto tutti i rapporti dunque a me pare che la costituzione delle due Sezioni, e la determinazione e ripartizione delle rispettive giurisdizioni per ragione di materia, così come è fatta e disciplinata nel progetto, meriti la piena approvazione del Senato.

E passo all'altro punto, anche molto importante, quello della modificazione che viene arrecata con gli articoli 7 e 10 del progetto allo art. 41 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, ed allo articolo 15 della legge 1° maggio 1890, n. 6837.

Tutti sappiamo quale sia la condizione creata da queste due disposizioni alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato ed alla Giunta provinciale amministrativa. Sollevata dalle parti e di ufficio la eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, ancorchè manifestamente infondata, debbono la Quarta Sezione e la Giunta provinciale, rinviare immediatamente gli atti della causa alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, e soprassedere da ogni ulteriore provvedimento sino a che le Sezioni unite medesime non abbiano emesso il loro giudizio. Ora l'esperienza ogni dì più ne avverte quanto di codeste disposizioni si abusi, e quanto esse tornino di nocumento al retto e pronto funzionamento della giustizia amministrativa. Di 199 eccezioni d'incompetenza sollevate nel 1904, innanzi alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato ed alla Giunta provinciale, 27 soltanto furono dalla Cassazione accolte, dichiarandosi per tutte le altre 172 la incompetenza della autorità giudiziaria.

Lo che pone in evidenza come siano quasi tutte eccezioni, senza verun fondamento, e solo a studio e come mezzo per impedire, che si spieghino prontamente le richieste provvidenze di giustizia, ed ottenere così che la definizione delle controversie rimanga eternamente in sospeso, o sia rimandata ad altra udienza, che possa tornare più propizia a quella delle parti che solleva la eccezione. Vero è che eccezioni d'incompetenza possono sollevarsi e si sollevano anche d'ufficio, ma la percentuale di queste di fronte a quelle elevate dalle parti è minima.

E d'altronde è anche male lasciare in facoltà ed arbitrio dello adito magistrato, spogliarsi della controversia col sollevare semplicemente il dubbio circa la sua competenza.

Codesto grande inconveniente, da me segnalato sin dal 1897, tutti deploriamo, e tutti siamo di accordo che debbasi trovar modo onde farlo cessare.

I disegni di legge precedentemente presentati; tra i quali uno dello stesso onorevole Giolitti, ed un altro dell'onorevole Sonnino, proponevano che si dovesse infliggere una multa di cento, o cinquanta lire pel caso, che la sollevata eccezione d'incompetenza venisse respingersi dalla Corte di Cassazione, e quindi che della sollevata eccezione non dovesse te-

nersi alcun conto, ma si avesse a considerare come non sollevata, se non si producesse il certificato dell'eseguito deposito di cento o, secondo i casi, cinquanta lire, salvochè la questione si sollevasse all'udienza, nel qual caso il deposito dovrebbe esser fatto nel termine dei dieci giorni successivi.

Io credo che siasi fatto bene a bandire così fatto rimedio dal progetto attuale.

La dottrina nostrana e straniera è ormai concorde nello stigmatizzare tutte quelle misure preventive, delle quali sovrabbondavano le passate legislazioni, dirette ad impedire, mediante cauzioni o multe, liti od eccezioni infondate o cavillose. Ai cittadini deve esser lasciata libera la facoltà di esercitare quelli che credono loro diritti, con tutti i mezzi e modi che sono loro consentiti dalla legge, salvo ai magistrati ad esaminare e giudicare, se e quale fondamento si abbiano, e se vi sia stata colpa o malafede nel promuovere il giudizio, o nel sollevare le eccezioni, sicchè debba farsi luogo a semplice condanna di spese, o anche a condanna di risarcimento di danni ed interessi. È noto come si vorrebbero persino tolti i depositi per multe che nel Codice di procedura civile, sono richiesti per l'ammissibilità dei ricorsi in revocazione, e dei ricorsi per Cassazione. La imposizione dunque di una multa anche pel caso in cui fosse respinta una eccezione d'incompetenza, farebbe tornarci indietro di qualche secolo.

Ma v'ha di più, che sarebbe in ogni caso un rimedio inefficace. Perocchè, quel che soprattutto si vuole e si deve ad ogni costo impedire si è di lasciare in balia delle parti od anche del magistrato, che la causa non si definisca e venga, senza verun legittimo motivo rimandata. Ora è chiaro che col cennato mezzo non potrebbe mai raggiungersi codesto scopo, primieramente perchè rimarrebbe sempre in balia del magistrato sollevare, quando a lui piacesse, il dubbio sulla competenza, ed in secondo luogo perchè non impedirebbe nemmeno alle parti di far sospendere e differire a loro libito la trattazione della causa, tostochè la eccezione d'incompetenza potrebbe sollevarsi, come di regola si solleva, all'udienza, ed in questo caso la causa dovrebbe pur sempre differirsi, dovendosi lasciare il termine de' dieci giorni alle parti per eseguire il deposito.

Io credo che sia da plaudire e preferire come

eminentemente razionale, e sicuramente efficace il mezzo che ci si propone con l'attuale disegno di legge.

Torniamo al precetto di antica e sempre nuova ragione giuridica, lasciamo al giudice dell'azione, che decida anzitutto della eccezione d'incompetenza, e riconosca i confini della propria giurisdizione: *Praetoris est aestimare an sua sit iurisdictio*; precetto che è mantenuto ed affermato dal nostro diritto giudiziario in tutti i procedimenti avanti i diversi magistrati. Se infatti la incompetenza dell'autorità giudiziaria venga sollevata dinanzi ad una Corte d'appello, dinanzi ad un tribunale e perfino dinanzi ad un pretore o conciliatore, può e deve ciascuno di codesti magistrati decidere sulla opposta eccezione, e la sua decisione, qualora non venga impugnata, e revocata od annullata, costituisce sulla competenza od incompetenza giudicato irretrattabile.

Ora perchè devesi tenere un contrario sistema nel procedimento davanti i magistrati della giustizia amministrativa?

Perchè a questi deve essere tolta l'attribuzione che è propria e connaturale ad ogni istituto giudicante? Si è detto, che ne possa così rimanere diminuita l'alta autorità del supremo consesso amministrativo, in quanto si vengono le sue decisioni a sottoporre al sindacato della Cassazione. Ma forsechè non vi sono soggette anche oggi con le leggi vigenti? E non è forse a dismisura umiliante, dovere inchinarsi e subire le eccezioni sfacciatamente infondate che siano per sollevarsi dalle parti, e rimandare, senz'altro, le carte alla Cassazione, senza neppure poter deliberare in una qualsiasi maniera la questione d'incompetenza?

Nè ha nessun fondamento il timore che si possa in tal modo spezzare quella unità d'indirizzo e di giudizio, che è desiderabile vi sia sempre nella risoluzione delle questioni d'incompetenza; tostochè, o ci si vada prima, o ci si vada dopo, dovrà esser sempre la Cassazione quella che, sulla questione di competenza, dovrà dire l'ultima parola. E si pensi ancora che, le eccezioni d'incompetenza potranno meglio valutarsi e decidersi, e soventi verranno a scomparire lungheggiando il cammino, quando su di esse debba giudicarsi non all'inizio della lite, ma quando siano ben precisati e definiti i termini

della controversia con le mutue deduzioni delle parti.

Anche nei rapporti delle Cassazioni territoriali e le Sezioni unite della Cassazione di Roma, venne con l'art. 6 del decreto 23 dicembre 1875, stabilito quanto con l'art. 41 della legge 2 giugno 1889, e 15 della legge 1° maggio 1890 è stato disposto nei rapporti della quarta Sezione del Consiglio di Stato, della Giunta provinciale amministrativa e le medesime Sezioni unite della Cassazione.

Ebbene in un progetto d'iniziativa del senatore Pagano, presentato nel dicembre p. scorso, si è proposto quello stesso che nel progetto attuale si propone, vale a dire, che le Corti di cassazione territoriali non debbano più, al sollevarsi della eccezione d'incompetenza, rinviare immediatamente gli atti della causa alle Sezioni unite, e soprassedere da ogni ulteriore provvedimento, ma debbano giudicare sulla sollevata incompetenza, salvo alle parti il diritto d'interporre ricorso contro le loro sentenze alle Sezioni unite.

Non credo poi che secondo il nuovo procedimento, possa mai sorgere il dubbio, che è stato sollevato dall'illustre collega onorevole Cavasola, quanto ad esenzione di tasse, ed esonero dall'obbligo del deposito per multa, pei ricorsi che si producono contro le decisioni della quarta e della quinta Sezione.

Attualmente sono ammessi la esenzione e l'esonero solo nel caso in cui, in seguito alla sollevata incompetenza, vengono gli atti rinviati direttamente alla Corte di Cassazione; ma se invece si produca ricorso dalle parti per eccesso di potere, o per incompetenza contro la sentenza della quarta Sezione, in tale ipotesi nessuna esenzione di tasse, nessun esonero dall'obbligo del deposito per multa viene ammesso.

Ora secondo il progetto, comunque e da chiunque venga sollevata l'incompetenza, non potrà mai più aver luogo rinvio degli atti di ufficio; poichè le due Sezioni giurisdizionali debbono sempre proferire sentenza sulla incompetenza, comunque e da chiunque sollevata; e quindi, se le parti non intendono acquietarsi, dovranno necessariamente contro la sentenza proferita produrre ricorso e seguire il procedimento ordinario.

Onde viene a mancare così ogni plausibile motivo di un qualsiasi trattamento di favore.

Poche parole sulla convenienza o meno di mantenere integralmente la dizione dell'articolo 3 della legge 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzione, ove si parla non solo di incompetenza, ma anche di eccesso di potere, del quale non si parla più nel progetto, essendosi detto invece, che *il ricorso sia proponibile soltanto per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato*.

A me per verità sembra che convenga meglio parlare *unicamente di assoluto difetto di giurisdizione*. Com'è noto, l'*eccesso di potere* ha nel campo e nel procedimento giuridico amministrativo un significato diverso da quello che gli viene attribuito nel campo e nel procedimento giuridico comune, nell'uno, eccesso di potere è qualunque *détournement de pouvoir*, qualunque deviamiento, qualunque illegittimo esplicamento delle attribuzioni amministrative, nell'altro, *eccesso di potere* significa, una delle forme più gravi della incompetenza, la usurpazione di una giurisdizione che non appartiene nè al magistrato che giudica, nè al Corpo al quale egli appartiene.

Ora è in questo senso di assoluta incompetenza, di assoluta mancanza di giurisdizione che nella legge del 31 marzo del 1877 si è parlato di *eccesso di potere*, e quindi è chiaro che nelle parole che leggonsi nel progetto, *difetto assoluto di giurisdizione*: si comprendono tutte le diverse forme d'incompetenza, quella non esclusa che nella precitata legge del 1877 veniva designata come eccesso di potere.

Onde, mentre sostanzialmente non si toglie nulla a quello che nell'articolo 3 della legge del 1877 è contenuto, si viene a dissipare la confusione, che spesso si è fatta e si fa nella pratica, tra *eccesso di potere* che importa *incompetenza assoluta*, ed *eccesso di potere*, che importa semplice *deviamiento di autorità*, illegittimo esercizio del potere di cui si sia investiti, e si toglie la possibilità che per codesto eccesso di potere si proponessero ricorsi alla Cassazione.

Accetterei però l'emendamento di forma proposto dall'onorevole Cavasola, che, cioè, invece di dirsi: *difetto assoluto di giurisdizione del Consiglio di Stato*, si dicesse: *difetto assoluto di giurisdizione dell'autorità amministrativa*. Perocchè in tal modo si verrebbe ad eliminare

il dubbio pur troppo sollevato nella pratica, che alla Corte di cassazione possa ricorrersi sempre che vi sia incompetenza, conflitto o difetto di giurisdizione, non solo del Consiglio di Stato, nei rapporti con l'autorità giudiziaria, ma anche nei rapporti con altre giurisdizioni od autorità amministrative.

Non ho a dire altro in ordine a quanto attiene alla discussione generale. Mi riservo di presentare, e di svolgere, ove ne sia il caso, tre emendamenti, quando sarà fatta la discussione degli articoli, ai quali gli emendamenti medesimi si riferiscono. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Mi è pervenuto un emendamento, o meglio un articolo aggiuntivo all'articolo 2, da parte dell'onor. Cavasola; ma mi riservo di darne lettura quando verrà in discussione detto articolo.

ASTENGO, *dell'Ufficio centrale*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ASTENGO, *dell'Ufficio centrale*. Credo che sia bene di fare stampare tutti gli emendamenti che si propongono e di distribuirli in tempo, perchè l'Ufficio centrale possa dichiarare se li accetta o no.

PRESIDENTE. Allora anch'è l'onorevole Quarta abbia la bontà di presentare i suoi emendamenti subito, perchè possano essere stampati e distribuiti.

CAVASOLA. Farò altrettanto io pure, anche per quegli emendamenti che sono d'importanza secondaria.

PRESIDENTE. Sta bene; li faremo tutti stampare e distribuire.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Pellegrini.

PELLEGRINI. Onorevoli colleghi. Farò brevissime osservazioni. Prima di tutto dichiaro che divido il consentimento generale della necessità assoluta e dell'urgenza di questo progetto; ed ho fiducia che esso avrà una sorte più fortunata degli altri progetti analoghi precedenti e che presto lo vedremo tradotto in legge.

Il cumulo degli affari della Sezione giurisdizionale amministrativa è divenuto tale, che, non ostante l'attività del personale dotto ed esperitissimo chiamato ad esaminarli ed a giudicarli, è impossibile, di fronte ai limiti della natura umana, sfuggire ai dannosi ritardi dei giudizi,

mentre qui specialmente si richiedono solleciti. Governo e cittadini hanno bisogno assoluto di una riforma che impedisca o diminuisca il grave danno; ed io ringrazio non solo il Governo del progetto che ci ha presentato, ma anco della promessa, la quale son sicuro che manterrà sollecitamente, quella della presentazione prossima di altri progetti integrativi e completativi di questo progetto.

Venendo subito all'art. 1^o di esso riguardante l'aumento del personale, io lo credo insufficiente. L'onorevole presidente del Consiglio ha detto, che dovette limitarlo ad un numero, a mio giudizio insufficiente in sé e per sé ai bisogni, per considerazioni di altro ordine, e di queste io non posso disconoscere l'importanza. Perciò per ottenere un numero sufficiente di consiglieri da adibire al servizio della giustizia contenziosa amministrativa, l'onor. ministro ha dovuto ricorrere ad un espediente, per me penoso, quello cioè di diminuire il numero dei consiglieri addetti alle Sezioni consultive, quantunque anche il lavoro di queste vada aumentando in modo tale da rendere difficile alle Sezioni attuali il poterlo eseguire. Quindi mentre il lavoro aumenta ogni giorno diminuire il personale addetto a compierlo non mi sembra conseguente; e davvero non sarebbe giustificato, se non esistesse quella necessità, dichiarata dall'onor. ministro nella sua relazione, di non poter altrimenti adibire 14 consiglieri alle Sezioni contenziose. E per questo io aspetto con fiducia e mi auguro solleciti i progetti integrativi di questo, anche per regolare *ex capite* i conflitti delle varie giurisdizioni.

Vengo al secondo punto, la creazione della V Sezione, sulla quale ha parlato con la sua autorità così diffusamente l'onorevole collega Quarta.

Intendiamoci bene, nessuno pensa che i quattordici consiglieri adibiti al contenzioso debbano formare un unico *turno*, una unica *Camera* giudicante. Tutti concordiamo che è assoluta necessità avere due Camere, due turni, sono o presto saranno anche questi insufficienti. Io pure desidero che ogni turno abbia un presidente effettivo, come è nelle Corti giudiziarie. Ma parlando materialmente, sia che sdoppiamo la IV o che creiamo una V Sezione per me non vi è nessuna differenza. Per me l'essenziale sta nel concetto che, portato a 14 il numero dei

consiglieri, non se ne abbia la formare un solo turno giudicante ma si debba sempre formare due turni; che si chiamino questi poi IV e V Sezione non importa. La differenza si riduce alla questione di avere un presidente effettivo invece di un consigliere anziano che presieda. L'essenziale per me è che ci sia un secondo turno, si chiami poi o no V Sezione per me è indifferente. La necessità urgente è che esista questo secondo turno, il quale divida il carico di una sola Sezione per adempiere all'immane lavoro della giustizia contenziosa amministrativa.

A questa necessità assoluta il progetto provvede e per parte mia ne sono contento, e mi pare che di ciò siamo tutti soddisfatti. Secondo me il punto più grave del progetto è questo: è proprio necessario determinare per legge la giurisdizione speciale delle due Sezioni?

Io dichiaro francamente, che non ostante abbia ascoltato colla dovuta attenzione le molte osservazioni fatte dall'onorevole Quarta, io non mi sono persuaso che sia una necessità il fare questo assegnamento, e che i danni che ne possono derivare sieno grandi. Mentre questi danni e pericoli prevedo, non vedo invece la necessità della proposta assegnazione *a priori* di una speciale giurisdizione.

Prima di tutto (mi permetto di dirlo con tutto il dovuto rispetto) non mi pare che la distinzione nella pratica amministrativa sia così chiara come pare all'onorevole Quarta. Supposto per un momento che la distinzione tra le due giurisdizioni corrispondesse a quella fra giudizi di fatto e giudizi di diritto, fondamento della Cassazione, non perciò si proverebbe che incertezze non possono nascere, se la controversia sul travisamento e le molte contestazioni in Cassazione se trattasi o no di questione di fatto, starebbero piuttosto a confermare il mio assunto. Non credo poi all'analogia sopra indicata.

È certo di regola generale che quanto maggiori sono le giurisdizioni in materia della stessa natura, le incertezze sulla rispettiva competenza aumentano per le parti e per i giudici. Io credo che quando saremo all'atto pratico, le incertezze che il progetto crea saranno molto maggiori di quelle che non siano ora. Per esempio supponiamo approvato il progetto. L'articolo dice, alla Sezione IV spetta di giudicare sui ricorsi di cui all'art. 24 ed alla V Sezione di decidere sui ricorsi di cui all'art. 25.

L'articolo 24 dice che spetta alla Sezione IV del Consiglio di decidere sui ricorsi per incompetenza.

Supponiamo che un ricorrente faccia prima la questione pregiudiziale della competenza di chi emise il provvedimento e poi la questione subordinata di merito. Il ricorrente dubiterà di quale Sezione debba provocare la giurisdizione, perchè la questione di competenza per l'art. 24, dovrebbe spettare alla IV Sezione, il merito alla V. La V giudicherà anche su questa eccezione che è primordiale, o dovrà prima il ricorrente portare alla IV la questione di competenza e poi all'altra il merito? Sarà invece denegato alla giurisdizione della IV Sezione per la continenza di causa? Bisogna che il testo della legge sia chiarissimo in tema di giurisdizione. Di questi dubbi se ne possono presentare parecchi, le leggi devono quanto più è possibile eliminarli: l'autorità competente dev'essere chiaramente indicata.

Secondo il progetto, il ricorso dev'essere rivolto specificatamente ad una determinata Sezione. L'errore può essere fatale perchè sono termini perentori assegnati al ricorso e moltissime volte la parte si può trovare a produrlo all'ultimo momento: e non è certo che sarà per essere applicata la norma del Codice civile sulla interruzione della prescrizione.

L'esempio di quello che si fece per le Sezioni penali della Cassazione ha un valore relativo. Quando si dice, tutte le sentenze che provengono da un dato giudizio penale (Tribunale, Corti d'appello, assise) si dà un criterio di distinzione della giurisdizione delle Sezioni penali della Cassazione così chiaro, che nessuno al mondo può equivocare, perchè nessuno può confondere la Corte di assise con un tribunale correzionale o con una Corte d'appello. Ma qui io mi domando dove è la eguale chiarezza? Essenziale è poi dimostrare l'utilità pratica del progetto. Il sistema comune giudiziario ordinario qual è? È quello che il presidente della Corte o del tribunale assegna la causa a quella Sezione che crede più opportuna. Perchè non seguire questo sistema semplice e pratico, che non esige altro che un semplice decreto del presidente del Consiglio di Stato, al quale pure il progetto mantiene altre più importanti funzioni relative al contenzioso? Nella relazione dell'onor. Presidente

del Consiglio sono addotte due ragioni, ma in verità nessuna di quelle due ragioni mi persuadono. La prima ragione è questa: il ricorrente deve sapere quali saranno i giudici chiamati a giudicare sulla sua causa. Ma intendiamoci sul significato delle parole, i giudici che giudicheranno. Che il ricorrente debba sapere quale sia l'autorità che deve giudicare sta bene. Ma perciò non occorre assegnare ad ogni Sezione una distinta giurisdizione. Il ricorrente sa che giudica il Consiglio di Stato in contenzioso. Ma, se poi significa quella frase che deve il ricorrente conoscere le persone dei suoi giudici, questo non lo riguarda. Qualunque sia il consigliere di turno il ricorrente deve accettarlo. Ne farà la conoscenza al momento della discussione.

Il secondo motivo mi pare anche pericoloso l'addurlo. Vi si dice che lasciare al potere discrezionale del presidente l'assegnazione del turno, potrebbe destare l'ingiustificato sospetto di arbitrio o favore. Questo argomento assolutamente non mi sento di poterlo accogliere.

Prima di tutto si tratta di una semplice assegnazione di Sezione. E poi, se è da dubitare dell'imparzialità di un presidente fornito di così alta autorità, allora vi sono ben altri mezzi di cui il presidente può disporre che non sia la semplice assegnazione della Sezione. Egli stesso può andare a presiedere qualunque Sezione creda; può supplire consiglieri mancanti, nominare referendari, ecc. Ma poi al di sopra di tutto, mi colpisce l'effetto morale, che può produrre l'argomento in esame, nè basta ad escluderlo qualificare il sospetto d'infondato, perchè intanto se ne fa uno dei motivi della proposta disposizione di legge, si fa ragione al sospetto verso una così alta autorità come quella del Presidente del Consiglio di Stato, e proprio ora, in un momento in cui di tutto in generale si sospetta, il sospetto è diventato catapulta con la quale si cerca di mandar tutto all'aria. Io non mi sento di accettare questo motivo per respingere per il contenzioso amministrativo la norma comune sull'assegnazione della Sezione.

Io non ho mai sentito alcuno sospettare perchè il Presidente delle Corti d'appello assegna una Sezione invece che un'altra.

Io perciò raccomando all'onor. Presidente del Consiglio e all'Ufficio centrale di sostituire al

proposto sistema della divisione giurisdizionale il procedimento comune del nostro ordinamento giudiziario, cioè che l'assegnamento dei ricorsi alla Sezione che deve giudicarne sia fatta con decreto del Presidente del Consiglio di Stato.

L'argomento di maggior peso a favore del progetto è quello di rendere più costante la giurisprudenza assegnando materie speciali ad una sola Sezione. Ma bisogna anche considerare il danno della perseveranza in un'erronea interpretazione della legge, mentre la discorde interpretazione di due Sezioni può essere composta dalle Sezioni unite.

Vengo ad un altro punto.

La Sezione deve giudicare col numero di sette membri. E anche qui confesso di discordare dal progetto, perchè ho il dubbio che il numero di sette votanti sia esagerato. Non ho mai avuto eccessiva fiducia nel numero dei giudici votanti; non ho mai creduto che aumentando il numero si aumenti la speranza, la fiducia di una migliore sentenza; altri requisiti si richiedono per ispirare questa fiducia.

Noi vogliamo semplificare per quanto è possibile la procedura avanti il Consiglio di Stato; noi vogliamo rendere più sollecito il disbrigo degli affari contenziosi amministrativi; cerchiamo il modo che con lo stesso numero di persone si possa ottenere il massimo numero e più sollecito di decisioni. Col far assistere un numero eccessivo di persone senza ragione o necessità, si disperdono forze. Perchè adibire sette persone al giudizio di una causa mentre invece ne può bastare un numero minore? Io non so capacitarci della scelta di questo numero di sette votanti, anche ora richiesti dall'art. 36 della legge in vigore, se non perchè si voglia fare come per la Cassazione, art. 127 dell'ordinamento giudiziario, per la quale sette sono i votanti. Se questa è la ragione per la quale si è scelto il numero sette, avvi un altro esempio di un'altra autorità contenziosa (la Corte dei conti) la quale funziona con soli cinque membri (art. 8 della legge 1862). Inoltre, come mai l'onorevole Presidente del Consiglio, che appunto per la sua qualità, ha dato la sua approvazione al progetto del ministro Gallo che modifica il numero dei votanti nella Cassazione e lo riduce a cinque, nello stesso tempo propone a noi in questa legge di mantenere il

numero di sette votanti per le Sezioni contenziose del Consiglio di Stato?

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Qui erano nove e si riducono a sette. Nella Corte di cassazione erano sette e si son ridotti a cinque.

PELLEGRINI. L'art. 36 della legge 2 giugno 1889 porta che la Quarta Sezione decide con l'intervento di sette votanti, come per le Sezioni di cassazione. Se l'onorevole presidente del Consiglio trovò conveniente di ridurre a cinque i votanti delle Sezioni della Corte di cassazione, e, se l'esempio della Cassazione fu l'unico motivo per cui qui si richiedevan pure i sette, perchè non ridurre in questo progetto come in quello sull'ordinamento giudiziario a cinque i votanti? Portiamolo a cinque anche qui.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ma allora nella Corte di cassazione bisognerebbe ridurli a tre.

PELLEGRINI. Non vedo il perchè. Sono sacrificati tutti e sette i votanti per la stessa causa, mentre sono sufficienti, se non esuberanti, cinque.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ma chi redige la sentenza?

PELLEGRINI. Io credo che si faccia maggior lavoro quando si è in meno a deliberare; nè si aumenta il numero delle cause discusse, e quindi delle sentenze da pronunciare, perchè siedono sette invece di cinque votanti. Per la natura delle controversie, per la più frequente somiglianza o analogia delle cause in contenzioso amministrativo, che in sede giudiziaria, minore è di regola il tempo richiesto per il giudizio di quello: e, se bastano cinque consiglieri per le sentenze di questa, devono bastare per le sentenze di quello. Si potrebbe, riducendo a cinque i votanti, avere, col concorso dei referendari, un turno di più. Io credevo che si potesse conciliare... la necessità di avere più turni giudicanti con lo scarso numero dei consiglieri disponibili.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Se occorrerà, il numero si diminuirà per mezzo di una legge speciale.

PELLEGRINI. Vengo ad un altro punto. L'onorevole ministro aveva proposto l'art. 5, che l'Ufficio centrale ha soppresso sostituendolo invece con un inciso nell'art. 34 in cui si dice che i ricorsi indicati ecc. sono trattati e decisi

in Camera di Consiglio sulle memorie delle parti.

Ora, se io non m'inganno, l'emendamento dell'Ufficio centrale non corrisponde intieramente alle disposizioni del progetto ministeriale. Perchè il progetto ministeriale portava che in materia di spedalità e di spese di ricorso « i ricorsi sono decisi in Camera di Consiglio senza ministero di avvocato ». Quando invece vi si sostituisce l'emendamento aggiuntivo all'art. 34, il quale dice: « sono trattati e decisi (i detti ricorsi) in Camera di Consiglio », resta la necessità che il ricorso sia firmato da un avvocato: Ora il concetto del Ministero pare migliore, poichè egli intendeva togliere, per le indicate materie, la necessità fino dall'origine dell'intervento dell'avvocato. Onde crederei meglio mantenere l'art. 5 o, se si vuole, riprodurre nell'emendamento all'art. 34 la stessa dizione del progetto ministeriale nell'art. 5.

Inoltre mi pare che quelle parole « sono trattati e decisi », dell'emendamento dell'Ufficio centrale possano ingenerare il dubbio, che la parola « trattati » significhi anche sentire in Camera di Consiglio le parti o i loro rappresentanti; poichè altrimenti basta dire « decisi » senza dire « trattati ».

Io, sempre allo scopo di rendere più spedita e sollecita la procedura amministrativa contenziosa e per renderla anche più economica, domando all'onorevole Presidente del Consiglio ed all'Ufficio centrale che vogliano fare un passo ancora più ardito cioè non solo togliere negli indicati casi la necessità della pubblica udienza e della pubblica discussione, ma dire che il ricorrente può in qualunque caso chiedere che il suo ricorso venga deciso in Camera di consiglio senza pubblica discussione, e se l'intimato non faccia opposizione a questa domanda, e la Sezione non trovi di ordinare d'ufficio la discussione in pubblica udienza, possa la Sezione giudicare di ogni ricorso in Camera di consiglio, senza previa discussione pubblica. Sarebbe questo un grande vantaggio economico, specialmente per i piccoli comuni, i piccoli ospedali e gli enti morali minori. Se l'onorevole ministro e l'Ufficio centrale credessero fare buon viso a questa mia proposta, credo che si renderebbe più agevole e più sollecito il lavoro delle Sezioni contenziose.

Passo ad un altro punto. L'art. 35 modifi-

cato porta, che se non vengono depositati col ricorso o con altra domanda i fogli di carta da bollo richiesti dagli articoli 1 e 2 del Reale decreto 6 aprile 1890 s'intenderà senz'altro come non prodotto il ricorso o la domanda. Io prego su questo punto più caldamente l'onorevole Presidente del Consiglio e l'Ufficio centrale di non insistere nella proposta. Questa nullità radicale, o decadenza del ricorso per ragione di carta bollata, è ripugnante al senso giuridico e mi pare contraria ad ogni principio. L'Ufficio centrale del Senato, relatore Barsanti, respinse eguale proposta. Accolta questa, noi allarghiamo di molto la portata del decreto Reale del 1890: esso infatti portava la sospensione del giudizio sul ricorso fino a tanto che non si fosse depositata la carta bollata, ma non dichiarava la decadenza del ricorso stesso. Dal momento che si deve scrivere su carta da bollo, se questa manca non si può adempiere alla funzione richiesta, ma la mancanza di deposito è come una mancanza di un atto necessario alla continuazione del giudizio. Il progetto ha introdotto il principio della perenzione d'istanza anche in questi giudizi, perenzione la quale ha luogo ogni volta che la parte non fa in un dato tempo nessun atto procedurale relativo al ricorso. Ebbene il mancato deposito della carta dovete considerarlo precisamente come un coefficiente della perenzione, poichè manca con la carta bollata l'elemento materiale per la deliberazione giudiziale richiesta.

Ritenuto questo principio, basta considerare il non deposito di carta da bollo come una delle cause della perenzione, perchè manca un atto necessario alla continuazione del giudizio.

Io poi per rendere più sollecito il procedimento, non soltanto approvo che s'introduca la perenzione, ma pregherei l'onor. ministro e l'Ufficio centrale di ridurre ad un solo anno il termine della perenzione. Non vedo la necessità di mantenere il termine di tre anni in sede amministrativa, soltanto per la ragione che tale termine è fissato nel Codice di procedura civile. Io credo che oggi coi nuovi mezzi di comunicazione per mezzo dei quali tutto si rende più sollecito, se noi dovessimo votare un Codice di procedura civile, terremmo più basso il termine anche per la perenzione ordinaria. In ogni caso

in sede amministrativa, dove anche nell'interesse pubblico urge sollecitare il giudizio, mi pare che il termine di tre anni sia eccessivo.

La presunzione dell'abbandono del ricorso stabilita dopo un anno dalla mancanza di atti continuativi della procedura mi pare più che sufficiente.

Passo ad altre considerazioni. Lodo il progetto per aver ammesso espressamente il gratuito patrocinio anche in questi giudizi, ed aver mantenuto la limitazione del bollo e l'esenzione del registro per gli atti e documenti che si producono nella sede amministrativa contenziosa. Credo però che sia necessario, tanto più dopo le osservazioni fatte pel caso del ricorso in Cassazione, dichiarare che il beneficio, accordato con gli articoli 6 (35 primo paragrafo) e 16 del progetto per gli atti e documenti avanti la giustizia contenziosa amministrativa, mantiene il suo effetto per tutti gli atti e documenti che già prodotti nel giudizio amministrativo si ripresentano avanti la Cassazione, perchè altrimenti, per il tenore dei proposti articoli, non soltanto dovrà essere fatto il deposito per il ricorso in cassazione, ma tutti gli atti e documenti precedenti dei quali accorrere fare uso non avranno più il beneficio di cui godevano davanti il giudizio amministrativo.

Io credo sia necessario dichiarare pure quale somma occorra depositare per il ricorso in cassazione nei giudizi di quali qui trattasi.

Quanto al ricorso straordinario sono perfettamente d'accordo col progetto sulla opportunità di fissare un termine per produrlo. È necessario far cessare il danno che, dopo stabilito uno stato di fatto, sia pure non giuridico, arreca alterare questa condizione di fatto con la violazione di moltissimi interessi, sorti all'ombra di quello stato di fatto.

Non concorderei nell'idea della soppressione di questo rimedio, sia pure straordinario, che è più economico per gli interessati. Sopprimere questo rimedio più sbrigativo, vale aumentare quel lavoro della IV e della V Sezione che intendiamo in ogni modo di agevolare. Piuttosto io pregherei l'Ufficio centrale ed il ministro di vedere se non sia opportuno, per una ragione di euitmia della legge, trasportare la disposizione dell'alinea dell'art. 4 all'art. 2. Nell'alinea dell'art. 4, articolo che riguarda la non proponibilità del ricorso in sede contenziosa quando

sia stato introdotto il ricorso straordinario in sede amministrativa, si dice: che non è attendibile il ricorso straordinario in sede amministrativa, quando non sono decorsi i termini per impugnare in sede contenziosa il provvedimento. Questa disposizione non riguarda più il ricorso contenzioso, ma lo straordinario, che non si può produrre se non quando sia soddisfatta la condizione dei termini succennati. Di conseguenza mi pare opportuno unire tutto che riguarda il ricorso straordinario nell'art. 2 al numero 4, dove si fissa il termine di 180 giorni per il ricorso straordinario. Ivi si dichiara che il ricorso straordinario non è ammissibile quando non sono decorsi i termini per impugnare in sede contenziosa il provvedimento che si riferisce direttamente ad altri interessati, o se abbiano dichiarato di volere il giudizio contenzioso nel termine di 15 giorni, ecc.; o quando siano trascorsi 180 giorni, ecc. Così mi pare che queste disposizioni saranno tutte nella loro sede naturale.

Sulla delegazione proposta nella parte ultima del progetto, mi pare molto pericolosa la disposizione dell'art. 16, n. 1, e quella dell'art. 17 inoltre non mi sembra necessaria, quella dei regolamenti e dei Regi decreti. L'altra, (articolo 16, n. 1), mi sembra che possa offrire l'adito a qualche pericolo, nonostante il sommo scrupolo di chi deve compilare nel testo unico le modificazioni di leggi esistenti. Io sarei desideroso che nessuna delegazione, od almeno non una delegazione così ampia, fosse contenuta nella legge in esame.

E vengo ora all'ultimo punto, cioè alla questione della incompetenza. Io sono perfettamente d'accordo che la disposizione dell'articolo 41, quale ora esiste, è una disposizione che ha dato luogo a tutti i cavilli possibili. Se ne è fatto non uso ma abuso, poco conveniente alla dignità di coloro che spesse volte hanno invocato questa disposizione per arrestare l'opera della giustizia amministrativa. Capisco d'altro parte la convenienza, anzi la necessità di non sottrarre sempre ed in ogni caso al sindacato della Cassazione il giudizio sulla competenza nelle controversie portate davanti alla IV e V Sezione.

A me il problema si presenta difficile, perchè non si può invocare l'analogia di altre autorità sottoposte al giudizio della Cassazione. Le

Sezioni contenziose del Consiglio di Stato costituiscono il Tribunale supremo amministrativo, e questo si concilia male col prescrivere che in certi casi possano essere le sue sentenze controllate da altre autorità.

È un collegio supremo che non è supremo. Ma d'altra parte riconosco che non si può lasciare le parti esposte al pericolo di perdere la garanzia giurisdizionale ordinaria in tema di diritti civili o politici per errore del Consiglio di Stato nel giudicare la sua competenza.

È da vedere se dopo avere istituito il supremo Tribunale amministrativo e datagli facoltà di giudicare sulla sua competenza, sia da mantenere, anche a danno delle sentenze di questo corpo supremo amministrativo, sempre ed in ogni caso il sindacato della Corte di Cassazione in tema di competenza.

Opinioni discordi furono professate. La maggioranza di un nostro Ufficio centrale per il progetto n. 18 del 1904 dell'onor. Giolitti lo limitava. Nella relazione del compianto amico onor. Barsanti si citava l'opinione del Procuratore Generale, senatore Pascale, opinione sostanzialmente diversa da quella di chi copre la stessa carica nella nostra Corte di Cassazione ed è ora autorevole nostro collega. L'onorevole Pascale ammetteva il giudizio preventivo della Cassazione sulla competenza, non il ricorso contro le sentenze della IV Sezione. Secondo l'Ufficio centrale, relatore Barsanti, non poteva insorgere contro il giudizio della IV Sezione sulla propria competenza, nè chi fosse stato già ricorrente alla IV Sezione, perchè aveva così invocato la sua giurisdizione contenziosa; nè chi non aveva punto sollevato eccezioni di competenza davanti al Consiglio di Stato.

Io limiterei con altro criterio il ricorso in Cassazione contro le sentenze del contenzioso amministrativo per la incompetenza. Le Corti di Cassazione debbono intervenire a difesa del diritto della autorità giudiziaria perchè per un errore qualunque del Consiglio di Stato non rimanga alle parti tolta la tutela della giurisdizione ordinaria, perchè non sia menomata la competenza legittima dell'autorità giudiziaria in tema di diritti civili e politici. Ma quando la questione non sorga tra la competenza dell'autorità giudiziaria e quella dell'autorità amministrativa contenziosa, ma la questione di

competenza vera sul fatto se il provvedimento del Governo, contro il quale a questa si è ricorso, fosse o non fosse soggetto al controllo contenzioso del Consiglio di Stato, o si tratti di questione sulla competenza di altre autorità amministrative, dovrebbe essere sovrano il giudizio contenzioso del Consiglio di Stato, il quale così resterebbe un vero e proprio tribunale supremo amministrativo anche nei rapporti della competenza, esclusa soltanto la competenza giudiziaria, e non si offenderebbe il diritto dell'autorità giudiziaria a che la Corte suprema di Cassazione difenda sovranamente i confini della competenza giudiziaria.

QUARTA. Ma questo esiste già nella legge attuale.

PELLEGRINI. Ma di fronte alla legge del 1877 non è così.

QUARTA. Si è inteso sempre così nei rapporti della competenza giudiziaria.

PELLEGRINI. Di fronte alla sua autorità mi inchino per cento ragioni. Io non parlo della interpretazione finora accolta, ma guardando al testo della legge del 1877 dovrei dubitare che quella interpretazione sarà mantenuta, perchè essa dice che: sulla nullità delle sentenze delle giurisdizioni speciali per *incompetenza o eccesso di potere* ecc. giudica la Corte di Cassazione. Ora si possono dire incompetenti queste giurisdizioni speciali per avere pronunciato su cose che punto non spettano all'autorità giudiziaria, eppure hanno creduto di potere intervenire e sindacare un atto del Governo che invece il Governo non credeva soggetto alla giurisdizione del contenzioso; per esempio perchè a giudizio del Governo quel provvedimento fu emesso nell'esercizio del potere politico.

Di fronte quindi al testo dell'articolo 3 della legge del 1877 non mi pare escluso il pericolo di una interpretazione che sottoponga al ricorso in Cassazione sentenze che io vorrei con certezza sottratte ad esso.

Qui dobbiamo giudicare del progetto, non affidarci alla interpretazione data dalla Cassazione all'art. 3; e tanto più di fronte al nuovo articolo del progetto, che, se parla degli effetti della legge 31 marzo 1877, non ne riproduce l'identico tenore; ma ammette il ricorso per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato. Con questa nuova dizione si potrebbe ricorrere in Cassazione anche per questo, che

secondo il Governo l'atto amministrativo non era soggetto alla giurisdizione del Consiglio di Stato, non già perchè avesse da giudicarlo l'autorità giudiziaria, ma perchè fu atto sovrano del potere esecutivo.

Il Governo potrebbe a mio giudizio secondo il testo del progetto ricorrere in Cassazione, perchè ci è difetto assoluto di giurisdizione del Consiglio di Stato in quella ipotesi, e quindi si dovrebbe annullare la sentenza del contenzioso amministrativo dalla Cassazione sebbene non vi sia punto interessata la giurisdizione della autorità giudiziaria.

E quindi se anche di fronte alla legge attuale il ricorso finora sia ammesso dalla Cassazione solo per offesa ai diritti della autorità giudiziaria, se il progetto diviene legge io prevedo e temo che la cosa andrà diversamente.

QUARTA. Domando la parola.

PELLEGRINI. Io credo che nel progetto sia questo diritto del ricorso più esteso di quello indicato come giurisprudenza attuale e ho detto già le ragioni della mia opinione contraria a tale estensione.

Vorrei perciò che ogni dubbio venisse delegato e che si dicesse: « Le Sezioni amministrative giudicano sulla loro competenza ». Quando il titolo di incompetenza si fonda sul motivo che la materia spetta alla autorità giudiziaria è ammesso il ricorso alla Corte di cassazione: per altri titoli non è ammesso il ricorso nemmeno per incompetenza nè per eccesso di potere.

Ecco il mio concetto. Del resto non mi voglio fermare su altre disposizioni minori e raccomando le modeste osservazioni che ho fatto alla benevola attenzione dell'onorevole ministro proponente ed a quella dell'Ufficio centrale.

PRESIDENTE. La parola spetta all'onorevole Arcoleo.

ARCOLEO. L'intervento di alcuni fra noi nella discussione generale significa adesione al Presidente del Consiglio che ha con tanta sollecitudine mantenuto la sua promessa, dandoci un progetto concreto il quale, pure nei suoi punti più controversi, produce qualche dubbio ma nessun pericolo; anche l'articolo più contestato potrà essere votato dall'onorevole Quarta con entusiasmo, dall'onorevole Cavasola con riserva,

dall'onorevole Pellegrini con esitanza, e dall'onorevole Arcoleo con rassegnazione. (*Siride*).

Dico rassegnazione perchè sono sicuro che il Presidente del Consiglio sorride quando si voglia a certi espedienti ingegnosi, e pur necessari, dare un valore così logico, razionale ed efficace, da valere quasi una norma di diritto supremo e indeclinabile.

La distinzione in due Sezioni è un espediente. Non saprei trovarne uno migliore, ma questo significa esprimere un adattamento, ma non può provocare entusiasmo, anzi desta preoccupazioni e dubbi abbastanza gravi.

Ad esempio, mi permetto, con la stima che io ho per il nostro illustre giurista, onorevole Quarta, chiedergli se gli pare veramente organica la distinzione di una giurisdizione a doppio binario, in cui ci siano non due funzioni di un organo, ma due organi, in cui la distinzione sia fatta non sull'obbietto del provvedimento; ma invece tra la natura del provvedimento (articolo 24); e la materia del provvedimento (articolo 25, leggi 1889). Avrei compreso come organica una distinzione, che cioè ad una Sezione si attribuiscono i ricorsi contro le Giunte provinciali contenziose, all'altra quelli contro i decreti del Ministero. Non faccio una proposta, ma sarebbe organico, che ad una Sezione si deferiscano i ricorsi contro l'amministrazione centrale, ad altra quelli contro le amministrazioni locali od enti locali, quantunque i dubbi si intraccino e risorgano perchè l'amministrazione centrale si interseca o si coordina con le locali.

Sono schietto, le difficoltà le propongo io stesso e non intendo risolverle; del resto non è compito mio. Nè mi dissimulo che gli ostacoli ad una logica e giuridica ripartizione, derivano dal carattere stesso della nostra giustizia amministrativa, cui mancano gli elementi di una vera e propria giurisdizione.

Nè abbiamo i coefficienti che hanno altri Stati, anzi debbo rettificare quanto dice la relazione ministeriale quando nella sua proposta, assume che vi siano esempi altrove; quello di Francia non calza. Ivi la giustizia amministrativa, se vuole chiamarsi così, si distingue in un contenzioso di piena giurisdizione, per annullamento, per interpretazione e per repressione. Inoltre dichiara, pronuncia, condanna, e la sua decisione è esecutoria. Dunque con

questo complesso di requisiti che riflette e irradia nel Tribunale amministrativo tutte le prerogative e i coefficienti della giurisdizione ordinaria, la distinzione in Sezioni non produrrebbe quella difficoltà che con tanto acume ha rilevato il senatore Cavasola. Nè si può accennare alla Germania, perchè in Prussia (non faccio lusso di dottrina, ma certe analogie vanno tenute presenti) esistono parecchie Sezioni del Tribunale supremo amministrativo, ma queste sono ripartite per categorie e per materie, non si distingue fra la natura dei provvedimenti (articolo 24) e la materia (articolo 25) invece le categorie sono: caccia, foreste, bonifiche, scuole ecc. ecc. Vi ha la base comune nella piena giurisdizione, [perchè il Tribunale al tempo stesso dichiara, pronuncia e condanna. Oltrechè esiste una Sezione disciplinare la quale ha un potere, dirò quasi, di amministrazione centrale, perchè provvede a licenziamenti di impiegati. Dunque non può neanche farsi il paragone, inquantochè, il Tribunale amministrativo in Prussia, racchiude tutti gli elementi della vera giurisdizione; il presidente distribuisce i membri nelle Sezioni, e queste son ripartite per materie. Anche presso noi il presidente della Corte d'appello o del Tribunale, pur dando rango speciale ad alcune contestazioni e cause che implicano questioni complesse anche di diritto pubblico innestate al diritto privato, le destina più specialmente alla prima Sezione, sia perchè presieduta dal presidente, sia perchè raccoglie consiglieri o giudici che prevalgono per anzianità e per esperienza. Dunque non può dirsi un criterio organico, quello proposto dal Ministero, e può solo accettarsi come un espediente estrinseco, salvo a garantirlo con migliori cautele.

Ne accenno talune, e voglio sperare che il Presidente del Consiglio e l'Ufficio centrale le tengano in qualche considerazione. Se intende farsi un taglio netto e preciso tra gli art. 24 e 25, si vuole troppo, perchè questi due articoli nacquero come integrali; c'era qualche cosa per cui l'uno si completava coll'altro, costituiva l'insieme di unico organismo, tanto è vero che anche la dizione dell'art. 25 risponde a quest'idea.

Dice: «la quarta Sezione decide anche sul merito per le seguenti materie», il che significa e presuppone, che decide anche delle que-

stioni che possono riguardare il diritto, la violazione di leggi, la competenza, ed allora se questo sussiste in germe, nello stesso art. 24, perchè l'Ufficio centrale non trova modo di aggiungere qualche emendamento che escluda la discriminazione assoluta e perentoria tra la legittimità e il merito, in rapporto alle materie indicate nell'art. 25?

Se non si migliora il testo, sorgeranno comunque le incertezze avvisate dall'onor. Cavasola: non si tratta che di trovare un modo a che si tolga questa forma perentoria e che direi anche non giuridica nè pratica, tanto più che sebbene l'art. 25 porti un elenco tassativo di materie in cui la Sezione quarta decide sul merito, poi una serie di leggi ne ha aggiunto altre moltissime, nelle quali si giudica di diritto e di legittimità, cito un esempio, che riguarda il licenziamento dei segretari comunali; ebbene, in quelle non solo si esaminano i fatti per cui si è licenziato, ma si può anche o si deve decidere di norme analoghe a quelle che servono di base all'esercizio delle attribuzioni dell'art. 24, e quindi possono includere un rapporto di legittimità.

Vi è poi anche un caso previsto nello stesso n. 6 dell'art. 25, e l'Ufficio centrale, così esperto in cose amministrative, potrà tener conto di quest'osservazione. Quella norma dispone che si ricorre alla quarta Sezione del Consiglio di Stato, perchè l'amministrazione si uniformi alla decisione dell'autorità giudiziaria in quanto al caso deciso, ma se viceversa invece di rapporto a caso singolo assume un aspetto di norma generale, allora si viene a giudicare in senso analogo a quella dichiarazione di legittimità che viene per l'art. 24.

In ogni modo, nel n. 6 dell'art. 25, vi ha la portata di un carattere giurisdizionale, come quella che integra, nello stadio esecutivo, il processo della restaurazione di un diritto. Non procedo oltre, ma insisto su questi dubbi, affinché, alla meglio, si rimedi con qualche modifica che possa togliere il distacco assoluto e meccanico che vedo nella proposta ministeriale.

Potrebbero sorgere difficoltà e dispute nella pratica, che condurrebbero ad un fine contrario a quello cui mira il progetto di legge.

E passo oltre: al numero dei consiglieri. L'onorevole Pellegrini ha mostrato molto entusia-

simo per la proposta che fa il progetto di legge di allargare il numero dei consiglieri di Stato; poi quando si tratta di farne l'applicazione pratica, vorrebbe che decidessero cinque invece di sette. Sicchè sinteticamente, egli vuole accresciuto il numero, analiticamente, lo vuole diminuito (*si ride*). Da parte mia sono un po' più modesto, forse perchè più inesperto. Certo non mi impone molto la necessità del numero aumentato del Consiglio di Stato, prima per una tendenza generale che è nel mio spirito e credo anche in quello del Presidente del Consiglio, poichè l'ha dimostrato in alcuni progetti di legge in cui devo supporre il suo intervento.

È legge generale: man mano che si allarga la parte quantitativa, si abbassa il livello qualitativo. L'abbiamo visto qui in Italia, dove si sono voluti trovare 90 o più giuristi come consiglieri di Cassazione. Se si trattasse davvero di una Cassazione la quale possa anche decidere dei rapporti più intimi e delicati costituzionali, cosa che si fa molto scarsamente da noi, ma che ad ogni modo entra anche nelle sue piene attribuzioni; quanto sarebbe ardua la scelta, oggi specialmente che il diritto ha subite così profonde trasformazioni! Perchè nell'alta magistratura ordinaria si vuole diminuire e nel Consiglio di Stato si vuole aumentare? Ma vi ha un'altra ragione: se la sacra ed inviolabile tradizione della nostra politica estera mantiene la necessità di un illustre nostro collega fuori del Consiglio di Stato, e la difesa e la sicurezza dell'ordine pubblico ne sottrae un altro, se sino a pochi anni or sono la direzione delle carceri o quella dei comuni e delle provincie impediva al suo illustre capo, malgrado il buon volere, di intervenire al Consiglio di Stato, se la, mi auguro breve, vedovanza del Banco di Sicilia, reclama che un consigliere di Stato vada ad indagare non so che cosa, prima che si venga ad una nomina definitiva, allora dico che facendo il conto del più e del meno, potrebbe stare lo stesso numero di consiglieri senza preoccuparci dell'attività sia nelle sezioni consultive che nelle giurisdizionali. (*Bene*).

Accenno anche a qualche altro argomento che non mi pare di lieve importanza: il Tribunale Supremo dell'Impero germanico e quello dell'Austria-Ungheria, che hanno affari ben più

complessi e numerosi che non siano i nostri, perchè là esistono rapporti federali oltre quelli unitari, decidono in numero di cinque e spesso, per alcuni provvedimenti d'urgenza o istruttori, in numero di tre, e non vi è alcun inconveniente.

Dunque potrei adattarmi all'aumento dei referendari, senza bisogno di venire subito all'aumento dei consiglieri di Stato.

Nè va trascurato un altro elemento di paragone. In Germania come in Austria, la scelta s'informa a criteri elevati; i membri debbono avere per metà i titoli dell'alta magistratura, per metà quelli dell'alta amministrazione. Mi preoccupa l'avvenire, perchè manca una legge che segni categorie di scelta. Le Facoltà giuridiche si popolano sempre più, ma i giuristi non aumentano, e specialmente quelli che debbono ritemperarsi nel diritto pubblico, che ormai tanto si allarga nella nostra legislazione. Queste non sono che osservazioni puramente incidentali e che non influiscono che in poca parte dell'economia del progetto.

C'è un'altra osservazione piuttosto di forma che di sostanza. Io trovo sempre ripetuto il *Consiglio di Stato*, invece della quarta Sezione. Ma qui c'è anfibia. Il Consiglio di Stato ha la sua parte consultiva e la contenziosa. Si dovrebbe trovare una miglior formola dall'Ufficio centrale.

Inoltre è detto: sedi giurisdizionali. La parola *giurisdizione*, ha avuto molta fortuna presso di noi, perchè comincia dal supremo vertice in cui potrebbe decidere dei rapporti delicatissimi tra i vari poteri, e poi attraversando Codici, decreti e regolamenti, arriva ad intestarsi agli atti di un pretore. Mi pare che non bisogna far molto uso di questa parola, tanto più che anche la stessa quarta Sezione, ed ora anche quinta, dubito che si possano veramente chiamare giurisdizionali; perchè se hanno alcune facoltà, e fra queste quella di decidere della propria competenza, gliene manca una importantissima, cioè quella della esecutorietà.

Questo è anzi il problema più arduo, perchè concerne i rapporti tra l'amministrazione gerarchica e la contenziosa. Questa, la vera lacuna nell'organismo della nostra giustizia amministrativa, ma non è qui il luogo di trat-

tare; e aspetto che se ne occupi il Governo e il Parlamento.

Un'altra osservazione ed avrò finito. Questa riguarda l'art 7 nel quale si modificano due altre disposizioni, cioè quelle degli articoli 40 e 41.

Tutti, credo, si è di accordo nella convenienza di attribuire alla giurisdizione speciale amministrativa, il giudizio nella propria competenza. Non saprei però adattarmi al nuovo articolo 41 perchè questo, mentre da una parte ricorda l'art. 3 della legge del '77, dall'altra lo modifica. Ora io non entro a discutere qui di cose che veramente non si adattano ad una assemblea, ma come criterio generale dico: è bene che in una legge che modestamente il Presidente del Consiglio chiama di urgenza per provvedere al cumolo dei lavori che vi sono nella IV Sezione del Consiglio di Stato, si venga a modificare in modo collaterale una delle leggi organiche fondamentali? E se l'articolo 3 della legge del '77 parla di eccessi e di incompetenze per tutte le giurisdizioni speciali, o perchè si dovrebbe proprio ora sopprimere la figura dell'eccesso di potere, proprio ora, che alla IV e la V Sezione si dà l'investitura di giurisdizione? Oppongo una breve osservazione a quello che con tanta autorità ha detto l'onor. Quarta, ma che non finisce di persuadermi. Egli ha dichiarato dal punto di vista della Corte di cassazione, l'eccesso di potere non è inteso che nei rapporti dell'autorità giudiziaria. Ed in questo si confonde con il rimedio dell'incompetenza. Va bene, ma noi siamo qui in un altro campo, e precisamente in quello della giurisdizione amministrativa. L'eccesso di potere che fu dapprima una frase di gergo e che significava qualunque abuso di potere commesso dal despotismo politico, finì coll'innestarsi a poco a poco nella pratica della giurisprudenza, ad un criterio speciale, e ad un rimedio procedurale ben diverso della incompetenza. Qualcuno tentò definire in questo modo l'incompetenza: abuso di un potere che si ha; mentre invece l'eccesso di potere è il far uso di un potere che non si ha.

Non credo del tutto esatti questi profili, ma, in ogni modo, contengono il germe di una reale distinzione. Nei rapporti specialmente della giustizia amministrativa, l'eccesso di potere ha un carattere ben definito, e ne cito soltanto un

esempio. È ovvio che non si possa ricorrere contro i provvedimenti che quando sieno definitivi. La IV Sezione, in una sua decisione, credo di due anni fa, decise che quando da parte dell'amministrazione si usasse l'ostruzionismo nel senso di non ammettere il richiesto provvedimento, in tal caso, dopo un congruo termine, si dovesse intendere come rifiutato il provvedimento, cosicchè sorge il diritto del cittadino a poter ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Ora, può chiamarsi questo un caso d'incompetenza? No. Se dovessi ricorrere, lo farei per eccesso di potere. La IV Sezione del Consiglio di Stato ha stabilito una norma che non è in legge, e in questo caso non è una questione d'incompetenza, è una questione di eccesso di potere. E poi perchè togliere una figura giuridica, un istituto che può trovar man mano la sua delimitazione, i suoi profili più decisi a misura che si svolge la coscienza giuridica? Perchè non lasciarlo come è nella legge del 1877 senza farne alcuna restrizione?

In proposito io mi sono permesso di proporre un modesto emendamento.

Un'ultima osservazione e avrò finito.

Il Presidente del Consiglio ha accennato a più radicali riforme; e prendendo esempio da quello che ha fatto oggi, può aversi fiducia pel domani. Ma pensi, che una delle ragioni per cui si aumenta sempre la pletera degli affari presso la IV Sezione del Consiglio di Stato (ed ora sarà presso la IV e presso la V), è perchè noi andiamo facendo delle leggi che oserei dire di classi, nelle quali qualsiasi atto anche discrezionale del potere esecutivo viene sottoposto ai ricorsi presso la IV Sezione del Consiglio di Stato. Non ho che a citare la legge dell'anno scorso sullo *stato giuridico degli insegnanti*, che potrei in qualche disposizione chiamare stato anomalo.

Lì si accenna perfino all'obbligo del Ministero di motivare il trasferimento; vale a dire si sconvolge qualsiasi criterio di Governo, cioè si toglie la facoltà discrezionale, perchè, quando si deve motivare la facoltà discrezionale, tanto vale annullarla.

Senza facoltà discrezionale non c'è Governo. L'abuso del potere esecutivo ha prodotto un eccesso del potere legislativo. Questo indirizzo di leggi che dirò sempre di classi, quando

fatte sotto pressione di interessi personali e collettivi, produce un cumulo sempre crescente non solo di ricorsi, ma una specie di continua fermentazione di minacce in tutte le sfere della amministrazione pubblica.

Dunque una parte di responsabilità incombe a noi.

Io mi auguro che il Governo, come integramento a questa legge sul Consiglio di Stato, voglia affrettare una legge sullo stato degli impiegati in cui possa essere compresa anche la responsabilità dei pubblici funzionari per mancata esecuzione delle decisioni della giustizia amministrativa. Nè si dica che si aspetta da 40 anni; oramai incombe la necessità di cotesta legge, se non si voglia assistere all'assalto continuo contro il bilancio, e dall'altro all'irresponsabilità da parte dello Stato.

Questa legge servirebbe inoltre per togliere tante anomalie e sproporzioni, e lo stato di inquietezza da una parte, di compressione dall'altra; per ricostruire sempre più quel senso di autorità, che è il preliminare necessario per la legalità dell'amministrazione.

Per ora abbiamo corretto un organismo, una procedura, ma non basta. Occorre che anche noi legislatori si cooperi a formare, non a offuscare la coscienza giuridica con leggi vaghe, germe di azioni e contestazioni che producono un disordine giuridico, che è peggiore del politico.

Ed io son sicuro che questo possa influire molto anche a diminuire il numero dei ricorsi, quando, invece di pensare soltanto alla garanzia dei diritti, non si dia da noi stessi stimolo all'anarchia nei doveri. (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. La parola spetta al senatore Serena.

SERENA. È così promettente il titolo della legge: « Riordinamento degli istituti della giustizia amministrativa »; è così vasta la letteratura giuridica che, specialmente in questo ultimo mezzo secolo, si è andata formando intorno agli organi della giustizia amministrativa, che, anche dopo i dotti ed esaurienti discorsi degli illustri colleghi che mi hanno preceduto, si potrebbero facilmente pronunciare altri lunghi discorsi da chi, per ragione di studio o per ragioni d'ufficio, ha dovuto occuparsi dell'importante argomento.

Mi affretto però a dichiarare che ho do-

mandata la parola non per fare un lungo discorso e tanto meno per fare sfoggio di una erudizione, che per il mio amico Arcoleo sarebbe di prima mano, per me sarebbe di seconda ed anche di terza.

Io ho chiesto la parola soltanto per ricordare che nel luglio del passato anno, pregai il Presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno, di provvedere a che la Sezione contenziosa del Consiglio di Stato fosse messa in grado di potere regolarmente funzionare.

La molteplicità dei ricorsi, il numero stragrande degli arretrati costringeva parecchi, in questo e nell'altro ramo del Parlamento, a rivolgergli simile invito e simile preghiera.

Il Presidente del Consiglio, che aveva fin dal 1904 presentato due altri disegni di legge sulla difficile materia, ritirò il progetto di legge del suo predecessore e promise di presentarne subito un altro. Ora che egli ha mantenuto la promessa, io comincio col ringraziarlo sentitamente.

Che cosa chiedevamo noi, o signori? Provvedete alla sollecita spedizione di ricorsi giacenti da sette e perfino da dieci anni; non costringete la IV Sezione ad annullare talvolta elezioni avvenute quattro anni prima e seguite già da altre elezioni.

Ora a ciò ha provveduto il ministro dell'interno con l'aumentare il numero dei consiglieri.

Per me questo provvedimento non solo è sufficiente a rimediare ai deplorati inconvenienti, ma io sono d'avviso che il Senato e la Camera dei deputati debbano per ora arrestarsi a questo solo provvedimento.

Signori, sapete meglio di me che non è opportuno nè agevole toccare e modificare con facilità soverchia leggi organiche frutto di maturo esame e di lunghe e dotte discussioni nei due rami del Parlamento; che invece è necessario aspettare che il tempo e la esperienza ci additino come e in che debbano essere modificate.

Il bisogno urgente era quello di aumentare il numero dei consiglieri, perchè gli otto consiglieri della quarta Sezione per quanto facesero (e tutti lo hanno riconosciuto) non riuscivano ad esaurire in tempo utile il numero sempre crescente dei ricorsi.

Il Governo però non si è limitato a portare il numero dei consiglieri da 32 a 35, e quello dei referendari da 8 a 10, ma ha ripartito questo numero in cinque Sezioni, tre consultive e due giurisdizionali.

Ora, io, onorevole Giolitti, non combatto la istituzione di queste due Sezioni: io, che pur desidero che esse rappresentino (come ha detto il collega Arcoleo) non già due organi, ma un unico organo della giustizia amministrativa, non vedo la necessità di separarle per ragion di materia. La separazione per materia (è stato dimostrato dal senatore Pellegrini e prima di lui dal senatore Cavasola) porterebbe seco gravi inconvenienti, mentre nessun inconveniente si verificherebbe se invece si rafforzasse una Sezione dividendola in due turni, oppure si creasse un'altra sezione con le medesime attribuzioni della prima. I ricorsi andrebbero divisi fra le due Sezioni e alla fine dell'anno sarebbero quasi interamente esauriti. Se invece si mantenesse la distinzione per diversa competenza, agli antichi motivi di ricorso se ne aggiungerebbero altri, quelli, per esempio, dell'incompetenza di una delle due Sezioni, e mille altre questioni sorgerebbero, perchè ogni ricorso, se è fondato sopra motivi di merito, lo è pure su motivi di rito, i quali sono anch'essi di legittimità, formale se si vuole, ma sempre di legittimità.

L'onor. Arcoleo avrebbe preferito che, volendosi alle due Sezioni assegnare diverse materie, si fossero ad una di esse assegnati i ricorsi contro le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa, o contro altri determinati provvedimenti; ma anche i ricorsi contro le deliberazioni delle Giunte provinciali amministrative non si potrebbero facilmente attribuire alla IV o alla V Sezione, perchè l'art. 19 della legge 1° maggio 1890 dice che ove il ricorso per violazione di legge sia accolto, se trattasi di violazione di forma, la Sezione contenziosa annulla la decisione e rimette l'affare alla Giunta provinciale competente; se trattasi di altra violazione di legge decide nel merito. Ora a quale delle due Sezioni spetterebbe di decidere nel merito?

Sono tali e tante le difficoltà che s'incontrerebbero nel dare alle due Sezioni una separata competenza per ragione di materia, che io prego l'Ufficio centrale, prego l'onor. ministro

dell'interno di non insistere sulla loro proposta. Al bisogno urgente si è provveduto. Contentiamoci di aumentare il numero dei consiglieri e poichè lo stesso ministro ha promesso una riforma più radicale, rimandiamo la soluzione dell'arduo problema a quando avremo potuto vedere i risultati della nuova istituzione delle due Sezioni.

Io ho preso nota di tutto quello che hanno detto finora i miei egregi colleghi, ma, con dispiacere non posso seguirli poichè l'ora è tarda. Ho pure sotto gli occhi tutti i disegni di legge presentati al Parlamento, a cominciare da quello dell'onor. Di Rudini del 1897 e a finire a quello o a quelli (oramai sono tre) dell'onor. Giolitti. Li ho sotto gli occhi, ma non potendo ora farne uno studio comparativo, non combatterò né difenderò disegni di legge che non sono innanzi a noi, come ha fatto l'illustre amico senatore Quarta, il quale ha sostenuto con la sua solita dottrina e col suo alto ingegno la legge presentata dall'onor. Giolitti, ma nel medesimo tempo ha combattuto un progetto di legge che non è in discussione nel Senato.

Due sono le questioni gravi che bisogna ora risolvere, quella della composizione delle due Sezioni e quella relativa alla modificazione dell'art. 41 della vigente legge sulla IV Sezione. Avendo già manifestato il mio pensiero sulla prima, dirò qualche cosa della seconda. Si dice: l'art. 41 dev'essere necessariamente abrogato, perchè, fin da quando siamo andati a scuola, specialmente di diritto romano, abbiamo appreso che: *praetor est an sua iurisdictio sit iudicare*, e non è giudice chi non può giudicare della propria competenza.

Ma, ciò dicendo, si dimentica che, se il legislatore del 1889 ci consentì, dopo molte discussioni e dopo molti contrasti, di creare l'istituto della giustizia amministrativa, ciò fu perchè si evitò allora di considerare l'istituto stesso come una vera e propria giurisdizione. Nè del resto nella dottrina è ancora risolta la questione se si tratti di vera e propria giurisdizione, o se non si tratti invece dell'esercizio da parte della Sezione contenziosa del Consiglio di Stato del supremo controllo amministrativo.

Scrittori anche recenti (tra i quali mi piace citare a cagion d'onore l'onor. Orlando), non sono d'accordo nel ritenere che la Sezione con-

tenziosa del Consiglio di Stato sia investita di una giurisdizione vera e propria.

Ora, se nel 1889, quando da molti si cercava di mantenere in tutto il suo vigore la legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, noi avessimo detto che l'istituto che andavamo a creare era *ius dicente*, forse quell'istituto non sarebbe sorto. Ed a questo proposito mi consenta il Senato di leggere poche parole che trovo in una delle relazioni ministeriali che ho dinanzi: « Se non si vuole modificare », si dice in quella relazione, « nei suoi lineamenti fondamentali il sistema dei rapporti tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, pare che non si debba nemmeno sopprimere quel mezzo di preventiva difesa della giurisdizione ordinaria, che è organizzata dall'articolo 41, ma solo convenga correggerne la funzione con quei temperamenti che valgano ad evitare gli inconvenienti e gli abusi a cui esso ha dato luogo finora. Si ripete frequentemente che l'art. 41 impedendo alla IV Sezione ogni ulteriore decisione appena ne sia sollevata l'incompetenza, ed obbligandola senz'altro a rinviare gli atti alla Corte di cassazione per il preventivo giudizio su tale questione, costituisca una ingiustificata deroga alla regola comune per cui ad ogni giudice spetta decidere sulla propria competenza. E per rendere omaggio a tale principio l'Ufficio centrale incaricato di esaminare il disegno di legge presentato al Senato nel 1904 proponeva che fosse tolto non solo alla IV Sezione ma anche alle Giunte provinciali amministrative il divieto di tali preliminari pronunce, salvo il ricorso alla Corte di cassazione solo quando la questione di competenza fosse stata sollevata innanzi a quelle giurisdizioni. Questo partito però urta contro la grave difficoltà di attribuire ai magistrati amministrativi un giudizio di sua natura estraneo al loro ufficio, perchè affermando la propria competenza, contestata da alcune delle parti, essi potrebbero implicitamente negare quella sussistenza di diritti privati a difesa dei quali gl'interessati abbiano appunto eccepito la competenza dell'autorità giudiziaria ».

Non vado oltre: da quel che ho letto si vedrà che le ragioni addotte nei passati anni a sostegno dell'art. 41 hanno ancora il loro peso e il loro valore. Aggiungo soltanto che per quanto

io desideri che un giorno o l'altro sia istituito un vero e proprio tribunale supremo amministrativo; per quanto io desideri che esso sia distaccato dal vecchio e rispettabile tronco del Consiglio di Stato, debbo però constatare che dalla esecuzione degli art. 40 e 41 non è derivato sinora alcun grave inconveniente.

Il ricorso alla Cassazione per la incompetenza assoluta dell'autorità amministrativa, e non del Consiglio di Stato, come disse benissimo il mio amico Cavasola, noi lo abbiamo anche ora. Perchè dobbiamo fare dopo, quello che possiamo fare *in limine litis*? Oggi si può sollevare d'ufficio l'eccezione di competenza, si può eccepirla dalle parti anche alla stessa udienza. Elevata di ufficio o eccepita dalle parti si rinviano gli atti alla Cassazione perchè statuisca sulla competenza, e se l'autorità giudiziaria dichiara che la competenza è dell'autorità amministrativa, il ricorso ritorna alla quarta Sezione, se no, si va avanti al magistrato ordinario. Da ciò nessun danno ne è derivato, nè può derivarne; ma ostinandoci oggi a risolvere una questione ancora tanto dibattuta, sollevaremo altre opposizioni contro l'istituto della giustizia amministrativa che vogliamo sempre più afforzato, come si è afforzato nella opinione pubblica, difficoltà che un giorno o l'altro ci impedirebbero forse di fare anche quelle riforme a cui ha accennato il Presidente del Consiglio dei ministri.

Io non entrerò nelle particolari disposizioni procedurali del presente disegno di legge; le approvo quasi tutte; ma prima di dar termine a questo breve mio discorso mi permetterò di rivolgere una viva preghiera al ministro dell'interno.

Nella relazione del nostro Ufficio centrale si accenna che in qualche ufficio si era parlato della posizione dei referendari del Consiglio di Stato. Ma l'Ufficio centrale aveva considerato che questa legge essendo di riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa non poteva occuparsi di una questione che avrebbe trovato la sua sede opportuna in una legge modificativa della legge organica sul Consiglio di Stato. Io sono perfettamente dell'avviso dell'Ufficio centrale, sebbene riconosca che nello stesso disegno di legge che discutiamo si propongono anche alcune modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato e non già soltanto

disposizioni relative al riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa, i quali, come ognuno sa, sono: la quarta Sezione del Consiglio di Stato, la Giunta provinciale amministrativa e i corpi o collegi speciali a cui le leggi attribuiscono giurisdizione amministrativa.

Onorevole Giolitti, se io imitando l'onorevole Quarta volessi parlare dei vari progetti di legge e farne uno studio comparativo, direi che i ministri che debbono assumere intiera la responsabilità dei loro atti, debbono avere piena libertà di scelta nella nomina di certi alti funzionari e non essere costretti a sceglierli in categorie che non si potrebbero stabilire facilmente senza creare difficoltà ed ostacoli alla libera azione del Governo. Ma se ho accennato all'ultimo periodo della relazione dell'Ufficio centrale, è perchè ritengo che quella dei referendari del Consiglio di Stato sia la sola categoria di eleggibili a consiglieri di Stato già implicitamente stabilita dalla legge.

Il Presidente del Consiglio dei ministri viene dal Consiglio di Stato; egli sa quali ardue prove devono superare i referendari per essere ammessi; sa che essi non sono i relatori degli antichi Consigli o delle antiche Consulte di Stato che esistevano in Italia; sa che sono veri e propri consiglieri e al più al più si possono dire consiglieri aggiunti.

In un articolo del disegno di legge che discutiamo si dice: « i referendari istruiscono gli affari ». L'espressione non mi sembra molto propria, perchè l'onorevole Giolitti, antico magistrato, sa che chi istruisce un affare non può essere relatore nelle Corti giudiziarie. Evidentemente però nell'articolo da me citato l'istruzione dell'affare equivale allo studio dei documenti allegati al ricorso, studio che i referendari debbono fare prima di riferire sul ricorso stesso e prima di dare il loro voto come qualunque altro consigliere.

Secondo il nostro ordinamento i referendari non sono giovani ammessi ad un concorso la prima volta e che superato e vinto il concorso entrano a fare, direi così, la pratica amministrativa nel Consiglio di Stato, come erano anticamente i relatori che preparavano tutto il lavoro e lo presentavano al consigliere o al consultore che lo rivedeva e lo faceva suo. Il relatore non prendeva parte alle adunanze del Consiglio di Stato, egli invece dopo un tempo

determinato, faceva la carriera di consigliere d'Intendenza, di sottointendente, di intendente e poteva arrivare al Consiglio di Stato molto ma molto tempo dopo.

I nostri referendari non hanno nulla di comune con loro; essi debbono avere 10 anni di servizio in un ufficio pubblico ed avere lo stipendio di L. 3500.

L'onorevole Giolitti conosce molti di questi giovani, ne sa il valore, e lo ha dimostrato chiamando qualcuno a suo collaboratore. Ora io non dico riservate, come s'era fatto nei disegni di legge precedenti, un terzo, un quarto, ecc. dei posti vacanti dei consiglieri ai referendari. E non lo dico, perchè, onorevole Giolitti, io non voglio limitare la vostra libertà di scelta. Sono sicuro che, quando avrete dei posti di consigliere vacanti, conoscendo l'attitudine e la capacità di questi giovani, darete a loro anche più del terzo o del quarto dei posti. Sarà così compensata degnamente l'opera veramente utile di benemeriti funzionari, come a buon diritto li ha chiamati l'Ufficio centrale.

Detto ciò prego il Governo e l'Ufficio centrale di considerare se si debba o no arrestare l'opera nostra alla sola riforma urgente e necessaria, di aumentare il numero dei consiglieri, creando due sezioni giurisdizionali con la medesima competenza. Quando avremo visto come funzionano queste due sezioni allora potremo vedere se le due sezioni debbono dividersi per ragioni di materia. Per ora non tocchiamo la nostra legge.

Sette od otto anni fa in un discorso commemorativo che ebbi l'onore di fare per Silvio Spaventa, il grande promotore in Italia della giustizia nell'amministrazione, io ricordai che a me, suo modesto collaboratore, egli diceva: la legge che ha istituito la nostra IV Sezione è imperfetta, ha bisogno di emendamenti, ma col tempo sarà migliorata, sarà certamente emendata. Quello che ora deve evitare la IV Sezione è di diventare facile strumento nelle mani del potere esecutivo o fazioso strumento nelle mani dei partiti preponderanti o dei partiti di opposizione sistematica al Governo.

Ralleghiamoci che in sedici anni la IV Sezione ha potuto conquistare la stima e la fiducia del paese e mantenersi imparziale con tutti e verso tutti. Mantenendosi all'altezza della sua posizione, essa con la forza morale delle sue

decisioni indurrà, onor. Cavasola, il potere esecutivo ad eseguirle; sorretta dalla pubblica opinione questa s'imporrà al Governo che farà eseguire le sue sentenze anche senza esservi nella legge alcuna speciale sanzione. (*Approvazioni generali*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Rossi Luigi.

ROSSI LUIGI. Io prego il Senato di prestarmi, quantunque l'ora c'incalzi, benevola attenzione, promettendogli da parte mia di contraccambiarlo con altrettanta brevità.

È facile prevedere che questo disegno di legge avrà largo seguito di suffragi nel Senato. Non mira a risolvere nuovi problemi, nè a creare nuovi istituti intorno a cui si possano formare diverse opinioni secondo le diverse tendenze e le diverse scuole. Mira unicamente a migliorare uno dei nostri meccanismi amministrativi e ad introdurvi modificazioni e miglioramenti suggeriti e imposti dalla pratica.

Io riassumerò brevissimamente la materia del progetto, prescindendo dai punti discussi, e fermandomi preferibilmente ai punti non toccati finora.

Il progetto modifica la parte giurisdizionale; vuole ripiegare l'insufficienza delle condizioni organiche del consiglio di Stato, vuole colmare le lacune della procedura, introducendovi l'istituto della perenzione, e non più lasciando in arbitrio delle parti di portare, o non, all'udienza la questione; vuole correggere gli abusi in ordine alle eccezioni di competenza. Nè basta: il progetto modifica la parte consultiva colla riforma del ricorso al Re, e nelle spese di spedalità demandandone il giudizio alla Camera di consiglio. Infine delega al governo la istituzione di nuove norme per il gratuito patrocinio.

Le innovazioni introdotte in ordine alla competenza hanno dato luogo a poca discussione, e non potevano darne. Già lo hanno notato l'onor. Cavasola e l'onor. Quarta; sostanzialmente il progetto ribadisce la massima razionale che sulla competenza debba pronunciare il giudice adito. Non vedo in che modo si possa scuotere questo principio che dovrebbe essere affermato nella legge, anche all'infuori degl'inconvenienti cui essa mira a correggere.

Niente vi è da dire sulla materia delle spese

della speditività e di infortunio, dopo che l'ufficio centrale ha munito le parti della loro difesa, permettendo che si presentino memorie in Camera di consiglio.

Più vivace discussione ha sollevato l'aumento del personale. Qui due correnti vigorose si sono presentate ed hanno cozzato fra di loro. Innanzi tutto una corrente rappresentata dalla parola autorevolissima dell'onorevole Quarta, il quale ha trovato le proposte modificazioni consone alla natura dello istituto e delle necessità pratiche.

Dall'altra una corrente alla quale, prima della discussione, mi avvicinavo anch'io; la quale approva bensì l'aumento del personale proporzionandolo al bisogno, ma non lo sdoppiamento della giurisdizione, col quale si crea una casazione amministrativa colla Quarta Sezione, e con la Quinta una specie di terza ed ultima istanza.

Aumento di personale, diceva l'onor. Cavasola, sdoppiamento no.

L'onorevole Arcoletto ha parlato su questo tema col suo solito brio; e ha combattuto le difficoltà del problema, creandone delle altre. Egli ripudiava le proposte del governo, e altre ne suggeriva, senza però concretarle, accontentandosi in sostanza di opporre dei punti interrogativi alle affermazioni del governo.

Ma non è così che si possa venire ad una risoluzione finale.

L'onor. Cavasola ieri, ragionando intorno a questa materia, e penetrando col coltello anatomico nelle viscere della legge, ne ha fatto una critica acuta; ma quando si fu a concludere, ha finito per rinunciare a modificazioni sostanziali del progetto; e si è limitato a formulare un emendamento di forma che sarà discusso agli articoli, riconoscendo egli stesso che, data la natura dell'Istituto, e, considerate le condizioni gerarchiche dell'ufficio di presidenza, nello stato delle cose, non è possibile fare diversamente da quello che ha escogitato il Governo. Bensì ha finito con una invocazione, alla quale mi associo: che venga istituito un tribunale superiore amministrativo che separi questa materia, dalla materia più propria del Consiglio di Stato.

E passo via. Riassumo e procedo rapidamente.

Norme per portare a discussione il ricorso.

La opportunità del provvedimento non ha bisogno di essere dimostrata. È stata riconosciuta da tutti. Però io dico all'onor. Presidente del consiglio, e dico all'Ufficio centrale, che se non si corregge la dizione dell'art. 35, non si arriverà allo scopo. Su questo punto proporrò un emendamento, e confido sulla deferenza del Governo.

Con l'art. 35 è stabilito che, quando non siano depositati i bolli, non si arriverà al giudizio di merito; verrà cioè pronunciata la decadenza in Camera di consiglio, e va bene. Ma prima di arrivare a questa comminatoria, voi vi esprimete così: La presentazione di qualunque ricorso o domanda in sede giurisdizionale si ha per non eseguita, se non sia accompagnata dal deposito prescritto all'art. 1 e 2 R. decreto 1890.

Che cosa dicono questi articoli? L'art. 1 dice: « Chiunque richiede alla Segreteria della quarta Sezione informazioni, deve consegnare tanti fogli di carta bollata, quanti ne richiede il segretario ».

Art. 2: « Tale deposito deve essere fatto di regola generale al momento nel quale viene presentata una qualsiasi domanda che porti ad un provvedimento o a decisione: e in ogni caso prima che l'istanza sia portata a cognizione dell'autorità della quale s'invoca la giurisdizione ».

Che cosa accade? Che se inserite, come avete fatto, nella legge l'art. 2 del decreto, rinunciate alla vostra modificazione, perchè colui il quale non deposita i bolli, ha diritto di tener viva l'azione fino a quando verrà a discutersi la contesa, e così non avrete diritto di farlo decadere in Camera di Consiglio.

Quindi bisogna correggere, e basterà sostituire al comma di cui ho dato lettura queste parole: « se non sia accompagnato dal deposito di tanti fogli bollati quanti ne vengano richiesti dal segretario ».

Per non creare contraddizioni, bisognerà in fine dell'articolo aggiungere le parole « l'art. 2 del decreto 6 aprile 1890 è abrogato ».

Mi pare che ciò sia chiaro e semplice, e credo che l'Ufficio centrale non avrà difficoltà di aderire. (*Approvazioni dall'Ufficio centrale*).

Parte consultiva — « Ricorso straordinario al Re ».

Io devo approvare tutti i provvedimenti pro-

posti che mirano a sfollare il lavoro e a semplificare la procedura.

Permettete però, cari colleghi, ch'io dica che questo istituto non ha ragione d'essere, tanto che sarei stato felicissimo di vederlo abolito. Ne ha parlato ieri il senatore Cavasola. Il ricorso al Re aveva ragione di essere quando non vi erano le Sezioni giurisdizionali; oggi non più. Anzi urta contro le regole fondamentali del nostro diritto pubblico. È vero che la giustizia emana dal Re, ma il Re non è una giurisdizione. Così questo rimedio, questa *ultima ratio* a cui si ricorreva per riparare a ingiustizie irreparabili coi rimedi ordinari, ora che sono stabilite le disposizioni giurisdizionali, non ha più titolo alla vita, e il meglio che si possa fare è di abolirlo.

Non per questo ne farò una mozione speciale; raccomando al Presidente del Consiglio che nei disegni di legge che l'avvenire prepara, non dimentichi quello con cui sia cancellato un istituto già utile, e or reso inutile.

Vengo ad un ultimo punto, ed avrò finito; voglio dire alle disposizioni concernenti il gratuito patrocinio.

L'onorevole Pellegrini diceva che era ben lieto di vedere che si stabiliva, anche per la giustizia amministrativa, il gratuito patrocinio.

L'onorevole Pellegrini sbagliava, perchè queste norme sono già nella legge.

Le disposizioni in vigore sul gratuito patrocinio (articoli 3 e 9) accordano tale beneficio agli enti di beneficenza e ai corpi morali in genere.

Onde non vi è bisogno di creare nuove disposizioni, è pericoloso anzi crearle.

Il dilemma è ben netto: o le disposizioni in vigore sono sufficienti, e non è giusto crearne di nuove; o non sono sufficienti e dovete modificarle, completarle, non creare leggi nuove che possono contraddire alla vecchia.

Ho parlato ieri su di ciò con uno degli autorevoli membri dell'Ufficio centrale, e mi ha risposto che bisogna provvedere, perchè mancano le Commissioni; ed allora istituite le Commissioni; e, per non preparare contraddizioni nel futuro, basterà all'uopo di sostituire, all'ultima parte dell'art. 16, un comma che autorizzi il Governo ad aggiungere alle disposizioni in vigore per il gratuito patrocinio, quelle che occorressero per la piena applicazione di questa

legge. In questo senso sarà presentato un ulteriore emendamento.

E, poichè ho promesso di essere breve, finisco, raccomandando queste mie osservazioni al Governo e all'Ufficio centrale.

BRUSA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRUSA. Ho brevi considerazioni da fare. Quando udii ieri il primo oratore, l'onor. Cavasola, fare le osservazioni che a mano a mano veniva esponendo, rimasi talmente persuaso, da non sentire il bisogno di chiedere in questa discussione la parola.

Gli oratori che son venuti in seguito, hanno poi così bellamente e largamente svolto il tema cui dà occasione il disegno di legge, che in sostanza, per dir tutto fin d'ora il pensiero mio, è tanto modesto quanto urgente e necessario da persuadere ognuno che l'indugiarsi a discutere se in generale sia o no da approvarlo, non sembra neppur serio: provvederemo, oltrechè a semplificare la procedura, che è già molto, anche ad assicurare un adeguato funzionamento dell'istituto, mediante un aumento del personale, ciò che è anche più. Ma mi sia consentito, poichè ho preso la parola, di dire francamente che nelle convinzioni che son venute acquistando nello studio assiduo di quest'istituto della giurisdizione amministrativa, attribuita al Consiglio di Stato, quale corpo contenzioso, sta precipuamente fissa nell'animo mio questa: che nell'ora presente che fugge nulla noi dobbiamo permetterci di fare che sia per pregiudicare la soluzione definitiva del problema.

Io sono convinto essere supremo e indeclinabile dovere del Governo, il quale ha pure con tanta sollecitudine apprestato ora la riforma più urgente e più necessaria, di raccogliere le osservazioni che furono fatte da vari oratori, ed in primo luogo dall'onor. Cavasola, sul punto della necessità che venga una buona volta affermato in modo indiscutibile il carattere giurisdizionale da doversi finalmente riconoscere all'istituto della giustizia amministrativa. Dico *in modo indiscutibile* non foss'altro in considerazione di quanto abbiamo udito nella presente discussione. Si può bene temere che questo carattere (messo alquanto in forse dall'onor. Serena, se io ho ben comprese le sue parole) non trovi concordi

tutti i colleghi in quest'Aula. A me pare però che sia più che mai tempo di deciderci, e che per metter fine ai lunghi indugi altro non rimanga da fare, se non di ubbidire al principio che sta scritto in quella legge che ha costato ben altri e più gravi dibattiti al Parlamento italiano, e che formerà sempre, a mio avviso, una delle sue glorie maggiori, dico la legge 20 marzo 1860, allegato E della legge unificatrice dell'Amministrazione nel Regno. Si è infatti per virtù di questa legge, come tutti sanno, che fu nettamente separata l'amministrazione dalla giustizia, assegnando a quest'ultima tutte le controversie concernenti i diritti sì civili come politici. A questa legge appunto, o signori, noi dobbiamo ubbidienza, se non vogliamo che il principio informatore di essa perda una parte troppo importante della sua efficacia morale e pratica.

Codesto principio occupa un posto così eminente nel nostro diritto pubblico, da doverlo ritenere compenetrato nello stesso Statuto fondamentale del Regno. Imperocchè le garanzie di uno Stato libero, governato secondo il diritto e la giustizia, debbono accompagnare in tutte le manifestazioni della vita privata gl'interessi legittimi e i diritti subiettivi dell'uomo, per modo da esser posti al sicuro anche di fronte alla pubblica amministrazione, sebbene questa goda, come tale, della eminente e impreteribile presunzione costituzionale di agire nel pubblico interesse.

Ora, per poter arrivare tanto alto, al segno cioè di prestare intero ossequio a una legge che fissa ai pubblici poteri i limiti loro, separando la giustizia dall'amministrazione, come ha fatto l'articolo 2 di essa, converrà che ci uniamo nel voto espresso ieri dall'onor. Cavasola, quando con parola molto efficace egli ha additato la riforma, cui deve tendersi per dare il suo pieno assetto all'istituto della giustizia nell'Amministrazione. È necessario che alle decisioni della Quarta Sezione, sia dato ciò che la completi o meglio la costituisca, come pure a quelle della Giunta provinciale amministrativa, nei debiti confini suoi, venga riconosciuta la forza che tutte le giurisdizioni veramente tali posseggono, quella forza cioè che valga ad assicurare in ogni caso la certezza indeclinabile della esecuzione.

Io non ho d'uopo di spendere parole per di-

mostrare che è cosa gravissima, anche il solo dubbio che un atto del potere amministrativo revocato come illegale, come incompetente, o come eccedente il potere dell'amministratore, o altrimenti per ragion di merito, proceda tuttavia senza possibile freno legale, senza un freno adeguato e immancabile, quasi trionfalmente, nella realtà della vita amministrativa del nostro paese, confondendosi o tentando di mescolarsi insieme con gli altri che da niuna censura legale nè furono, nè poterono essere colpiti. Ognuno comprende che di tal guisa si corre pericolo di turbare la coscienza dei cittadini e di screditare la funzione e l'organo che la legge ha creati per la giustizia. Bisogna che ogni motivo di discredito o di sospetto venga ad ogni costo prevenuto, o almeno dileguato. Gli è dell'amministrazione contenziosa nè più nè meno che della giustizia dei tribunali giudiziari e del giudice. Della moglie di Cesare neppure il sospetto dev'essere lecito, e quello che si dice della giustizia ordinaria deve ripetersi egualmente della giustizia amministrativa. Ma quando l'amministrazione può tener fermo, non ostante la revoca, il decreto o provvedimento da essa emanato, e gli può conservare o restituire vigore, efficacia reale, a che mai ha valso, domando io, di qual frutto è stato capace il procedimento ed il giudizio contenzioso pronunciato dal magistrato amministrativo? In tal caso non sarebbe preferibile lasciar libera in ogni suo movimento l'autorità che provveda al pubblico interesse, senza che le parvenze di una tutela giudiziaria siano messe in opera per una bugiarda rappresentazione?

Chi dice giurisdizione, giudiziaria o amministrativa ch'essa sia, dice potestà d'imperio per la esecuzione del verdetto, della sentenza o decisione. Non è mestieri qui, tanta è l'evidenza della cosa, insistere su di ciò. Io prego soltanto il Governo, e per esso in modo affatto speciale l'onor. Presidente del Consiglio, di voler prendere in considerazione con la sollecitudine che gli è propria e con la maggiore serietà, questo importante argomento, al quale si rannoda essenzialmente l'istituto della giustizia amministrativa. Ciò facendo, si convincerà della necessità di riordinare tutta la materia della giurisdizione amministrativa, e appresterà all'uopo un disegno di legge, la cui approva-

zione farà certamente grande onore al Governo e al Parlamento italiano.

Deve esservi, o non deve esservi, un tribunale veramente investito di giurisdizione per decidere della legalità degli atti dei poteri amministrativi? Rispondiamo senza esitazione e proclamiamolo solennemente: sì, questo tribunale è ormai una necessaria e logica conseguenza del modo col quale l'Italia ha inteso di definire il grave problema della separazione delle controversie concernenti veri diritti subiettivi da quelle che hanno per materia semplici interessi dei privati e degli enti morali, cui la legge accorda la sua alta protezione di fronte al pubblico interesse affidato alle cure della pubblica amministrazione. Dal momento che non s'è creduto di seguire nè il sistema belgico, che tutte le contestazioni vuol risolte dai tribunali ordinari senza che questi possano mai intervenire nell'Amministrazione attiva, nè annullarne gli atti, e tanto meno di imitare il sistema anglo-americano, che ai tribunali giudiziari attribuisce ogni qualsiasi giurisdizione per decidere tutte le controversie sorte fra i privati e l'amministrazione, e persino per imprimere a quest'ultima una direzione nelle funzioni sue, dandole ordini cui essa deve osservanza, non resta più che portare a compimento l'opera utilmente sin qui eseguita, e creare il vero Tribunale supremo sindacatore degli atti della pubblica amministrazione, ognorachè interessi legittimi ne vengano lesi.

È tempo che questa ulteriore riforma divenga un fatto compiuto. Noi abbiamo cominciato timidamente; abbiamo cominciato ad innestare in un corpo già esistente, e che aveva ragioni e tradizione nella vecchia monarchia, un istituto che veramente era destinato dalla natura sua stessa e dal suo proprio ufficio, a svolgersi, a farsi adulto e vivere di una vita rigogliosa e indipendente, mantenendo alto e accrescendo il rispetto e la stima dovuta al potere che provvede all'interesse generale dello Stato e della società.

E ora una parola del cosiddetto ricorso in via straordinaria al Re. Testè l'onor. Luigi Rossi diceva, come aveva pur detto ieri l'onor. Cavaola, essere questo un rimedio che non ha più ragione di esistere, dopochè fu istituita la giurisdizione per gli affari amministrativi, con una procedura analoga a quella giudiziaria, e

salvo solo la qualità del giudice che per tale giurisdizione proviene dal seno dell'amministrazione stessa. È noto a chiunque abbia studiato la storia dell'antica monarchia, come co-siffatto istituto altro non sia appunto che un avanzo dell'*ancien régime*, di quell'epoca nella quale era legge negli affari speciali, come più o meno anche in quelli generali, il beneplacito del Sovrano che, assistito dal suo Consiglio, ma indipendentemente dai poteri costituiti, e quale fonte suprema di tutti i pubblici poteri, deliberava sui ricorsi riguardanti interessi privati o di enti morali.

Evidentemente questo non deve più sussistere. Quella forza che l'ordine del Sovrano possedeva allora e che pur ora possiede, in virtù del detto straordinario mezzo di giustizia amministrativa, deve cercarsi e trovarsi nella decisione del tribunale che sorgerà dalla IV Sezione del Consiglio di Stato quando, com'io faccio voto, questa sarà trasformata, acquistando l'imperio che è proprio di ogni giudizio giurisdizionale irrevocabile, cioè la potestà d'imporre l'esecuzione.

Sì, l'istituto della giustizia amministrativa svolto in tutta la pienezza del suo principio, deve bastare da solo al proprio ufficio per prestare tutte le garanzie dovute agli interessi legittimi, che l'amministrazione può avere volontariamente, o anche solo involontariamente disconosciuti.

ASTENGO. È una giustizia a buon mercato, il ricorso straordinario al Re.

BRUSA. Qualche volta; ma io potrei citare all'onor. Astengo qualche caso che è a mia diretta notizia e che veramente mi ha molto male impressionato. Non voglio far perdere tempo al Senato dilungandomi con miei ricordi personali, fra cui non posso dimenticare un caso gravissimo, e tale reputato pure da tutti i colleghi che si trovavano nel Consiglio superiore della pubblica istruzione, quando un deliberato di questo eminente e competente Consesso, impugnato in via di straordinario ricorso al Re, fu, con grande sorpresa nostra, revocato. Se questo rimedio non si sovrapponesse alla naturale competenza dei corpi costituiti, se intervenisse solo come un complemento a colmare lacune, forse ancora esistenti negli ordinamenti tutelari dei legittimi interessi subiettivi, non sarei io di certo propenso a chie-

derne la soppressione; ma, per quanto mi consti e per quanto io sappia, l'ordinamento della giustizia amministrativa ben può perfezionarsi in guisa da evitare ogni lacuna e il bisogno insieme di ripararvi nella via straordinaria, e non più correlativa di certo alla costituzione di uno Stato, nel quale a ogni torto è data la riparazione secondo il diritto, e dove il necessario potere discrezionale si trova contenuto ne' suoi veri e precisi confini.

Solo così, pare a me, noi avremo ragione di credere che il problema della giustizia amministrativa sia risolto in tutta la sua pienezza. Solo così avremo attuato in ogni sua parte il principio della garanzia richiesta nelle materie controverse della pubblica amministrazione, sì come lo vuole, insieme col principio della separazione dell'imperio giudiziario da quello contenzioso amministrativo, anche quello che tutta investe l'azione dello Stato e che trova la sua formula nella frase: *lo Stato retto secondo il diritto*.

Necessità logica è questa, senza alcun dubbio, ma, ancor più, necessità pratica, viva, sentita, perchè noi tutti vogliamo che di tutte le contestazioni riguardanti interessi soggettivi legalmente protetti, sia giudice munito dell'imperio necessario per l'esecuzione un tribunale indipendente. Allora soltanto potrà cessare e cessare davvero in modo assoluto anche quel rimedio straordinario del ricorso al Re.

Mi sia concesso ora di aggiungere una sola osservazione. Io vorrei che non si fosse ingenerata un'opinione conforme al timore, dirò così, espresso ieri alla fine del suo pregevole discorso dall'onor. Cavasola, il timore, dico, che possano essere destituiti di legale efficacia gli atti compiuti, nonostante la revoca, pronunciata dalla giurisdizione amministrativa, dei decreti o provvedimenti in base ai quali soltanto potrebbero quelli avere valore.

Egli ha citato qualche caso di resistenza dell'amministrazione, offrendo a noi l'occasione di risvegliarne altri nella vostra memoria. Io però credo di non andare errato, ritenendo che quel timore sia ispirato in lui dal sentimento della gravità dell'argomento, nel quale egli ha dimostrato di saper volgere con lucido sguardo il suo vigoroso e acuto ingegno. Ma che un pretore o un notaro mantenuto in ufficio, anche dopo la revoca dell'atto illegale che lo nomi-

nava, e ciò che pur sarà certamente raro quanto improbabile, ma pur possibile, com'è più volte accaduto, che sia davvero mantenuto in ufficio, perchè nè la pubblica opinione si fosse scossa a sì manifesto arbitrio, estraneo davvero al potere discrezionale del potere esecutivo, nè alcuna voce efficace fosse sorta in Parlamento a chiederne ragione, non evvi motivo per temere, dato l'odierno ordinamento della nostra giustizia amministrativa, che dalla revoca, pronunciata in questa via, abbia l'attività di detti ufficiali pubblici a essere senz'altro invalidata. Perchè tanta efficacia possa essere attribuita alla decisione con la quale, in una procedura contenziosa analoga alla giudiziaria, l'autorità amministrativa ha revocato l'atto di nomina o l'investitura, ben altro è necessario, e che ancora non è stabilito nell'ordinamento della quarta Sezione del Consiglio di Stato, ben'altro che manca pur anche nel modesto e urgente disegno di legge che discutiamo, sì per la quarta, come per la quinta e nuova Sezione. Fintantochè non si sarà creato un tribunale rivestito di giurisdizione con efficacia esecutiva, vano è sperare che all'amministrazione attiva vengano sempre posti, e indefettibilmente, i freni, che la giurisdizione giudiziaria impone sì ai privati come agli enti morali e allo Stato stesso, in ossequio alla legge giuridica regolatrice del mio e del tuo.

Io dunque anche per ciò, sollecito col mio voto, d'accordo con l'onor. Cavasola, l'avvento di una riforma, all'attuazione della quale l'autorevole esempio di altre legislazioni ci dovrebbe esso pure incoraggiare. E se obbligare, se costringere l'amministrazione attiva a uniformarsi alle decisioni della giustizia in materia di meri interessi, richiederà provvedimenti acconci e riguardosi per l'alta missione onde quella è rivestita, ciò non vorrà dire che manchi il modo di dar forza esecutiva a tali decisioni, quando esse correggano atti illegali; chè anzi nell'adattamento del modo alle speciali condizioni del potere amministrativo si scorge meglio il valore del principio giurisdizionale attribuito alle decisioni medesime. Una giurisdizione priva di efficacia esecutiva, lasciatemelo ripetere, non si comprende nè anche nella materia degl'interessi subiettivi, cui lo Stato accorda la sua protezione in un procedimento di forme sostanzialmente giudiziarie. Così es-

sendo, non sarà facile consentire con l'onor. Serena, quando pareva appagarsi dell'influenza che si può esercitare dalla pubblica opinione che preme sul Governo o sull'amministrazione. Che questa influenza o pressione possa bastare, che essa adegui, corrisponda all'importanza del principio giurisdizionale, questo a ogni modo io non credo. Dopo una decisione d'indole giudiziaria, sia pure sopra una questione d'interessi legittimi fatti valere di fronte alla pubblica amministrazione, non più al potere o arbitrio discrezionale ne dev'essere abbandonata l'osservanza, ma questa dev'essere assicurata con la forza stessa del giudicato irrevocabile. La pubblica opinione e il sindacato parlamentare servono più come monito e freno anticipato, ma pur troppo sono insufficienti a ricondurre in ogni caso e con la certezza corrispondente alla legalità dell'ufficio, il potere che vien meno al proprio obbligo. Ai tempi nostri in ispecie, con le tendenze democratiche sempre più spiccate e vigorose, la pubblica autorità ha il maggiore interesse a porsi al riparo da ogni più o meno fondato sospetto di arbitrio, e soprattutto dall'accusa che spontanea sorge contro di lei ogni qualvolta misconosca o anche solo negligna l'autorità del giudicato.

Detto ciò, io credo che l'onor. Cavasola sarà meco d'accordo nel riconoscere che, per dissipare il timor suo o per dirimere ogni dubbio sulla validità degli atti che si compiono da magistrati o da altri pubblici ufficiali, contro la cui nomina stia saldo il giudizio del tribunale supremo amministrativo che ne pronunziò la revoca, occorra assolutamente che a codesto giudizio non venga mai meno la forza necessaria per farsi osservare praticamente; io credo che il mio onorevole collega reputerà, al pari di me, inadeguato non solo, ma neppur correlativo all'indole del potere giurisdizionale, che si crede di aver costituito, il mero sindacato del Parlamento.

Chi ha pratica della vita politica, ben sa come sopra accusa di ingiustificabili resistenze ministeriali a decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato, non siasi mai posta una questione di fiducia parlamentare. Ond'è che senza la desiderata creazione di un tribunale amministrativo munito di piena giurisdizione con potestà esecutiva, non si riuscirà mai a dare alla giustizia amministrativa l'assetto conveniente all'alta missione cui essa è chiamata.

Dopo questo, non mi rimane che dire una parola intorno alla tanto, e non senza ragione, discussa biforcazione della IV Sezione nelle due famose Sezioni che si vorrebbero istituire nella nuova legge. Voglia, onor. Presidente del Consiglio, sentire anche la mia debole voce, debole non certo per il suono, ma per l'autorità. Io desidero che l'onor. ministro dell'interno, il quale, io penso, non deve avere forti ragioni, e tanto meno una ragione assoluta di tener troppo a questa biforcazione, voglia compiacersi di prendere in buon conto le osservazioni che furono fatte sulle gravi difficoltà, che dalla medesima inevitabilmente nascerebbero. Sia pure che l'art. 25 della legge vigente dica che la IV Sezione decide già ora anche nel merito: ciò significa che quante volte il ricorso impinga nella legittimità, la decisione comprenderà l'uno e l'altra, merito e legittimità.

Ma parmi evidente che non giovi affatto estendere codesta promiscuità oltre i limiti della legge vigente. Estendendoli verrebbe meno di gran lunga quell'indirizzo uniforme o armonico che le decisioni di legittimità importa, ben più che quelle di merito, abbiano a dare all'amministrazione attiva. È impossibile escludere i casi di promiscuità che non saranno certo meno frequenti davanti alla V Sezione di quello che già non sono davanti alla IV attuale. Nessuno imagina di imporre ai ricorrenti di rivolgersi alla giustizia contenziosa del Consiglio di Stato solo per l'una quando avesse motivi da far valere anche per l'altra domanda; e nessuno, io credo, vorrà una scissione che complichino la procedura e dia occasione anche a conflitti nel seno stesso della medesima giurisdizione, conflitti intestini per nulla edificanti.

Dopo averci a lungo riflettuto, a me è sembrato e sembra, che dalla difficoltà convenga uscire con una soluzione più semplice, più consona alle tendenze dei tempi nostri, sempre più manifeste nel senso di popolarizzare la intelligenza delle forme procedurali, e che in tal senso il meglio sia di avere un presidente solo, il quale distribuisca nelle due Sezioni la materia, secondochè egli stimi opportuno per l'ordine della trattazione e per la naturale convenienza inerente all'indole dei ricorsi che sono presentati. Io sono pertanto d'avviso che, col ritornar su questo punto, si gioverà al buon corso degli affari e si eviteranno molte difficoltà. Benchè

da lunghissimo tempo io abbia smesso la toga, non ho mai scordato quali fossero allora, e del resto sono, non so se peggiorate anzi, le abitudini che spesso prevalgono nel foro. Sollevare difficoltà è, per così dire, non di rado una delle abilità elevate a merito distinto dell'avvocato. E, quando pure si volesse rendere facoltativo soltanto, e non immancabile sempre, il patrocinio dell'avvocato, come si consigliava testè dall'onor. Pellegrini, che non vedo qui presente....

PELLEGRINI. Sono presente....

BRUSA. comunque si mantenga obbligatorio il patrocinio o lo si renda facoltativo, l'avvocato non mancherà mai, o quasi mai, di farsi innanzi quante volte siavi modo di svelare difficoltà esistenti o di provarle là dove la materia vi si presta per l'indole sua tanto facilmente. Ciò è, purtroppo, inerente più o meno alla natura delle cose e, dicasi pure, dell'uomo, che è gran parte della natura delle cose.

Io dunque pregherei anche su questo punto l'onor. Presidente del Consiglio, il quale ha certo studiato molto il problema che con la biforcazione delle Sezioni si mira a risolvere, e che grande esperienza deve avere acquistato in queste sottili materie dell'ordinamento della giustizia nell'amministrazione, e che meglio l'avrà acquistata anche di tant'altri, e di me soprattutto; io lo pregherei vivamente di volerci riflettere ancora, e domandarsi se non sia il caso di seguire il metodo della semplificazione. La giustizia più è semplificata nella sua amministrazione, più persuade coloro ai quali interessa, privati o enti morali ricorrenti e, in modo indiretto e generale, l'intera consociazione. Ho finito.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Quarta.

QUARTA. Solo due parole, direi quasi, per fatto personale, in risposta al collega onorevole senatore Serena, il quale mi ha accusato di aver voluto combattere il progetto Sonnino, che non era in discussione. In verità parmi che l'accusa sia infondata. Vi erano parecchi precedenti progetti, tra i quali uno presentato dall'onor. Sonnino, ed altro presentato dallo stesso onor. Giolitti, che, in specie riguardo all'art. 41 della legge, seguivano un sistema del tutto diverso dall'attuale, in quanto ricorrevano al rimedio della inflizione di una multa per impedire la fre-

quenza delle eccezioni di incompetenza, mentre nell'odierno disegno di legge si propone un sistema più razionale, quello, cioè, di far giudicare le stesse Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, sulle sollevate eccezioni d'incompetenza, salvo poi il ricorso alla Corte di cassazione.

Ora, era naturale che nel discutere codesto progetto, presentato oggi dall'onor. Giolitti, io dovessi tener conto di tutti i progetti precedenti, e, tra essi, anche di quello autorevolissimo dell'onor. Sonnino; ed era pur naturale che nel confronto, che facevo, dovessi esprimere la mia opinione, come la ho espressa, che, cioè mi paresse il sistema attuale preferibile al sistema seguito dai progetti precedenti, che, teniamolo bene in mente, erano stati presentati, l'uno dall'onor. Sonnino, l'altro dallo stesso Presidente del Consiglio, onor. Giolitti.

Quindi manca proprio di ogni fondamento, ed è ingiusta la affermazione, che abbia io voluto esaminare e confutare il progetto Sonnino, che non era in discussione.

Dovevo tener conto di tutti i progetti presentati precedentemente, e quindi anche di quello dell'onor. Sonnino, appunto perchè, ripeto, autorevolissimo.

E qui permettano che dica anche due parole all'onor. ed amico carissimo senatore Pellegrini, sull'*eccesso di potere*.

L'onor. collega Pellegrini ha detto che, la legge del 1877, art. 3, ammette indistintamente il ricorso alla Corte di Cassazione, per qualunque eccezione di incompetenza ed eccesso di potere, o che siano nei rapporti tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, o che siano nei rapporti di diverse giurisdizioni speciali amministrative. E, se egli si attiene esclusivamente alla lettera dell'articolo terzo della precitata legge del 1877, ha ragione, perchè quell'articolo effettivamente non fa distinzione tra il caso in cui la incompetenza e l'eccesso di potere riguardino l'autorità amministrativa e la giudiziaria, ed il caso in cui riguardino altre speciali giurisdizioni, senza che nè sia in alcuna guisa interessata l'autorità giudiziaria.

Però nelle sue dotte e sempre conformi conclusioni il compianto Procuratore Generale senatore Auriti, che era stato gran parte nella discussione del progetto che poi divenne legge sui conflitti del 31 marzo 1877, come anche l'onorevole e del pari compianto Mantellini, avvo-

cato generale erariale, che fu relatore di quella legge sostennero sempre, e le Sezioni unite della Cassazione hanno sempre del pari giudicato, che, riguardata nella sua origine e nel suo spirito la disposizione dell'articolo 3 della legge del 1877, si rilevi ch'essa si riferisca unicamente alle questioni d'incompetenza o eccesso di potere, dove sia interessata l'autorità giudiziaria, avendo essa per unico oggetto di garantire la comune giurisdizione dalle possibili invasioni ed usurpazioni dell'autorità amministrativa, sicchè non possa avere applicazione là dove la eccezione di competenza, o di eccesso di potere si sollevi solo nei rapporti tra diverse autorità o giurisdizioni speciali amministrative o politiche. Questa è giurisprudenza costantissima delle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma.

Debbo tuttavia dichiarare che, specialmente da qualche anno in qua, la dottrina si sia pronunciata in senso assolutamente contrario, sulla considerazione che secondo questa massima si vada incontro al grave inconveniente che rimangono senza giudice e quindi non possono dirimersi quei conflitti che sorgono tra speciali giurisdizioni amministrative.

Si è in proposito, tra altro, osservato che, se la legge del 1877 ha costituito un supremo tribunale di conflitti, allo scopo precipuo di evitare, che la giurisdizione ordinaria possa essere offesa dall'azione della autorità amministrativa, ciò non tolga che si sia inteso anche, mediante la istituzione di quel magistrato, di provvedere al modo, onde dirimere tutte le contestazioni che su questioni di competenza o di eccesso di potere possono sorgere fra giurisdizioni speciali. Poichè anche le giurisdizioni speciali amministrano giustizia, e devono essere rispettate e mantenute nei loro naturali confini, non altrimenti che la giurisdizione comune.

Ora io vedo con piacere che nella disposizione del progetto modificativo dell'articolo 41 della legge sul Consiglio di Stato, e dell'articolo 15 della legge 1^o maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, si sia adoprata una allocazione che pare venga a risolvere la contesa nel senso, cui, in certo qual modo tende la dottrina attuale, che si abbia, cioè, a ritenere proponibile il ricorso alla Corte di cassazione, sempre che la contestazione cada sul difetto assoluto di giurisdizione di qualsiasi autorità

amministrativa, come specialmente propone che si abbia a chiarire col suo emendamento l'onorevole Cavasola.

E sotto questo rispetto io non potrei che fare plauso a quanto è stato osservato e proposto dai colleghi Pellegrini e Cavasola, poichè risponde a quelle, che sono le attuali aspirazioni ed esigenze della dottrina.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Serena.

SERENA. Credo che il mio egregio amico senatore Quarta non abbia inteso perfettamente il senso delle mie parole. Infatti, io non ho biasimato il sistema da lui seguito nel sostenere il disegno di legge ministeriale, che non è stato neppure da me combattuto. Io ho accennato a lui quando ho detto che, pur avendo dinanzi a me tutti i disegni di legge su questa materia, a cominciare da quello del 1897 dell'onorevole Di Rudini, non intendevo farne uno studio comparativo, seguendo così il sistema seguito dal mio amico senatore Quarta, il quale non solo aveva sostenuto da pari suo il disegno di legge, ma aveva nello stesso tempo combattuto un altro disegno di legge che non era in discussione, perchè fu dal Ministero ritirato.

In tutto ciò non vi è stata, nè poteva esservi, alcuna idea di offendere l'egregio amico, nè egli può ritenere che nelle mie parole vi sia stata qualche cosa di men che cortese al suo indirizzo, perchè conosce da molto tempo quale sia l'affettuosa stima che io nutro per la sua persona.

PRESIDENTE. Mi sembra che, dopo lo sviluppo preso da questa discussione, sarebbe troppo tardi oggi per udire i discorsi del relatore e del Presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

Perciò, se il Senato non dissente, non essendovi altri oratori iscritti, io dichiaro chiusa la discussione generale, riservando la parola al relatore ed al ministro dell'interno.

Se non vi sono osservazioni, pongo ai voti questa proposta. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

Domani non vi sarà seduta pubblica, ma riunione degli Uffici, alle ore 15, per la quale leggo l'ordine del giorno:

- a) loro costituzione;
- b) esame dei seguenti disegni di legge:

Provvedimenti a favore dell'Ospedale civile di Palermo e riforme di lasciti in Sicilia (N. 435);

Estensione ai membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti delle disposizioni dell'art. 202 del Regio decreto sull'ordinamento giudiziario in data 6 dicembre 1865, n. 2626 (N. 438);

Assicurazione obbligatoria dei contadini per gli infortuni sul lavoro (N. 440).

c) ammissione alla lettura di una proposta di legge d'iniziativa del senatore Canevaro.

La prossima seduta pubblica avrà luogo lunedì, alle ore 15, col seguente ordine del giorno:

I. Interpellanza del senatore Cerruti Alberto al ministro della guerra per sapere se e quando intenda provvedere alla nuova sistemazione della Piazza di Genova; in modo da poter sopprimere tutte le numerose servitù militari che dipendono da quelle vecchie opere di fortificazione addossate alla città, che non sono più rispondenti alle necessità della difesa.

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Riordinamento degli Istituti per la Giustizia amministrativa (N. 385-A - *Seguito*);

Codice penale militare (N. 201);

Codice di procedura penale militare (N. 202);

Ordinamento giudiziario militare (N. 203);

Separazione della frazione di Pratella dal comune di Prata Sannita e sua costituzione in comune autonomo (N. 423);

Sullo stato degli ufficiali del R. Esercito e della R. Marina (N. 249);

Scioglimento dei Consigli provinciali e comunali (N. 247).

La seduta è sciolta (ore 18.30).

Licenziato per la stampa il 6 febbraio 1907 (ore 19).

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.