

CLIX

TORNATA DEL 4 FEBBRAIO 1907

Presidenza del Presidente CANONICO.

Sommario. — *Messaggio del Presidente della Corte dei conti — Nomina a senatore del dottor Ernesto Di Broglio — Ringraziamenti della famiglia del defunto senatore Miceli — Lettura di un disegno di legge del senatore Canevaro — Il senatore Cerruti Alberto svolge una interpellanza al ministro della guerra, intorno alla nuova sistemazione della piazza di Genova, e ad esso si unisce il senatore Del Mayno — Risposta del ministro della guerra e replica dell'interpellante — L'interpellanza è esaurita — Si annunzia un'interpellanza del senatore Pisa ai ministri delle poste e dei telegrafi e della marina — Si riprende la discussione del disegno di legge: « Riordinamento degli istituti per la giustizia amministrativa » (N. 385-A) — Dopo i discorsi del Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, e del relatore, senatore Guala, si passa alla discussione degli articoli — Innanzi di esaminare l'articolo 1, si mette in discussione l'articolo 2-bis proposto e svolto dal senatore Cavasola; il Senato, in seguito ad osservazioni del Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, del relatore, senatore Guala, e del senatore Giorgi, dell'Ufficio centrale, non lo approva — Presentazione di un disegno di legge — Ripresa della discussione — Dopo osservazioni del Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, del senatore Serena, del relatore, senatore Guala, del senatore Giorgi, dell'Ufficio centrale, e dei vari senatori proponenti emendamenti, si approvano successivamente i 16 articoli del disegno di legge con modificazioni al 1° del senatore Arcoleo, al 2° del senatore Cavasola, al 5 dei senatori De Cupis e Rossi Luigi, al 7 e al 9 del senatore Quarta, e al 15 del senatore Rossi Luigi — Il senatore Cavasola svolge un suo articolo aggiuntivo, sul quale, però, non insiste, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, ministro dell'interno — Lo stesso senatore Cavasola fa una raccomandazione, relativamente alla Tabella degli stipendi del personale del Consiglio di Stato, che è accettata dal Presidente del Consiglio, ministro dell'interno — La tabella è approvata — Il disegno di legge è rinviato allo scrutinio segreto.*

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti il Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed i ministri della guerra, della marina, degli affari esteri, e del tesoro.

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

**Messaggio
del Presidente della Corte dei Conti.**

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Fabrizi di dar lettura di un messaggio della Presidenza della Corte dei conti.

FABRIZI, segretario, legge:

« In adempimento del disposto della legge 15 agosto 1867 n. 3853, il sottoscritto ha l'o-

nore di partecipare a V. E. che, nella seconda quindicina del volgente mese, non è stata eseguita da questa Corte alcuna registrazione con riserva.

« Per il Presidente
« COTTI ».

PRESIDENTE. Do atto al Presidente della Corte dei conti di questa comunicazione.

Nomina di senatore.

PRESIDENTE. Ho l'onore di annunciare al Senato che, con decreto Reale in data 3 febbraio 1907, è stato nominato senatore del Regno il sig. Di Broglio nobile dott. comm. Ernesto, Presidente della Corte dei conti.

Questo decreto sarà trasmesso alla Commissione incaricata della verifica dei titoli dei nuovi senatori.

Ringraziamenti.

PRESIDENTE. La famiglia del senatore Miceli ringrazia per la commemorazione fatta in Senato per onorare la memoria del caro estinto.

Lettura di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Avendo gli Uffici autorizzata la lettura di un progetto di legge di iniziativa del senatore Canevaro « Concessione di una lotteria a favore della Presidenza generale della Lega Navale Italiana », ne do lettura:

Articolo unico.

Il Ministro delle finanze è autorizzato a concedere, con esenzione di tasse, una Lotteria nazionale per la somma non eccedente L. 1,500,000 a favore della Presidenza generale della « Lega Navale Italiana ».

Il programma di esecuzione della lotteria si approverà con lo stesso decreto Reale che ne autorizzerà la concessione.

A seconda delle prescrizioni del nostro regolamento, si deve ora stabilire il giorno in cui questo disegno di legge potrà essere svolto; siccome si tratta di una legge brevissima, il cui svolgimento non importerà certamente una grande perdita di tempo, e d'altra parte è bene che possa passare presto agli Uffici per seguire l'ulteriore suo corso, così,

se il Senato non ha difficoltà, propongo che questo disegno di legge sia svolto nella seduta di posdomani, vale a dire il giorno 6 di questo mese.

Se non vi sono osservazioni in contrario, così rimarrà stabilito.

Svolgimento d'interpellanza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Svolgimento della interpellanza del senatore Cerruti Alberto così concepita:

« Il sottoscritto chiede di interpellare il 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 fortificazioni addossate alla città che non sono più rispondenti alle necessità della difesa ».

L'onor. Cerruti Alberto ha facoltà di svolgere la sua interpellanza.

CERRUTI A. Sono lieto che l'onor. ministro della guerra conosca perfettamente la piazza di Genova, perchè ciò mi dispensa dall'esporre particolari (che certamente sarebbero poco opportuni per dimostrare la necessità di dare a quella piazza una nuova sistemazione, affinché essa possa corrispondere al suo scopo.

So che egli è convinto di tale necessità, e non insisto su questo argomento.

Ma credo mio dovere di chiamare l'attenzione del Governo sulle difficili condizioni in cui si trova la città di Genova, a causa del ritardo frapposto nel por mano ai lavori necessari per la detta nuova sistemazione delle opere di difesa.

Stretta fra i monti ed il mare, quella città in continuo sviluppo, ha assoluto bisogno di estendersi; e dalla parte orientale si è già notevolmente ingrandita al di là dell'antica cinta, la quale penetra così in mezzo alla città, dividendola in due parti.

Anche alcuni dei forti staccati si trovano già compresi nell'abitato della città; ed è facile immaginare quante sieno le difficoltà create dalle servitù militari dipendenti dall'esistenza di quella cinta e di questi forti.

Dal momento che per la difesa della piazza, fu riconosciuta la necessità di portare più in fuori e più in alto i forti staccati, e l'inutilità

dei tratti più bassi della cinta, parmi che sia giustificata l'impazienza della cittadinanza genovese di voler rimosso quell'ostacolo al necessario ingrandimento della città.

Quella cittadinanza è conscia della grande importanza d'impedire, in caso di guerra, che il nemico s'impadronisca del porto di Genova, e si rassegna a sopportare il peso delle servitù imposte dalla necessità della difesa. Ma oramai tutti sanno che le opere attuali, sia per la loro posizione, sia per il loro armamento, non sono affatto sufficienti per proteggere la città; e perciò si manifesta un malcontento per quel peso che, ritenuto superfluo, appare ingiusto.

So che al Ministero della guerra esistono già gli studi per la nuova sistemazione della piazza di Genova: ma lo scopo della mia interpellanza è quello di spingere l'onor. ministro a volere sollecitare l'attuazione di quei progetti.

Se si tien conto del valore delle numerose aree che si potrebbero alienare con la soppressione di due lunghi tratti di cinta, di alcuni forti staccati e di molte batterie, non è certo la spesa che possa spaventare per l'esecuzione del piano già studiato, che corrisponde alle imperiose necessità della difesa e soddisfa ai bisogni della città.

Spero che l'onor. ministro della guerra potrà darmi qualche assicurazione sull'epoca in cui intenda risolvere tale importante questione. *(Bene).*

DEL MAYNO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL MAYNO. Sono lieto che la prima volta che io ho l'onore di prendere la parola in quest'alto consesso sia per parlare a favore di Genova, dove ebbi l'ultimo comando attivo e dove ricevetti cordiale ospitalità. Restando là quattro anni ho potuto constatare come quella città, in continuo progresso nell'industria e nei commerci, è soffocata tra il mare ed i monti e deve conquistare ogni palmo di terreno scavando colline e scalpendo montagne: ogni metro di terra piana ha un valore enorme. Ora, come ha detto l'amico mio, senatore Cerruti, Genova ha l'ansia di respirare meglio e quelle vecchie fortificazioni medioevali, che la repubblica di Genova elevò a propria tutela, sono ormai una corazza da mettere negli arsenali, o meglio nei musei.

Coi progetti, che per quanto mi consta, sa-

rebbero in animo di attuarsi dal Ministero quanto prima, non si scemerà di nulla la forza difensiva della piazza; di modo che, conscio dei bisogni e delle tante necessità impellenti, non sarò io certo quello che chiederà che il ministro della guerra si impegni a che il frutto di queste vendite attuali abbia da essere riservato alla difesa di Genova.

Ma altri forti ed importanti, il cui terreno è di enorme valore, possono e debbono essere alienati, e rappresentano milioni; ora io chiederei che, per l'avvenire, il ministro si impegni che il denaro ricavato sia tutto, o almeno in gran parte, dedicato alla difesa di Genova. Genova attuale è il primo porto d'Italia ed uno dei primi del mondo: quando abbia avuto quello sviluppo che ha diritto di avere e che l'Italia reclama che abbia, rappresenterà ancora un reddito maggiore di quello stragrande che ha al presente. E questo sarà un'attrattiva ancor più forte per un eventuale nemico, il quale tenterà di distruggerla od almeno di eliminarla per un lungo periodo di anni.

L'interesse d'Italia è che ci sia la pace; ma che in caso di guerra Genova sia forte. *(Bene).*

VIGANÒ, *ministro della guerra.* Domando di parlare.

VIGANÒ, *ministro della guerra.* Divido ampiamente l'opinione degli onorevoli senatori Cerruti e Del Mayno, sulla convenienza di provvedere perchè si sistemi sollecitamente la difesa della piazza di Genova secondo gli odierni concetti di guerra, e perchè, nel tempo stesso, si dia mezzo a quella splendida città di allargarsi e di rinnovarsi, rimuovendo gli ostacoli che oppongono le vecchie fortificazioni. Il mio interesse per la vitale questione si è reso manifesto recentemente, mediante disposizioni, date da me, per le quali vengono radiate dal novero delle fortificazioni dello Stato parecchie vecchie batterie della piazza di Genova. Le enumero: è radiata la batteria Strega Superiore, la batteria ai Quartieri Nuovi, la batteria Fondo Molo Vecchio, e la batteria Radice Molo Nuovo, quella di S. Simone Concessione e Belvedere Superiore. Ed a questo radiamento di batterie, fatto perchè giudicai quelle opere inutili alla difesa, si è accompagnata la radiazione di tutto il tratto della cinta a terra, che è compresa tra il Castellaccio e la Fagliata di Monte Sano, perchè pure questo tratto di cinta

giudicai inutile, come le batterie or ora nominate, alla difesa. Per tal modo, abolito il vincolo delle servitù militari relative a queste fortificazioni, a larghe distese di terreno, adiacenti a queste opere, è data la libera disponibilità per chi le possiede, con evidente gran vantaggio dell'edilizia e dell'industria. E così pure rimangono disponibili le opere stesse, per cederle alle iniziative pubbliche e private di Genova, che, come è noto, non fanno difetto.

Nè intendo di fermarmi qui, poichè, ripeto, è mia ferma e cara aspirazione quella di cercare di provvedere nel minor tempo possibile a una efficace sistemazione difensiva della piazza di Genova, e nel tempo stesso di lasciar libero lo sviluppo edilizio di quella splendida città. Così spero di potere aggiungere, tra non lungo tempo, ai provvedimenti or ora enumerati, altri che daranno pur grande vantaggio allo sviluppo edilizio ed industriale di Genova. Darò queste altre disposizioni appena avrò i mezzi; e magari li potrò avere in parte dalle alienazioni dipendenti dai forti radiati, appena avrò, dico, i mezzi per far costruire nuove opere in punti più elevati e staccati, le quali la difesa di Genova efficacemente assicureranno.

CERRUTI A. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CERRUTI A. Ringrazio l'onor. ministro della guerra per la sua risposta, della quale mi dichiaro soddisfatto, con qualche riserva.

Ho accolto con piacere l'annuncio delle decisioni prese per iniziare la radiazione di vecchie opere di fortificazione ritenute inutili per la difesa della piazza di Genova. Ma ho notato che l'onor. ministro ha accennato soltanto ad opere del fronte a mare e della parte orientale della città, senza parlare affatto della cinta occidentale.

Ora anche da questa parte è evidente la necessità di portare più in fuori le opere di difesa, e la inefficacia di tutta la parte bassa della cinta. Perciò anche questa potrebbe venire radiata ed alienata subito, in modo da concorrere a provvedere le somme occorrenti per la costruzione delle nuove opere.

Mentre ringrazio l'onor. ministro per le buone disposizioni da lui adottate, per iniziare la soluzione dell'importante e vitale questione della sistemazione della piazza di Genova, debbo insistere nella preghiera che quelle buone dispo-

sizioni sieno presto completate e condotte a termine.

È assolutamente urgente di permettere alla città di Genova di respirare un po' più liberamente di quanto non le sia ora concesso; specialmente per quei due tratti di cinta che, sebbene non più adatti alle necessità della difesa, si sono conservati finora con le relative servitù militari. Ma è anche urgente, per l'interesse nazionale, di porre quella piazza in grado di poter soddisfare al suo compito in caso di guerra.

Raccomando perciò all'onor. ministro di voler accelerare, quanto più è possibile, l'esecuzione del progetto, già studiato dalle competenti autorità militari.

PRESIDENTE. Non facendosi proposte, l'interpellanza è esaurita.

Annunzio d'interpellanza.

PRESIDENTE. Annuncio al Senato la seguente domanda di interpellanza, del senatore Pisa: « Il sottoscritto chiede d'interrogare gli onorevoli ministri delle poste e dei telegrafi e della marina circa i propositi del Governo per i servizi marittimi in vista dell'ormai non lontana scadenza delle convenzioni ad essi relative ».

Non essendo presenti i ministri delle poste e della marina, prego l'onor. Presidente del Consiglio di comunicar loro questa domanda di interpellanza, affinchè possano far sapere al Senato se e quando intendano darvi risposta.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Informerò i ministri delle poste e della marina della presentazione di questa domanda di interpellanza.

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

PRESIDENTE. Riprenderemo ora la discussione del disegno di legge: « Riordinamento degli istituti per la giustizia amministrativa ».

Come il Senato ricorda, nella seduta di venerdì si è chiusa la discussione generale su questo disegno di legge, riservando la parola al relatore ed all'onor. Presidente del Consiglio.

Ha quindi facoltà di parlare l'onor. Presidente del Consiglio.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il compito mio nel difendere questo disegno di legge è reso molto facile dall'andamento della discussione nella passata seduta; poichè in realtà nessuno degli onorevoli senatori, che hanno preso la parola, combattè il principio fondamentale di questa legge, e cioè la necessità assoluta di provvedere all'ordinamento della giustizia amministrativa, e provvedervi aumentando le forze della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Non parlerò dei singoli emendamenti, perchè di questi sarà opportuno discorrere in occasione della discussione degli articoli, e dopo sentite le conclusioni della Commissione centrale. Mi limiterò a rispondere agli onorevoli oratori riguardo alla questione, direi fondamentale del dissenso, che vi può essere intorno al modo di raggiungere lo scopo a tutti comune.

Il punto che principalmente ha dato luogo ad obiezioni in sensi diversissimi, come dirò poi, è la distinzione della giustizia amministrativa in due Sezioni, una delle quali debba avere competenza per le questioni di legittimità degli atti amministrativi, e l'altra debba pronunciare nei casi in cui la giustizia amministrativa è competente ad entrare nel merito della controversia.

Le ragioni per le quali il Ministero ha creduto necessario di seguire quel sistema, che ho visto con grande soddisfazione accolto all'unanimità dalla Giunta centrale, sono state principalmente due.

Una è soprattutto essenziale per il buon andamento dell'amministrazione, ed è quella di evitare più che sia possibile la contraddizione nelle decisioni. La contraddizione dei giudicati nel diritto privato ha delle conseguenze dannose, ma che si limitano alle parti in causa; qui invece dove si tratta di applicare leggi di amministrazione, che hanno applicazione estesa ed uniforme nel Regno, la esistenza di giudicati contraddittorii ha conseguenze veramente disastrose. Supponiamo che una stessa questione, ad esempio quella se le elezioni si debbano fare con le liste vecchie o con le nuove sia giudicata in modo diverso dalle due Sezioni contenziose, l'amministrazione si troverebbe nella impossibilità di dare istruzioni e non saprebbe come regolarsi. Queste contraddizioni che succedono in pratica, non creano dif-

ficoltà quando si verificano nello stesso collegio giudiziario che muta avviso, perchè allora il Governo segue l'ultima giurisprudenza, e si trova a posto. Ma quando sono due tribunali ugualmente competenti, che emanano due decisioni contraddittorie non si può più avere una norma sicura.

V'è poi l'altra considerazione secondaria, inquantochè più che importanza reale ha solo apparenza per il pubblico, ma che non va trascurata. Le controversie di cui si tratta frequentemente prendono il carattere di questioni politiche o per lo meno di questioni di lotta locale molto acre. Ora è bene che il giudice sia stabilito organicamente, e non dipenda dal caso o da volontà di qualche persona il delegare il giudizio delle questioni stesse ad una Sezione piuttosto che ad un'altra. È perciò conveniente che il giudice sia fissato dalla legge e si sappia che ha giudicato chi doveva giudicare, e che la questione non poteva essere giudicata da altro magistrato.

Queste due considerazioni sono le principali per cui il Ministero ha creduto di non creare due Sezioni con eguale giurisdizione, altrimenti non sarebbe possibile evitare la contraddizione nei giudicati.

A questo sistema sono state fatte delle obiezioni diverse. Il senatore Serena ha sostenuto la tesi più ampia: limitatevi ad aumentare il personale e lasciate tutto come sta; riducete la legge a questo punto solo, di aumentare il numero dei consiglieri e referendari, e non apportate altre modificazioni.

Questa proposta, intanto non risolverebbe altre questioni sulla necessità della cui soluzione si è tutti d'accordo: per esempio quella della perenzione d'istanza. Vi sono forse migliaia di ricorsi abbandonati dalle parti, e che figurano come arretrati di giustizia, mentre non sono che fogli di carta i quali non hanno valore, perchè le parti hanno abbandonato la controversia. Ora perchè non stabilire nella legge per la Giustizia amministrativa lo stesso principio, che vige per tutti i tribunali del mondo, e cioè, che quando una causa è abbandonata da un certo tempo s'intende che venga cassata dal ruolo? Sono molte le disposizioni contenute in questo disegno di legge, che potrei citare, le quali rendono più semplice e più rapida la procedura, e contribuiscono potentemente a

raggiungere il fine comune a tutti, di rendere più efficace e pronta la giustizia amministrativa.

Ad ogni modo, lasciando le cose come sono, cioè una Sezione sola con un maggior numero di giudici, si va incontro decisamente a quel danno, cui ho accennato, dell'incertezza della giurisprudenza.

Il senatore Cavasola ha proposto di creare due sezioni, ciascuna col suo presidente, le quali abbiano però giurisdizione uguale; gli affari potrebbero andare promiscuamente all'una o all'altra. Il senatore Pellegrini, andando più in là, ha detto che forse è più opportuno creare tre sezioni, perchè il numero dei ricorsi va crescendo continuamente.

Ora il giorno in cui vi fossero due sezioni le quali tutte e due avessero la stessa giurisdizione, tutte e due avessero un presidente, io non saprei più chi dovrebbe decidere, nè quale sarebbe la sezione competente, anzi il giudicato si renderebbe impossibile, perchè non vi sarebbe nemmeno un presidente unico che con la sua autorità potesse derimere questi conflitti di giurisdizione.

Il senatore Brusa aveva proposto precisamente due sezioni con un presidente solo per ottenere il risultato, che questo unico presidente potesse in qualche modo esercitare la sua autorità e impedire delle contraddizioni di giurisprudenza. Ma evidentemente il presidente che non interviene alle sedute non può esercitare nessuna autorità; il presidente non potrebbe far altro che distribuire gli affari fra le due sezioni nel modo che a lui sembrasse più opportuno; e in questo caso si andrebbe incontro all'altra difficoltà che accennai, cioè di lasciare che il giudice sia volta per volta designato per volontà di una persona. Ora in queste questioni, le quali eccitano molte volte delle passioni aspre, specialmente nei conflitti dei partiti locali, è bene che il giudice sia stabilito dalla legge.

L'onor. Arcoleo propose un altro sistema: quello di dividere la competenza fra le due sezioni, secondochè si tratti di decreti di autorità inferiori (autorità locali) o di decreti dell'amministrazione centrale, ed accennò al modo come si potrebbe fare questa divisione. Io gli devo fare notare che con questo sistema non si impedisce in primo luogo la contraddizione di

giudicati, poichè lo stesso articolo della legge viene applicato dalle autorità locali come dalle autorità centrali. Gli cito un caso pratico: Le questioni di spedalità contemplate dall'art. 81 della legge 17 luglio 1890, ove, se si tratta di un conflitto fra due comuni della stessa provincia, giudica l'autorità provinciale, e se si tratta di due comuni di provincie diverse, giudica l'autorità centrale; ma l'una e l'altra applicano la stessa legge, e quindi possibilità di contraddizioni tra i giudicati. Dippiù credo che la distinzione avrebbe quest'effetto, di dare un numero enorme di affari a quella Sezione che avesse tutti i ricorsi contro i provvedimenti delle autorità locali, che sono più numerosi, e l'altra sezione avrebbe una quantità assai scarsa di affari, quantunque più gravi, perchè gli affari dipendenti dall'amministrazione centrale son sempre minori.

Del resto come il Senato vede, tanti sono stati gli oratori che hanno preso la parola, e altrettanti sono stati i sistemi proposti, il che dimostra la difficoltà di trovarne uno che possa ottenere un largo consenso.

In questa contraddizione di opinioni da parte di uomini di tanto valore io credo che la migliore soluzione sia quella di attenersi non dico alla proposta del Governo, (perchè la considero come fatta da persona che non ha una grande autorità) ma al voto unanime dell'Ufficio centrale del Senato, che certamente rappresenta quanto di più alto vi possa essere in questo argomento.

Io ripeto: con la soluzione che è stata proposta noi otteniamo questi due risultati: che il giudice è stabilito dalla legge, e non vi è contestazione sulla scelta; noi evitiamo fin dove è possibile evitarlo, la contraddizione di giudicati, contraddizione che, in materia di diritto pubblico e di diritto amministrativo è dannosissima, perchè rende molte volte quasi impossibile all'amministrazione il sapere come regolarsi.

L'onor. Arcoleo osservò anche che talvolta s'impugna ad un tempo la legittimità e il merito, ed egli domandava: come si regola allora?

Evidentemente è competente quella Sezione che ha diritto di giudicare nel merito, perchè chiunque sia chiamato a giudicare intorno ad un provvedimento, comincia ad esaminare se

il provvedimento è legittimo, poi passa all'esame del merito stesso. Io credo che su questo punto non vi possa esser dubbio sull'interpretazione della legge.

L'onor. senatore Serena, ed anche altri oratori, sollevarono la controversia se convenisse di dare alle Sezioni contenziose (IV e V) il diritto di giudicare della propria competenza.

Riguardo a questo punto io credo che le risposte date dal senatore Quarta non possano lasciare alcun dubbio. In primo luogo è principio costante di diritto, osservato in tutte le legislazioni, che il giudice comincia a vedere se è competente a dare la sentenza che gli è richiesta; quando ha riconosciuto la propria competenza allora giudica la controversia. La parte che non è soddisfatta di questa sentenza si vale dei rimedi giuridici, e in questo caso si vale del ricorso alla Corte di cassazione.

Questa disposizione non solo è una necessità per dare alla giustizia amministrativa quella stessa autonomia, che hanno tutti gli altri tribunali, ma serve anche ad evitare quei ricorsi dilatori, di cui così ampiamente ha parlato il senatore Quarta. Infatti noi vediamo che dei ricorsi portati in Corte di cassazione, in via preliminare, nemmeno il 15 per cento sono stati accolti, tutti gli altri sono stati giudicati infondati. Questo fatto mi dimostra che è entrato nella consuetudine di coloro che ricorrono alla IV Sezione di adottare tale espediente come metodo dilatorio. Ed io credo che uno dei requisiti fondamentali per la giustizia, sia quello di essere pronta più che sia possibile.

È stato anche criticato a proposito di questa questione la locuzione dell'art. 41, dove si dice che il ricorso in Cassazione è proponibile soltanto per « assoluto difetto di giurisdizione » del Consiglio di Stato; ed anche qui i critici furono molti, ma non furono d'accordo tra di loro, perchè il senatore Cavasola vorrebbe invece dire: « per assoluto difetto di competenza dell'autorità amministrativa ».

Ora io credo che questa formula non sarebbe esattissima, perchè l'autorità amministrativa può essere competente anche in materie che non rientrano nella sfera della giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato. Per esempio, con questa formula si potrebbe ritenere la competenza del Consiglio di Stato anche in affari politici, perchè un provvedimento amministra-

tivo può essere al tempo stesso un atto politico del Governo, mentre come tale sfugge alla competenza delle Sezioni contenziose. Perciò ritengo che la formula adottata di assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato sia assai più precisa e più completa.

Il senatore Arcoleo poi andrebbe più in là, e vorrebbe sostituire invece la formula: « per eccesso di potere »; ma nello spiegare questa sua formula, egli ha dichiarato che riterrebbe a suo avviso che essa comprendesse anche l'abuso di un potere che si ha. Ora se noi entriamo in questo campo, non vi è più limite nell'impugnare le decisioni delle Sezioni contenziose. Io credo che il solo caso in cui sia conveniente, sia legittimo l'ammettere il ricorso alla Corte di Cassazione, sia proprio il caso in cui le Sezioni contenziose abbiano giudicato fuori della loro competenza.

Il senatore Cavasola ed il senatore Brusa hanno sostenuto, non come proposta concreta per oggi, ma come un avviamento da darsi per l'avvenire, alla convenienza dell'istituzione di un vero Tribunale supremo amministrativo. Io credo che l'istituzione di un Tribunale supremo amministrativo nulla aggiungerebbe come sostanza alla giustizia amministrativa, che si svolge oggi dinanzi al Consiglio di Stato; sarebbe un ente che avrebbe forse un presidente di più, ma non avrebbe autorità maggiore di quella che si dà, e che si potrà ampliare in seguito, al Consiglio di Stato.

Ritengo d'altra parte che le tradizioni del Consiglio di Stato in Italia sono così gloriose e così importanti, che per sé stesse costituiscono già una forza che sarebbe male distruggere, ed il giorno in cui il Consiglio di Stato fosse ridotto esclusivamente ad essere il consulente del potere esecutivo, certamente esso non avrebbe più l'importanza che ha oggi.

D'altra parte il creare un Tribunale separato e distinto, toglierebbe anche un mezzo per assicurare un buon andamento della giustizia amministrativa che consiste in questo: di avere sotto mano un complesso di personaggi di grande valore giuridico, che si possano destinare alle Sezioni del contenzioso, o alle Sezioni che danno i pareri al Governo, secondo le loro migliori attitudini. Io credo che l'avere la scelta di persone sia un mezzo che permette di dare un maggior valore al corpo collegiale, e ripeto, a mio avviso,

sarebbe un male il togliere di mezzo questa grande forza che è una tradizione quasi ultra secolare del Consiglio di Stato, il quale ha dato costantemente prova della sua indipendenza e della sua dottrina, e che ha acquistato, con questi precedenti, un'autorità che un altro corpo impiegherebbe lungo tempo prima di conseguire.

D'altronde questa distinzione di una gran quantità di Tribunali credo che sia più male che bene. Aggiungo che il giorno in cui si istituisse un Tribunale supremo amministrativo, sarebbe necessario istituire un altro Tribunale dei conflitti, e forse l'istituzione di questo Tribunale dei conflitti sarebbe più giustificabile che non il provvedimento di separare nel Consiglio di Stato le attribuzioni del contenzioso.

Ad ogni modo tanto il senatore Cavasola che il senatore Brusa non fecero proposte concrete, quindi mi sono sentito solo obbligato ad esprimere i miei dubbi, senza escludere che questi argomenti possano formare oggetto di studi per l'avvenire.

Parlarono tanto il senatore Rossi, quanto il senatore Cavasola, del ricorso straordinario al Re, riguardo al quale il disegno di legge che stiamo discutendo non ha fatto altro che stabilire un termine di 180 giorni. Quanto a questa disposizione nè l'uno nè l'altro dei senatori fecero obiezioni. È evidente la convenienza che il privato il quale voglia ricorrere contro un atto del potere esecutivo, non debba attendere a reclamare il giorno in cui una deliberazione non sarebbe più praticamente attuabile.

Il senatore Cavasola sostenne anzi l'opportunità (senza farne proposta concreta) che si stabilisca anche un termine per gli annullamenti d'ufficio dei provvedimenti illegali.

Credo che sarebbe molto difficile giungere a stabilire questo termine senz'andare incontro a gravi inconvenienti. Infatti non si tratta più di ricorsi d'interessi privati, si tratta di provvedimenti adottati nell'interesse pubblico, i quali possono essere dettati da gravi considerazioni d'ordine pubblico e di moralità, insomma da considerazioni altissime. Il togliere al Governo la possibilità di annullare un atto contrario alle leggi soltanto, perchè il Governo non si accorse dentro un dato tempo che questo provvedimento era illegale, credo che sarebbe pericoloso. Ad ogni modo proposta concreta non

mi fu fatta, e questa è materia da risolversi, ma io reputo molto difficile il poterlo fare.

Il senatore Rossi invece propose, o almeno accennò, che si sarebbe addirittura potuto sopprimere questo ricorso al Re in via straordinaria, portato dall'articolo 12 n. 4 della legge fondamentale sul Consiglio di Stato.

Questa soppressione, a mio avviso, non sarebbe una cosa buona. Intanto ieri uno dei membri dell'Ufficio centrale, interrompendo il senatore Rossi, sottovoce, gli fece una prima risposta al riguardo che, cioè, il ricorso straordinario al Re costituisce una giustizia gratuita, giacchè esso non costa che il foglio di carta per ricorrere al Governo, e quando si ha sotto mano una forma di giustizia così semplice e così economica, il sopprimerla potrebbe portare degli inconvenienti.

Ma vi sono altre considerazioni in contrario alla proposta del senatore Rossi. Vi sono dei casi in cui l'interessato, anche per la sua alta posizione sociale, (per esempio un generale dell'esercito od un alto funzionario dello Stato) non ama intentare una lite contenziosa contro il Governo e desidera soltanto richiamare la sua attenzione intorno ad un atto che crede lesivo dei suoi interessi. Ed in questi casi, siccome il ricorso va al Consiglio di Stato ed è esaminato con tutte le garanzie possibili, evidentemente, la persona che ricorre a questa forma di giustizia ha per sé una garanzia molto seria.

Io, per esempio, posso affermare che non ricordo di non aver accolto un parere del Consiglio di Stato; non mi sono mai allontanato da un parere a Sezioni unite sopra un ricorso a Sua Maestà.

Ma poi v'è anche una terza considerazione, che io credo debba essere tenuta in conto, ed è questa: Quando si tratta di ricorsi contenziosi, il principio che non possa essere contestato, in via contenziosa, alcun atto politico del Governo va mantenuto rigidamente, perchè non è possibile lasciare che un Tribunale, per quanto sia alto, entri negli affari del Governo, e negli atti che abbiano un carattere politico. Quando, invece, si tratta di un ricorso al Re, siccome il provvedimento è dato da quella stessa autorità che detiene il potere esecutivo, e che esercita il potere politico, essa può talvolta indursi,

di fronte a ragioni valide, a modificare un atto anche se dato per considerazioni politiche.

Io credo che, per queste tre considerazioni, sia bene mantenere questa forma di rimedio straordinario. Riconosco che essa non sarà frequentemente invocata, ora che esiste la giustizia amministrativa, ora che il Parlamento tende a dare a questa giustizia amministrativa dei mezzi per procedere più rapidamente e sollecitamente; ma sopprimere addirittura questa forma di ricorso straordinario non credo sia cosa opportuna.

Il senatore Cavasola ed il senatore Brusa parlarono pure della esecuzione delle sentenze.

Il senatore Cavasola riconobbe, ed io lo ringrazio, che nè il ministero della guerra nè il ministero degli interni, hanno mai ommesso di eseguire le sentenze; citò invece qualche caso in contrario relativo ad altri ministeri. Veramente egli ha dovuto andare a cercarle in tempi molto remoti; ad ogni modo non ha detto come si può provvedere all'esecuzione delle sentenze; accennò solo che il problema è molto difficile. Infatti si vuole costituire un altro potere esecutivo: ma se anche esso non eseguirà le sentenze, che cosa faremo? Siamo di fronte ad una questione di responsabilità ministeriale: v'è una sentenza, il Governo ha il dovere di eseguirla. Il ministro che non la eseguisce manca al suo dovere, e può essere chiamato nella forma costituzionale, come in tutte le consimili questioni, responsabile. È anzi uno dei casi più chiari e più netti, perchè si è di fronte ad una sentenza contro la quale è inutile discutere. Qui entriamo nel campo della responsabilità ministeriale. È dal 1878 che se ne parla; si sono fatti progetti ma non si sono mai concretati in legge. Credo che faremo meglio votare questa legge indipendentemente dalla risoluzione dell'altra questione, poichè temo che passerà un tempo molto lungo prima che vi si giunga.

L'onor. senatore Arcoleo ha chiesto che si facessero delle riforme più radicali: io ho cominciato premettendo che questa è una legge di ritocco della giustizia amministrativa, che tende a rimuovere gli ostacoli più diretti e più immediati, ma non ho preteso che essa costituisse una riforma radicale. Ritengo che in questa materia soprattutto, sia bene procedere a gradi, poichè le grandi riforme, le grandi trasformazioni, per parecchi anni producono più

male che bene, ed io credo che intanto restaurare l'andamento della giustizia amministrativa sia il mezzo più pratico. Ma concordo con l'onorevole Arcoleo nel ritenere che vi sarà un lungo cammino ancora da fare.

Egli ha pure lamentato che molte delle nostre leggi hanno anche tolto soverchia responsabilità ai ministri, e questo io l'ammetto perchè realmente con una esagerata diffidenza, alcune delle leggi, una delle quali egli ha ricordato, sono giunte a questo punto, che il Governo non ha più il mezzo di provvedere e quindi non ha più nemmeno alcuna responsabilità. Andiamo così verso un Governo di irresponsabili, ciò che è forse la peggiore forma che possa esservi.

L'onorevole Arcoleo ha chiesto, e me l'ha testè ricordato con una sua interruzione, che si provvedesse allo stato degli impiegati. Riconosco l'opportunità di tale legge. Io stesso fui relatore vent'anni fa di un disegno di legge su questa materia, che certo non era il primo che si facesse. Nella relazione notai che erano già dodici o quindici anni che l'argomento era in discussione, e che ancora nulla si era fatto. Certo questa legge è una delle più difficili a farsi perchè il voler fare una legge unica, che regoli amministrazioni diversissime come sono le amministrazioni dello Stato, è cosa che offre le più grandi difficoltà. Infatti o la legge si limita a delle enunciazioni di principî generali, ed allora non fa che consolidare lo stato attuale dei fatti, oppure vuole discendere fino ai più minuti particolari, e allora si ha una casistica, cioè, tante leggine speciali quante sono le amministrazioni, oppure si rischia di mettere qualche amministrazione in condizioni di non poter più funzionare.

Del resto io prendo impegno di esaminare questo argomento. Credo che una legge sullo stato degli impiegati dovrà avere principalmente questo fondamento: essere una valida garanzia per gli impiegati buoni, ma non tale da assicurare il predominio degli ignoranti e degli oziosi, come accadeva con molti dei disegni di legge fino ad ora presentati. (*Approvazioni vivissime*).

Concludendo, io prego il Senato di voler dare voto favorevole a questo disegno di legge, che non ha trovato qui avversari, ma ha trovato soltanto delle proposte ispirate al concetto di

ulteriori miglioramenti, e che indubbiamente segna un passo notevole nell'ordinamento della nostra giustizia amministrativa. (*Approvazioni vivissime*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Guala, relatore.

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Dopo il discorso così lucido dell'onorevole Presidente del Consiglio, non saprei che cosa aggiungere, imperocchè tutte le ragioni che indussero l'Ufficio centrale ad appoggiare il disegno di legge, sono appunto quelle che furono poi dall'onor. ministro ampiamente svolte.

Il cardine, la disposizione essenziale della legge, sta veramente nell'articolo primo che determina la competenza speciale delle due Sezioni. Ora questo è stato il punto che ha dato luogo alle maggiori discussioni e proposte diverse, da quelle dell'onor. Cavasola a quelle dell'onor. Serena.

Evidentemente, lasciando alle due Sezioni la competenza di risolvere e in merito e per legittimità, si va incontro a quello che soprattutto noi vogliamo evitare, si va incontro alla possibilità di una giurisprudenza disforme, e le conseguenze possibili di questa in atti amministrativi le ha messe in evidenza l'onorevole ministro dell'interno, ed è inutile che io insista in proposito.

Il progetto del senatore Serena per noi pecca ancora più gravemente di quello del senatore Cavasola, imperocchè egli vorrebbe una Sezione sola con 16 consiglieri, i quali...

SERENA. No, non 16, ma 14.

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Quattordici o sedici, dovrebbero però risolvere i singoli affari per designazione del Presidente.

Gli onorevoli senatori, quelli che dividono con me l'onore dell'alta età, onore non ricercato, ricorderanno che non è gran tempo, i giudici si estraevano a sorte, e fu, se non m'inganno, il ministro Mirabello, il quale ritenne questo sistema come un'eccessiva diffidenza per l'autorità della magistratura togata, e furono stabilite le Sezioni fisse; ma da queste al passare un grosso numero di consiglieri a disposizione del Presidente, è grave differenza.

Il senatore Quarta osservava a proposito il pericolo al quale si andrebbe incontro e sorgerebbero le accuse di comporre il collegio che

deve giudicare in relazione agli interessi. Sarà ingiusta l'accusa, sta benissimo, ma questi uomini che vivono estranei all'umanità, non credo sovrabbondino.

Di tutte le altre cose di cui fu discusso da altri oratori non credo soffermarmi, poichè proposte concrete non furono fatte. Io mi limito a far voti coll'onorevole signor ministro a che il Senato voglia accogliere questa legge, la quale effettivamente a nostro giudizio è buona anche nel punto che ha dato luogo a maggiori discussioni.

In ordine agli emendamenti, noi dichiariamo subito, per semplificare la discussione, che accettiamo quello del senatore Cavasola all'art. 2, accettiamo quello del senatore Cavasola all'articolo 5, accettiamo quello del senatore Quarta parimenti all'art. 5, accettiamo i due emendamenti del senatore Rossi, se egli acconsentirà che, quando non ci sia accordo fra il Presidente e la parte per il numero dei fogli, il Presidente dovrà risolvere; non possiamo accettare gli altri.

PRESIDENTE. Essendo ultimata la discussione generale, procederemo alla discussione degli articoli.

Do lettura dell'art. 1.

Art. 1.

Agli art. 1, 5, 6, 7, 8 della legge sul Consiglio di Stato (Testo unico approvato con Regio decreto 2 giugno 1889 n. 6166) sono sostituite le disposizioni seguenti:

Art. 1. Il Consiglio di Stato si compone del presidente, di 5 presidenti di Sezione, di 35 consiglieri, di 10 referendari, di un segretario generale e di 5 segretari di Sezione.

Art. 5. Il Consiglio di Stato si divide in 5 Sezioni. Le prime tre sono consultive e trattano gli affari relativi ai diversi Ministeri, secondo il reparto che sarà fissato annualmente per decreto Reale.

La quarta e la quinta sono giurisdizionali, e decidono quella sui ricorsi di cui all'art. 24 e questa sui ricorsi di cui all'art. 25.

Ogni Sezione sarà presieduta da un presidente proprio. Il presidente del Consiglio di Stato presiederà le adunanze generali, e potrà presiedere le Sezioni consultive nelle quali reputasse d'intervenire.

Art. 6. Ciascuna Sezione si compone di un

presidente e di 7 consiglieri. Assiste alle adunanze o alle udienze un segretario di Sezione.

Art. 7. I referendari e i segretari saranno assegnati a ciascuna Sezione con ordinanza del presidente del Consiglio di Stato.

A ciascuna delle Sezioni giurisdizionali potranno essere destinati, quando occorre, anche tre referendari.

Tanto nelle Sezioni consultive quanto nelle giurisdizionali i referendari istruiscono gli affari che sono loro commessi, e ne riferiscono alla Sezione e quando ne sia il caso al Consiglio in adunanza generale. Ed hanno voto deliberativo, se siano relatori o vengano chiamati a supplire consiglieri assenti o impediti.

Art. 8. Al principio di ogni anno saranno designati con decreto Reale, il presidente e consiglieri di ogni Sezione, in modo però che, in ciascuna Sezione giurisdizionale non siano mutati più di due consiglieri dalla composizione dell'anno precedente.

Ove manchi in qualche Sezione il numero dei consiglieri necessario per deliberare, il presidente del Consiglio supplisce con consiglieri appartenenti ad altre Sezioni.

A questo articolo primo vi sono due emendamenti, uno del senatore Cavasola e l'altro del senatore Arcoleo.

Quello del senatore Cavasola è concepito in questi termini:

Art. 1.

Art. 5 sostituito.

Propongo la soppressione dell'aggiunta fatta dall'Ufficio centrale al comma secondo, lasciando intatto il testo ministeriale.

Ciò in relazione alla proposta mia di un articolo aggiuntivo 2 bis.

Prima quindi di deliberare su quest'articolo, si dovrebbe discutere la proposta dello stesso senatore Cavasola di un articolo aggiunto.

Art 2 bis.

L'art. 24 della predetta legge è modificato come segue:

« Spetta alle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato di decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per viola-

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

« Per i ricorsi sulle materie indicate nell'articolo 25 della presente legge o in disposizioni di leggi speciali la giurisdizione si estende anche al merito.

« Sui ricorsi per legittimità pronuncia la Sezione IV.

« Sui ricorsi per legittimità e merito pronuncia la Sezione V.

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

« Il ricorso contro decisioni concernenti controversie doganali o questioni sulla leva militare è ammesso soltanto per incompetenza o per eccesso di potere ».

CAVASOLA. Chiedo di parlare

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAVASOLA. Io ho proposto questo articolo per sopprimere la specificazione anticipata di funzioni delle due Sezioni, specificazione che io ho creduto venga meglio con quell'articolo che non con l'aggiunta fatta dall'Ufficio centrale al testo ministeriale.

Lo scopo della soppressione è questo e non altro. Invece di definire in questo punto, dove non c'è che l'enumerazione delle Sezioni del Consiglio di Stato, la diversa giurisdizione delle due Sezioni contenziose, propongo si metta la specificazione all'art. 2 aggiunto, ossia al 2 bis, che verrebbe a prendere nel testo della legge il posto dell'art. 24. Perciò esso accumula le condizioni generali, ossia le ragioni fondamentali dei ricorsi che sono le violazioni di legge, e gli eccessi di potere tanto per l'una che per l'altra Sezione.

Con ciò non si sposta l'economia della legge soltanto viene indicata la stessa divisione di funzioni che è in progetto, in un momento più opportuno.

PRESIDENTE. Mi pare che il Senato non possa deliberare sulla soppressione di questa

modificazione, se prima non accetta il secondo articolo.

CAVASOLA. Sono perfettamente d'accordo. E, giacchè ho preso la parola, mi si permetta una osservazione su di un altro comma dell'articolo, sul quale non mi sono indotto a proporre un emendamento formale perchè si trattava soltanto di un aggettivo. Qui dove è detto ogni Sezione sarà presieduta da un presidente proprio, il Presidente del Consiglio di Stato presiederà le adunanze generali e potrà presiedere le sezioni *nelle quali* reputasse d'intervenire, non parrebbe all'onor. Presidente del Consiglio e all'onor. Ufficio centrale opportuno di dire: Potrà presiedere le Sezioni *consultive* nelle quali reputasse di intervenire?

PRESIDENTE. A questo si riferisce precisamente l'emendamento del senatore Arcoleo che ho ricevuto pochi momenti sono.

Prima di dar lettura di questo emendamento, si dovrà risolvere la questione che ora si presenta, relativa all'art. 2 bis.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Tanto l'Ufficio centrale che il Governo non accettano questo emendamento. Ad ogni modo questo articolo si dovrà discutere.

PRESIDENTE. Allora metterò ai voti l'art. 1.

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale, e relatore*. Se permette l'onor. Presidente, a me sembra che l'art. 2 dovrà necessariamente precedere nella discussione l'art. 1.

In sostanza, con questo emendamento, pare a noi che l'onor. Cavasola risusciti la questione; imperocchè egli dice che contro gli atti e i provvedimenti dell'autorità amministrativa o di corpi amministrativi deliberanti, che abbiano per oggetto un interesse di individui od enti morali, viene a dare la piena giurisdizione, tanto alla quarta, che alla quinta Sezione; ed è questo, che noi dell'Ufficio centrale crediamo sia assolutamente un inconveniente giacchè, come l'onor. ministro ha messo bene in vista, rende più probabile la contraddizione di giurisprudenza.

Quindi, questo articolo, non possiamo accettarlo. L'articolo proposto dall'onor. Cavasola ha contraddizioni intrinseche, perchè, mentre nella prima parte dà piena giurisdizione alla prima Sezione, nella seconda dice che i ricorsi sulla materia indicata all'art. 25 della precedente legge, sui ricorsi per legittimità pronuncia la

Sezione quinta, e per altri sul merito pure la quinta.

Ma come si accorda questo, quando si dice superiormente che due Sezioni giudicano degli interessi? Per questo crediamo che l'emendamento vada respinto.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Mi unisco all'Ufficio centrale anche per un altro punto. Nell'emendamento del senatore Cavasola si direbbe: « Pei ricorsi sulle materie indicate nell'art. 25 della presente legge, o in disposizione di leggi speciali, la giurisdizione si estende anche al merito ».

Ora questa formula generica per cui tutte le disposizioni di leggi speciali debbano andare alla Sezione che giudica del merito, è pericolosa, perchè non è facile aver presente tutte le disposizioni speciali, per cui potrebbe anche ammettersi solamente il ricorso per illegittimità e non per il merito. Credo migliore la formula sintetica del disegno di legge che demanda le questioni di legittimità ad una Sezione. Legittimità e merito sono una cosa diversa; ma che tutti i ricorsi su materie indicate in leggi speciali vadano alla quinta Sezione io credo sia cosa pericolosa.

CAVASOLA. Soltanto quelle di merito.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. C'è sempre pericolo di contraddizione.

CAVASOLA. Io credo che noi siamo in un equivoco; perchè solamente un grosso equivoco può spiegare la resistenza che incontra il mio emendamento. L'Ufficio centrale potrebbe indicarmi in quale altro punto del progetto di legge si dica quando ed a quali condizioni si possa ricorrere alle Sezioni contenziose? Per la quarta avete l'art. 24, e per la quinta avete soltanto *le materie* dell'art. 25.

Ora io prego di considerare che, siano cinque, o tre o dieci le Sezioni, le condizioni essenziali per poter ricorrere al Consiglio di Stato contenzioso sono queste: primo, che vi sia un provvedimento definitivo, e in nessuna parte del progetto di legge è accennato alla esistenza di un provvedimento definitivo, che dia adito al ricorso alla quinta Sezione.

GUALA, *relatore*. Vi è l'art. 28...

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno...* della legge esistente.

CAVASOLA. Secondo, è necessario che vi sia un interesse legittimo leso per poter ricorrere; e questo non è detto per ricorrere alla Sezione quinta. Ora queste che sono condizioni generali della proponibilità del ricorso, devono essere comuni alle due Sezioni; ma nel progetto non è detto. La divisione di materia era fatta anche nella legge del 1888; ma l'art. 24 spiegava tutte le condizioni che dovevano avere i ricorsi, e i ricorrenti. Per l'art. 24 la quarta Sezione era investita del puro giudizio di legittimità per incompetenza, o per eccesso di potere, o per violazione di legge. Per l'art. 25, ferme restando le condizioni di proponibilità del ricorso determinate dall'art. 24, la giurisdizione si estendeva anche al merito.

Ora il progetto fa nascere la Sezione quinta a quel punto in cui si specificano le materie che dovrà trattare; ma non dice a quali condizioni su quelle materie si possa ricorrere alla quinta Sezione. Io non ho inteso di far altro senonchè di estendere a tutte due le Sezioni le condizioni generali della proponibilità del ricorso, lasciando che la Sezione quarta decida sui ricorsi contro la illegittimità, come è stabilito all'art. 24, e che la Sezione quinta alle stesse condizioni di legalità decida sulle materie per le quali finora la quarta Sezione decide anche sul merito...

Quindi non c'è assolutamente possibilità che il mio emendamento risollevi la questione della giurisdizione. L'ho presentato fino dall'altro giorno per dimostrare che anzi mi piegava alla divisione, e soltanto precisava le condizioni generali e comuni all'una e all'altra Sezione rispetto all'introduzione del ricorso.

Quanto all'obbiezione dell'onor. Presidente del Consiglio che ci sia pericolo che, dicendo « le indicazioni di leggi speciali, si portino ad una sola Sezione tutti i ricorsi che verranno in base alle materie che si aggiungeranno dallo svolgimento ulteriore della legislazione, io mi permetto di osservare che questo non può accadere, perchè andranno alla Sezione quinta le materie aggiunte, in quanto la nuova legge attribuisca su di esse anche la competenza di merito, ma solo quelle per il giudizio di merito; le materie che verranno aggiunte solamente per i giudizi di legittimità, andranno alla quarta

anche in avvenire come vi sono andate per il passato.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Io non credo che sia necessaria la specificazione che vuol fare il senatore Cavasola, per questa semplicissima considerazione. Lo stabilire quali sono i casi in cui si può ricorrere alla giustizia amministrativa è già fatto dalle leggi esistenti. Con questa legge non modificiamo nulla in ciò che riguarda la facoltà che hanno i cittadini nei singoli casi di ricorrere alla giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato; non facciamo altro qui che fare due Sezioni invece di una, e dividere le competenze che vengono dalle leggi esistenti tra una Sezione e l'altra. Or questa operazione semplicissima di divisione resterebbe complicata, se noi aggiungessimo qui altre dichiarazioni circa i casi in cui i cittadini possano ricorrere. Dal momento che questa dichiarazione esiste nelle leggi attuali, ripetere un'altra volta la stessa cosa, con parole diverse, può far nascere nuove questioni. Si tratta di dire: tutti quelli che finora avevano il diritto a ricorrere l'avranno da ora in poi, nulla è mutato. Quando non si vuol mutar nulla, basta tacere: quello che vuol far la legge è di dividere le questioni che erano di competenza della IV Sezione fra le due Sezioni contenziose, e limitiamoci a questo. Se ripetiamo i casi in cui si potrà ricorrere per legittimità o merito, si creeranno contraddizioni fra questa legge e le esistenti. Per questo credo molto più semplice limitarsi alla formola dell'Ufficio centrale, cioè: vi sono due Sezioni, una per la legittimità e l'altra per il merito; e lasciare le leggi come sono.

Presentazione di progetti di legge.

VIGANO' *ministro della guerra.* Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

VIGANO', *ministro della guerra.* Ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Modificazioni agli stipendi e al ruolo organico del personale della giustizia militare ». Questo progetto è stato già approvato dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Do atto al ministro della guerra della presentazione di questo progetto di legge, che sarà stampato e distribuito agli Uffici.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione della proposta del senatore Cavasola.

GIORGI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIORGI, *dell'Ufficio centrale*. Dopo le parole pronunciate tanto efficacemente dall'onor. Giolitti potrei tacere, ma mi preme fare un'osservazione. L'onor. Cavasola non contrasta il contenuto delle proposte del disegno di legge ministeriale, accettate dall'Ufficio centrale; vuole soltanto una formula più chiara. Questo suo desiderio può facilmente essere appagato, qualora non si leggano soltanto le disposizioni riportate nel progetto, perchè qui non ci sono naturalmente se non riferiti tutti gli incisi che debbono essere modificati; gli altri che sono nella legge restano immutati. Dunque bisogna prendere il testo della legge quale dovrà comparire nel nuovo testo unico, dove queste disposizioni, art. 24 e 25, verranno a dire così: « Spetta alla Sezione IV del Consiglio di Stato decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti o provvedimenti di una autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici ». Quali sono questi provvedimenti? Tutti quelli non compresi nell'art. 25; perchè dopo l'art. 24 segue immediatamente l'art. 25 il quale con una chiarezza, che non si può superare, comincia così: « La Sezione V (secondo il nuovo testo unico) decide pronunciando anche in merito: 1°) delle controversie ecc. », e segue con l'enunciazione completa e tassativa delle 22 categorie di materie sulle quali è ammissibile il giudizio in sede anche di merito. Dimodochè, con questa enunciazione, si escludono tutte quelle non comprese in esse e che devono essere materia di ricorso limitato alla legittimità. Le Sezioni sono due; dunque abbiamo un sì ed un no; è impossibile trovare una via di mezzo. Tutto ciò che riguarda il giudizio in sede anche di merito è contemplato nell'art. 24, tutto quello che non c'è, è riservato all'art. 25.

L'onor. Cavasola mi pare che ha parlato anche delle cautele che si dovrebbero enunciare re-

lative all'ammissibilità dei ricorsi contro provvedimenti che devono avere carattere definitivo; ma questo si trova già enunciato nella legge all'art. 28, che dice: « quando la legge non prescrive altrimenti il ricorso non è ammesso se non contro provvedimenti definitivi ecc. ». Non c'è altro da aggiungere; e perciò l'Ufficio centrale, d'accordo interamente col Governo, insiste nel pregare l'onor. Cavasola, perchè rinunci a questo suo emendamento che non potrebbe avere altro effetto, se non quello di complicare inutilmente la disposizione, e di creare un pericolo che si dovrebbe assolutamente evitare.

CAVASOLA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CAVASOLA. Non mi posso acquetare a nessuna delle ragioni esposte, per la semplice ragione che quando l'onor. Giorgi dell'Ufficio centrale dice che basta mettere in legge al plurale *le Sezioni* perchè si capisca che quelle condizioni valgano per l'una e per l'altra, io dico che è ciò per l'appunto che faceva con maggiore esattezza il mio articolo; il quale non aggiungeva nulla all'art. 24 se non per portarvi quella distinzione delle funzioni che si introduce tra le due Sezioni. Col progetto invece resterà nella legge l'articolo 24 tal quale com'è, e che dice: « spetta alla *Sezione IV* di decidere sui ricorsi contro provvedimenti », ecc. Ma in nessun luogo sarà detto nel testo, secondo il progetto, che per la V Sezione sia necessario presentare il ricorso per uno di quei motivi e in quelle condizioni; come non è detto che ci vuole anche per la V Sezione la firma dell'avvocato di Cassazione, nè è fatta prefessione di termini. Io mettevo al plurale le condizioni generali, rispettando completamente nella sostanza e nella lettera la distribuzione di funzioni come è stata progettata; e non la vogliono! Io trascrivo il testo della legge ed invece di dire « alla IV Sezione », ecc., dico: « spetta alle Sezioni contenziose », ecc. Domando io se valga la pena di respingere questo emendamento, che ripara alle lacune del progetto!

PRESIDENTE. Allora verremo ai voti.

Pongo ai voti, anzitutto, l'articolo 2 *bis* dell'onor. Cavasola, che ho già letto, non accettato nè dall'Ufficio centrale nè dal ministro. Chi intenda approvarlo, favorisca di alzarsi.

Non è approvato.

Torniamo ora all'articolo primo al quale è stato proposto un emendamento dall'onore senatore Arcoleo, accettato anche dall'onorevole senatore Cavasola. Nell'articolo 1° al quinto comma si dice:

« e potrà presiedere le Sezioni nelle quali reputasse d'intervenire ». Il sen. Arcoleo propone di aggiungere la parola « consultive », dopo l'altra « Sezioni ».

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Accetto questa aggiunta.

PRESIDENTE. L'Ufficio centrale l'accetta?

GUALA, *relatore*. L'accetta.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'emendamento proposto dal sen. Arcoleo.

Chi lo approva voglia alzarsi.

È approvato.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Presidente del Consiglio.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Chiedo scusa all'onorevole senatore Serena se dimenticai, parlando, un invito che mi aveva fatto nell'ultima seduta, di tener conto cioè dei referendari del Consiglio di Stato. Siccome in questo articolo si parla di tali funzionari, io riparo alla omissione, dichiarando che conosco il valore di quei funzionari e che non mancherò di tenerne conto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Serena.

SERENA. Ringrazio l'onore. Presidente del Consiglio di questa dichiarazione; ma io avevo chiesto la parola non per ripetere quel che dissi ieri a proposito dei referendari, ma per osservare che nell'articolo 1° si dice che i referendari saranno assegnati a ciascuna Sezione con ordinanza del Presidente del Consiglio di Stato. Ora io ammetto che essi debbano essere assegnati alle Sezioni consultive con ordinanza del Presidente del Consiglio di Stato, ma ritengo che i referendari che debbono formar parte della 4^a o della 5^a Sezione, cioè delle due Sezioni giurisdizionali, debbano esservi destinati per decreto Reale, perchè sono anche essi giudici e la giustizia emana dal Re.

Non propongo un emendamento; e fo soltanto questa osservazione per conoscere quale sia in proposito il pensiero del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio centrale.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Io non credo che si possa giungere fino ad invocare la necessità di un decreto Reale per destinare i referendari alla Sezione contenziosa, per la ragione che la giustizia emana dal Re, perchè i referendari sono nominati appunto per decreto Reale, fanno parte del Consiglio di Stato, il quale ha per legge la funzione contenziosa, e quindi essi esercitano legittimamente la loro autorità giudiziaria, quando sono designati da colui che la legge chiama a designarli. Non sarebbe utile immobilizzare in questo modo la destinazione dei referendari fin dal principio dell'anno per tutto l'anno stesso, perchè potrebbe sorgere la necessità, nel corso di questo, per l'andamento dei lavori della sezione contenziosa, di destinarvi un numero maggiore di referendari, tanto che si ammette che si possano destinare tre referendari alla detta Sezione. Ora per un caso di malattia o di mancanza di personale, non è male lasciare al Presidente del Consiglio di Stato una certa latitudine, così che egli possa nel corso dell'anno sostituire qualche referendario per assicurare il funzionamento della Sezione. È una questione di non grande importanza, ed anzi io non ne faccio affatto una questione, ma credo anzitutto che, superata questa difficoltà di diritto a cui aveva accennato il senatore Serena, come questione di convenienza, sia opportuno, ripeto, lasciare al Presidente del Consiglio di Stato una certa latitudine per potere, in caso di necessità, sostituire dei referendari, che possano completare il numero dei votanti nella Sezione, quando questo numero mancasse per altre ragioni.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo ai voti l'art. 1 con l'emendamento che è stato già approvato.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Art. 2.

L'art. 12, n. 3 e 4, primo capoverso, della legge 2 giugno 1889 n. 6166 (serie 3^a) e l'articolo 23 della legge stessa, sono rispettivamente modificati con la sostituzione delle disposizioni che seguono:

Art. 12, n. 3. Sulla esecuzione delle provvisori ecclesiastiche, per le quali occorre il decreto Reale.

N. 4, primo capoverso. Sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità dei provvedimenti amministrativi, sui quali siano esaurite o non possano proporsi domande di riparazioni in via gerarchica.

Tali ricorsi non saranno più ammessi dopo 180 giorni da quello, in cui il ricorrente ebbe comunicazione del provvedimento.

Art. 23. Avuto il parere di una Sezione, il ministro può, salve le disposizioni dell'art. 27, richiedere al presidente, che l'affare sia riproposto all'esame dell'intero Consiglio e discusso in adunanza generale.

A questo articolo vi è un emendamento del senatore Cavasola del seguente tenore:

Al testo del progetto:

« Tali ricorsi non saranno più ammessi dopo 180 giorni da quello in cui il ricorrente ebbe comunicazione del provvedimento »,

il senatore Cavasola propone di aggiungere le parole:

« ...; e saranno notificati all'autorità che abbia emesso il provvedimento e a chi vi abbia interesse diretto, nei modi stabiliti dal regolamento ».

Il senatore Cavasola intende svolgere il suo emendamento?

CAVASOLA. Non ho bisogno di svolgerlo.

PRESIDENTE. Il Governo e l'Ufficio centrale lo accettano?

GIOLITTI, *presidente del Consiglio e ministro dell'interno*. Lo accetto.

GUALA, *presidente dell'Uff. centr., relatore*. È accettato anche dall'Ufficio centrale, poichè si tratta soltanto di sanzionare nella legge quella che è già la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Allora pongo ai voti l'emendamento proposto dal senatore Cavasola.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.
(Approvato).

Pongo ai voti l'art. 2 così modificato.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Art. 3.

L'art. 25 della predetta legge è modificato nei modi che appresso:

In principio alla enunciativa « La Sezione IV » è sostituita l'enunciazione « La Sezione V ».

Dopo il n. 9 e prima del comma finale sono inseriti con ordine di enumerazione progressiva i dieci numeri contenuti nell'art. 21 della legge 1° maggio 1890, n. 6837; ed aggiunti i tre numeri seguenti:

N. 20. Dei ricorsi in materia di spedalità e di ricovero degli inabili al lavoro.

N. 21. Dei ricorsi contro le decisioni pronunciate dalle Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale nei casi previsti dall'art. 1 della legge 1° maggio 1890, e da ogni altra disposizione legislativa, che attribuisca alle Giunte stesse giurisdizione anche nel merito.

N. 22. Dei ricorsi relativi a tutte le controversie, che da qualsiasi legge generale o speciale siano deferite alla giurisdizione del Consiglio di Stato anche per il merito.

Ai ricorsi prodotti alla Sezione V è applicabile il disposto del secondo comma dell'articolo 24.

(Approvato).

Art. 4.

Dopo l'art. 28 comma 2 della legge svenunciata è aggiunto il seguente capoverso:

Tuttavia quando il provvedimento si riferisce direttamente ad altri interessati, il ricorso al Re non può essere proposto se non siano decorsi i termini per impugnare il provvedimento stesso in sede giurisdizionale; ovvero quando nessuno degli interessati abbia dichiarato entro 15 giorni dalla ricevuta comunicazione del ricorso al Re di fare opposizione. In caso contrario il giudizio avrà luogo in sede giurisdizionale.

(Approvato).

PRESIDENTE. Ora, prima di passare all'articolo 5 dell'Ufficio centrale, debbo far notare che il senatore Cavasola propone un emendamento all'articolo 5 proposto dal Governo e soppresso dall'Ufficio centrale, emendamento che abbraccia tanto l'art. 5 del progetto ministeriale quanto l'art. 6, ed è concepito in questi termini:

All' art. 29 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, alle parole:

« I ricorsi presentati alla Sezione IV del Consiglio di Stato... »,

propongo sieno sostituite queste altre:

« I ricorsi presentati alle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato... ».

Così pure, all' art. 30, primo comma, alle parole:

« ... il termine per ricorrere alla IV Sezione »,

propongo sieno sostituite queste altre:

« ... il termine per ricorrere alle Sezioni contenziose ».

Ha facoltà di parlare l'on. Cavasola.

CAVASOLA. A me non rimane che ritirare questo emendamento, perchè aveva la stessa portata del primo; vale a dire di estendere le condizioni generali alla quarta e alla quinta Sezione.

Dal momento che nella parte essenziale non si è fatta l'estensione, io ritiro questo mio emendamento, come pure l'altro proposto all' art. 30.

PRESIDENTE. Sta bene.

Ora passeremo all' art. 6 divenuto 5. Ne do lettura:

Art. 5.

Agli art. 30 secondo comma, 31, 32, 34 ultimo inciso, 35, 36 primo comma, 37, 38 della legge stessa sono rispettivamente sostituite le disposizioni che seguono:

Art. 30, secondo comma: il ricorso è diretto alla Sezione competente, e deve essere nei termini suddetti notificato tanto all'autorità dalla quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato, quanto alle persone, alle quali l'atto o il provvedimento direttamente si riferisce.

I termini per ricorrere sono aumentati di 30 giorni, se il ricorrente risiede in altro Stato d'Europa, e di novanta, se risiede fuori d'Europa.

Art. 31. Nel termine di 30 giorni successivi a quello assegnato per il deposito del ricorso l'autorità e le parti, alle quali il ricorso fosse stato notificato, possono presentare memorie, fare istanze, produrre documenti, e anche un

ricorso incidentale con le stesse forme prescritte per il ricorso.

La notificazione del ricorso incidentale sarà fatta nei modi prescritti per il ricorso principale presso il domicilio eletto, all'avvocato che ha firmato il ricorso stesso.

L'originale del ricorso incidentale con la prova delle eseguite notificazioni e coi documenti, deve essere depositato in segreteria nel termine di giorni dieci.

Se colui che vuol produrre il ricorso incidentale risiede all'estero, il termine per la notificazione è aumentata nella misura indicata al capoverso 2 dell' art. 30.

I termini e i modi prescritti nel presente articolo per la notificazione e il deposito del ricorso incidentale debbono osservarsi a pena di decadenza.

Art. 32. Nei casi di urgenza il presidente della Sezione, alla quale è diretto il ricorso, può abbreviare i termini prescritti per il deposito del ricorso stesso, per la presentazione e il deposito del ricorso incidentale.

Per gravi motivi può anche prorogarli.

Nell'uno e nell'altro caso dovrà essere abbreviato o prorogato in eguale misura il termine per la presentazione delle memorie e la produzione dei documenti relativi al ricorso principale e a quello incidentale.

Art. 34 ultimo inciso. I ricorsi indicati nei numeri 8 e 30 dell' art. 25 sono trattati e decisi in Camera di Consiglio, sulle memorie delle parti.

Art. 35. I ricorsi principali e incidentali, le memorie, gli atti e i documenti che si producono in sede giurisdizionale, come pure le decisioni e i provvedimenti di qualsivoglia natura emanati in detta sede, sono soggetti alle prescrizioni sancite nelle leggi sul bollo per gli affari da trattarsi in sede amministrativa: non sono soggetti a tassa di registro.

La presentazione di qualunque ricorso o domanda in sede giurisdizionale si ha per non eseguita, se non sia accompagnata dal deposito prescritto negli articoli 1 e 2 del Regio decreto 6 aprile 1890, n. 6764.

In caso di inadempimento a tale prescrizione la Sezione competente dichiara in Camera di Consiglio con provvedimento esente da bollo la decadenza del ricorso o della domanda presentata.

Art. 36, comma 1°. Le decisioni in sede giurisdizionale, salvo il disposto dell'art. 38, sono prese con l'intervento di sette votanti a maggioranza assoluta di voti.

Art. 37. Se la Sezione, a cui è diretto il ricorso, riconosce che l'istruzione dell'affare è incompleta, o che i fatti affermati nell'atto o provvedimento impugnato sono in contraddizione coi documenti, può richiedere all'amministrazione interessata nuovi schiarimenti o documenti: ovvero ordinare all'amministrazione medesima di fare nuove verificazioni autorizzando le parti ad assistervi ed anche a produrre determinati documenti.

La Sezione V può inoltre ordinare qualunque altro mezzo istruttorio nei modi che saranno determinati dal regolamento di procedura.

Art. 38. Se la Quarta Sezione riconosce infondato il ricorso, lo rigetta.

Se lo accoglie per motivi d'incompetenza, annulla l'atto o provvedimento impugnato, e rimette l'affare all'autorità amministrativa competente. Se lo accoglie per altri motivi, annulla l'atto o il provvedimento, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

La Sezione V se non dichiara inammissibile il ricorso, o non lo accolga per motivi d'incompetenza rimettendo l'affare alla competente autorità amministrativa, decide anche nel merito.

Se l'una o l'altra Sezione riconosce che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi, potrà su richiesta delle parti o di ufficio, rinviare con ordinanza a discussione della controversia alla adunanza plenaria col concorso di nove votanti.

Alla stessa adunanza plenaria spetterà esclusivamente di regolare la competenza quando sorgano conflitti positivi o negativi di giurisdizione fra la IV e la V Sezione.

Per tali effetti saranno al principio di ogni anno designati con decreto Reale, il presidente e quattro consiglieri per ciascuna Sezione giurisdizionale, che dovranno costituire l'adunanza plenaria, e il segretario incaricato di assistervi.

Le norme del procedimento saranno determinate dal Regolamento.

PRESIDENTE. A quest'art. 5 sono stati proposti due emendamenti, uno dall'onor. Quarta

e l'altro dall'onor. Rossi Luigi. L'emendamento proposto dall'onor. Quarta è così concepito:

Quinto ed ultimo capoverso da aggiungersi all'art. 31 della legge:

« Il ricorso incidentale non è efficace, se venga prodotto dopo che siasi rinunziato al ricorso principale, o se questo venga dichiarato inammissibile, per essere stato proposto fuori termine ».

L'Ufficio centrale accetta questo emendamento?

GUALA, *relatore*. L'Ufficio centrale l'accetta. PRESIDENTE. Accetta l'onor. ministro?

GIOLITTI, *presidente del Consiglio e ministro dell'interno*. Lo accetto.

PRESIDENTE. L'altro emendamento proposto dal senatore Rossi Luigi è il seguente:

Al secondo comma dell'art. 35 sieno soppresse le parole:

« ... prescritto negli art. 1 e 2 del Regio decreto 6 aprile 1890, n. 6764 »,

e vi si sostituiscano le seguenti:

« ... di tanti fogli bollati quanti ne vengano richiesti dal segretario ».

In fine dello stesso art. 35 si aggiungano le parole:

« L'art. 2 del Regio decreto 6 aprile 1890, n. 6764, è abrogato ».

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Accetto questo emendamento del senatore Rossi, col quale resta confermata la disposizione che, in caso di dissenso fra la parte ed il segretario, il Presidente interviene per risolvere quanti fogli di carta bollata sono necessari.

Soltanto l'onorevole Rossi non ha ripetuto tale disposizione che è nel Reale decreto del 1890 e noi dell'Ufficio centrale intendiamo che questa disposizione sia conservata, e l'onorevole senatore Rossi è d'accordo con noi.

CAVASOLA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CAVASOLA. Io ho chiesto la parola per uno schiarimento.

Rinnovo la preghiera che ho fatto l'altro giorno all'onorevole ministro e all'Ufficio centrale di chiarire se allorquando, non per ragioni di conflitto positivo o negativo sorto fra le due Sezioni ma per contrasto di giudicati, si riunisce l'adunanza plenaria, questa adunanza debba risolvere soltanto il punto di diritto e rinviare la controversia alla Sezione che già era investita del ricorso, ovvero se l'adunanza plenaria s'investa essa della controversia e la risolva.

La ragione per la quale insisto è che, nel caso s'intendesse che l'adunanza plenaria abbia ad investirsi della controversia e risolverla, mi pare necessario dirlo chiaramente nella legge, specialmente quando la legge assegna due competenze tassativamente distinte alle due Sezioni. Inoltre sento di domandare questo chiarimento anche perchè l'onorevole Quarta su questo punto l'altro giorno espresse una opinione recisa, sulla quale in ogni caso si avrebbe bisogno di conoscere il pensiero dell'Ufficio centrale e del ministro.

L'onorevole Quarta disse che la Commissione plenaria debba risolvere il punto di diritto e rimandare il ricorso alla Sezione. Io ero d'opinione contraria e che cioè sia necessario risolvere sul diritto e rimandare il ricorso alla Sezione quando si tratti di conflitto di giudicati, che invece, quando si tratti di contrasti di giudicati, sia meglio che l'adunanza plenaria s'investa della controversia e la risolva con la maggiore autorità che le viene dal numero cresciuto.

Ad ogni modo non insisto nella mia opinione. Desidero soltanto che si trovi il modo di chiarire quale sia il compito dell'adunanza plenaria nel caso di contrasti di giudicato.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Esprimerò il mio avviso, salvo a sentire poi quello dell'Ufficio centrale. A me pare evidente che, quando la legge dice così: « se l'una o l'altra Sezione riconosce che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi, potrà su richiesta

delle parti, o d'ufficio, rinviare con ordinanza la discussione della controversia all'adunanza plenaria col concorso di nove votanti », mi pare evidente, dico, che questa disposizione implichi che la riunione plenaria risolva la questione; perchè io non capirei che si discutesse davanti a una Sezione e poi si decidesse davanti ad un'altra. Questa è un'istituzione creata per evitare quella contraddizione di giudicato della quale ho parlato poco fa, e che sarebbe un grave danno per l'Amministrazione, trattandosi di una legge nella quale l'uniformità soprattutto è indispensabile.

Io quindi ritengo (sentirò poi l'opinione dell'Ufficio centrale) che il concetto della legge sia quello da me indicato.

GIORGI, *dell'Ufficio Centrale*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIORGI, *dell'Ufficio centrale*. L'onor. Presidente del Consiglio ha detto ottimamente.

Le disposizioni della legge attuale e la giurisprudenza che si è costantemente seguita in riguardo alle discrepanze su un dato punto di diritto, è stata sempre questa: che l'adunanza plenaria risolve tutto. Altrimenti si avrebbe una complicazione inutile. Per quanto riguarda il futuro, vale a dire le risoluzioni dei conflitti tra una Sezione e l'altra, il progetto di legge che si è presentato dice che le disposizioni da seguire saranno stabilite con regolamento. Ma naturalmente non possono essere disposizioni diverse da quelle seguite finora per la risoluzione delle discrepanze su punti di diritto.

Se l'onor. senatore Cavasola vorrà proporre in proposito un nuovo emendamento, l'ufficio centrale lo esaminerà come è suo dovere.

CAVASOLA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CAVASOLA. Sono d'accordo in questa interpretazione. Siccome potevano nascere dei dubbi ed erano state espresse opinioni contrarie, era necessaria una spiegazione.

Per parte mia ringrazio e accetto.

DE CUPIS. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DE CUPIS. Ho chiesto la parola per un semplice chiarimento. Nell'art. 30 è detto: « i termini per ricorrere sono aumentati di 30 giorni se il ricorrente risiede in altro Stato d'Europa e di 90 se risiede fuori d'Europa ». Nell'arti-

colo 31 si dice: « nel termine di 30 giorni successivi a quello assegnato per il deposito del ricorso, l'autorità e le parti, alle quali il ricorso fosse stato notificato, possono presentare memorie, fare istanze, produrre documenti ed anche un ricorso incidentale con le stesse forme prescritte per il ricorso ». Ora io osservo che nella condizione di residenza fuori del Regno, in Europa o fuori d'Europa, si può trovare oltre che il ricorrente anche il resistente. E allora domando: se, come del resto è ragionevole, si allunga il termine per il ricorrente, perchè non si dovrebbe allungare questo termine anche per il resistente? Desidererei sapere se la questione è stata avvertita e se essa si è voluta risolvere in questo modo...

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Qui si tratta di atti emanati dall'autorità, la quale evidentemente è residente in Italia. Io non so se vi potrà essere qualche ricorso contro qualche atto dell'autorità consolare, ma non ne ricordo alcun caso.

DE CUPIS. Non è soltanto all'autorità che ha emesso il provvedimento che deve aversi riguardo, ma anche alle parti che possono esservi interessate in senso contrario a quello del ricorrente. Infatti nell'art. 31 è espressamente detto: « le autorità e le parti alle quali il ricorso fosse stato notificato ». E che possano esservi anche delle parti impegnate a resistere al ricorso è cosa molto facile a verificarsi e queste parti potrebbero trovarsi in altri Stati di Europa ed anche fuori d'Europa.

ROSSI. L. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ROSSI L. Mi sembra che si potrebbe ovviare a questa osservazione fatta dall'onor. De Cupis facendo all'articolo un'aggiunta di questo tenore: « Quando si tratti di ricorsi da notificarsi fuori del Regno s'intendono allungati i termini secondo le disposizioni del Codice di procedura civile ».

ARCOLEO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ARCOLEO. Prego il Senato di voler sospendere la votazione di quest'articolo per dare tempo all'onorevole De Cupis di formulare un emendamento. Altrimenti ci troveremo ad avere votato una modificazione che l'Ufficio centrale ignora che cosa significhi.

PRESIDENTE. Intanto, per far strada, pongo ai voti l'emendamento del senatore Quarta, accettato dal l'Ufficio centrale e dal Presidente del Consiglio; ne ho già dato lettura.

Chi intende di approvarlo è pregato di alzar la mano.

(Approvato).

Pongo ai voti gli emendamenti del senatore Rossi Luigi, accettati dall'Ufficio centrale e dal Ministro.

Chi li approva voglia alzarsi.

(Approvati).

ROSSI L. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ROSSI L. Mi sembra che si potrebbe ovviare alla dubbiozza espressa dal senatore De Cupis coll'aggiunta di una sola parola e dire: « i termini per ricorrere e *contro-ricorrere* ». Così si provvede anche pel contro-ricorso...

GIOLITTI, *presidente del Consiglio e ministro dell'interno*. Allora si potrebbe dire invece di « ricorrere », « se alcuna delle parti risiede fuori di Europa o del Regno, i termini di ricorrere e contro-ricorrere » ecc. .

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Se si ritiene di dover passare alla votazione, io non ho nulla in contrario, ma debbo francamente dire che non comprendo la questione, poichè non concepisco la parte che sta fuori di Europa, mentre la parte stessa deve avere un interesse conforme all'autorità che è in Italia.

È verissimo che una parte può trovarsi all'estero. Ma l'interesse suo lo ha egualmente l'autorità contro il cui provvedimento si tratta, la quale non può essere fuori del Regno. Quindi, per conto mio, ritengo che si debba proporre l'emendamento per iscritto e studiarlo tranquillamente, poichè, com'è stato proposto, io non lo capisco.

PRESIDENTE. E allora sospenderemo la votazione dell'art. 5 e prego i proponenti di aver la cortesia di farmi pervenire gli emendamenti in iscritto.

Intanto procederemo alla discussione dell'articolo 6 del quale do lettura.

Art. 6.

Agli articoli 40 e 41 della medesima legge sono sostituiti i seguenti:

Art. 40. L'incompetenza per ragioni di materia può essere opposta e dichiarata in qualunque stato della causa. La Sezione avanti la quale pende il ricorso può dichiararla anche di ufficio.

Art. 41. Le decisioni pronunziate in sede giurisdizionale possono agli effetti della legge 31 marzo 1877, n. 3761, essere impugnate con ricorso per cassazione. Tale ricorso tuttavia è proponibile soltanto per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato.

A questo articolo è proposto dal senatore Arco-
leo il seguente emendamento:

Art. 6.

Propongo di aggiungere all'art. 40, modificato dall'art. 7, il seguente capoverso:

« Nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877, n. 3761 ».

Propongo la soppressione del nuovo art. 41.

Il senatore Arcoleo ha facoltà di parlare.

ARCOLEO. Ho il dovere di spiegare il mio emendamento. Certo la parola ha dovuto calunnare il mio pensiero, se ha potuto far sospettare al Presidente del Consiglio che io abbia mai preteso confondere l'abuso coll'eccesso di potere. L'emendamento è stato provocato da una dichiarazione letta nella relazione, dove si diceva che l'autore del progetto di legge credeva di dover sopprimere quel rimedio giurisdizionale che era configurato nell'eccesso di potere.

Ora, se io avessi trovato delle ragioni serie che mi avessero illuminato e convinto, non avrei certamente proposto l'emendamento; quindi quest'è il frutto di un dubbio, di uno scrupolo che io ho e per tre brevi considerazioni.

La proposta ministeriale mira a sopprimere il rimedio che si denomina eccesso di potere, evidentemente, perchè altrimenti avrebbe potuto dire *per incompetenza* soltanto. Ed invece dice *per difetto assoluto di giurisdizione* e con una formula che può essere ingegnosa, ma che riesce sempre pericolosa, quando non è identica a quelle che usiamo nel linguaggio

della nostra legislazione; e l'onorevole Presidente del Consiglio, esperto in questa conoscenza delle leggi nostre, sa che il migliore metodo è quello di insistere su le stesse formule, anche quando sentano di gergo.

Dunque questo *difetto assoluto di giurisdizione* è figura giuridica che non trovo fin qui adottata e può creare equivoci, perchè in Italia abbondano più i causidici che gli avvocati, e molto meno i giuristi; coteste formule sogliono essere laboratori continui di sottigliezze e di sofismi, che non fanno che intralciare l'applicazione della giustizia.

Avrei capito il puro e semplice richiamo all'art. 3 della legge del 1877, che è una delle leggi nostre organiche sui conflitti di attribuzioni e che in sostanza provvede a contrasti giuridici, specialmente per i conflitti; anzi dà occasione alle Sezioni unite di potere esprimere d'alta loro sapienza come supremo giudice moderatore.

Ora questo art. 3 da una parte è richiamato agli effetti della legge del 1877, e da un'altra è limitato. Ma perchè sopprimere l'eccesso di potere, quando questo rimedio esiste già in tutto quello che si riferisce alla giustizia amministrativa e rimane anche nella giustizia ordinaria, anzi dà occasione alle Sezioni unite a potere annullare la sentenza senza rinvio, perchè quando i ricorsi sono promossi per eccesso di potere, si può entrare nell'esame del fatto e ciò costituisce una delle garanzie più importanti? Anzi giova qui accennare un'idea: che l'eccesso di potere darebbe buona occasione alla nostra Corte suprema di sorgere fino ai vertici delle sue attribuzioni, cioè di guardare a quei limiti sottili e spesso impercettibili che costituiscono un breve margine tra un potere e l'altro, cioè esaminare problemi fondamentali che distinguono costituzionalmente un potere dall'altro. Dunque questa figura, eccesso di potere, poteva tanto più mantenersi, in quanto rappresenta un secolo di tradizione e di evoluzione giuridica in Francia.

Perché sopprimerla senza necessità?

Potrà dirmi il Presidente del Consiglio che i casi non sono molti ed anche danno luogo ad equivoco, ma lasciamo libero corso alla giurisprudenza; invece di limitare, accetti i rimedi che sono salvaguardia dei diritti, specialmente dei cittadini contro lo Stato.

Terza considerazione ed ho finito.

Non ho innovato nulla, quando ho proposto l'art. 40 per quanto si riferisce alla legge del 1877; io non ho fatto che mantenere la norma che già esiste nella legge vigente: l'articolo 40 precisamente richiama la legge del 1877. Dunque sotto questo punto di vista non ho nulla innovato; del resto posso venire a una transazione. Cedo l'art. 40 e da parte loro, il Presidente del Consiglio e l'Ufficio centrale, siano generosi e cedano il 41; così niente si muterà, perchè in fondo resta nel suo vigore e nella sua efficacia la legge del 1877, che si riferisce ai casi di rimedi presso le Sezioni unite e che comprendono sia l'eccesso di potere, che l'incompetenza.

Mi scusino se aggiungo una quarta considerazione, mentre avevo detto da principio di limitarmi a tre.

Sarebbe questa: per qual motivo l'eccesso di potere e l'incompetenza restano incolumi di fronte ad altre giurisdizioni speciali, mentre il primo sarebbe soppresso di fronte alla Sezione contenziosa del Consiglio di Stato giusto ora che ha ricevuto l'investitura di sede giurisdizionale?

Per tutte queste ragioni, credo possa meritare considerazione, e presso il Presidente del Consiglio e presso l'Ufficio centrale, il mio emendamento che mira soltanto a mantenere due figure, l'eccesso di potere e l'incompetenza, evitando equivoci, incertezze e confusioni che certo avverranno, se si adotti la nuova formula proposta nell'art. 41.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il senatore Arcoleo ha invocato la mia generosità. Se si trattasse di cedere il potere governativo, sarei largo, ma qui si tratta di cedere il potere di una giurisdizione, che abbiamo interesse di tenere più alto che si può, la giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato. La formula « eccesso di potere », l'onorevole Arcoleo sa che si confonde facilmente e molto con quella di abuso di potere. Il concetto della legge fu che la Corte di Cassazione dovesse essere chiamata esclusivamente quando la Sezione del Consiglio di Stato giudicasse fuori della sua giurisdizione. Io credo che sia

essenziale limitare più che si può i casi di ricorso alla Corte di cassazione, perchè non deve essere concesso subordinare una giurisdizione suprema, come quella del Consiglio di Stato, che in casi di assoluta necessità. La parola « eccesso di potere » applicata alla giurisdizione secondaria, cioè a giurisdizioni che hanno sopra di sé la Quarta Sezione, può ancora accettarsi, ed è bene che una certa larghezza vi sia nel tenere nei loro confini le giurisdizioni locali; ma di fronte alle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato, è da escludere questa giurisdizione troppo ampia riparatrice della Corte di cassazione, ed è opportuno tenerla nei limiti più ristretti. Perciò si è adottata la formula che si possa ricorrere in Cassazione soltanto per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato.

Questa è la ragione per la quale pregherei il senatore Arcoleo di non insistere nella proposta modificazione.

PRESIDENTE. Insiste l'onor. Arcoleo?

ARCOLEO. Dissi che parecchi articoli li avrei votati non con convinzione, ma con rassegnazione. Ritiro il mio emendamento e voterò gli articoli per semplificazione della votazione della legge.

PRESIDENTE. Allora metto ai voti l'art. 6. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

DE CUPIS. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CUPIS. A proposito dell'art. 5, che è stato sospeso, debbo fare osservare che l'emendamento del senatore Rossi mi pare trovi un addentellato nell'art. 6°. Infatti c'è un altro comma che dice: « se colui che vuole produrre il ricorso incidentale risiede all'estero, il termine per la notificazione è aumentato nella misura suindicata al capoverso secondo dell'art. 30 »; e mi pare che su per giù potrebbe farsi una uguale aggiunta al primo comma dell'art. 31. A me pare che si potrebbe dire così: « Per le parti che risiedono all'estero, il termine per presentare memorie e documenti è aumentato nella misura indicata », ecc.

PRESIDENTE. Onor. De Cupis, l'articolo 5 è già stato sospeso, appunto per dar modo all'onor. Rossi e a lei di concordarsi sull'emendamento da porsi in votazione.

Ora passeremo all' art. 7 che rileggo:

Art. 7.

Le parti in causa o la pubblica Amministrazione dovranno domandare con separate istanze ai presidenti delle Sezioni contenziose, la fissazione dell' udienza per la discussione dei ricorsi.

I ricorsi pei quali non siasi fatta tale domanda o non siasi compiuto altro atto di procedura, nel termine di tre anni dalla data del deposito in segreteria, si avranno per abbandonati.

Il senatore Quarta propone un emendamento al capoverso di questo articolo, che suona così:

« I ricorsi si avranno per abbandonati, se per il corso di tre anni non siasi fatto alcun atto di procedura ».

Domando se questo emendamento è accettato dal Governo e dall'Ufficio centrale.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Lo accetto.

GUALA, *relatore*. Anche l'Ufficio centrale lo accetta.

PRESIDENTE. Allora pongo ai voti l'emendamento del senatore Quarta.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Pongo ai voti l' art. 7 così emendato.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

CAVASOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAVASOLA. Io non intendo fare alcuna proposta; ma siccome nella relazione ministeriale sul progetto si fa richiamo alle disposizioni della legge sulla Corte dei Conti per la introduzione dell' istituto della perenzione, mi permetto di ricordare ai molti che lo sapranno che appunto la interruzione della perenzione ha dato luogo presso la Corte dei Conti a moltissime questioni. Quando si compie e quali sono gli atti che interrompono la perenzione? Non vengo a proporre nessuna indicazione; però pregherei che si tenesse conto della mia raccomandazione che, per quanto è possibile, nel regolamento che si farà si indichino quali siano gli atti che interrompono la perenzione, atti, a mio modo di

vedere, che dovrebbero essere quelli in contraddittorio.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Accetto volentieri questa raccomandazione del senatore Cavasola.

PRESIDENTE. Passeremo ora all' art. 8.

Art. 8.

Sono soppressi: l'ultimo inciso dell' art. 13 dopo la parola Sezione, e gli articoli 15 e 16 del testo unico 2 giugno 1889, n. 6166, della legge sul Consiglio di Stato.

(Approvato).

Art. 9.

Nella legge 1^o maggio 1890, n. 6837, sull' ordinamento della giustizia amministrativa l' art. 21 è soppresso.

All' art. 9 è aggiunta la disposizione seguente:

È applicabile anche alla domanda e ai ricorsi presentati alle Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale la disposizione dell' articolo 35 della legge sul Consiglio di Stato modificato dalla presente legge, riferibilmente al deposito prescritto dall' art. 10 del regolamento per gli uffici di segreteria della Giunta provinciale amministrativa pubblicato con Regio decreto 4 giugno 1891, n. 273.

La decadenza per inadempimento all' obbligo del deposito sarà pronunziata dalla Giunta in Camera di Consiglio con ordinanza esente da bollo.

Agli art. 13 primo comma, 15 e 19 sono sostituiti i seguenti:

Art. 13 primo comma. Nell' esercizio della giurisdizione attribuitagli dalla presente, o da qualsiasi altra legge, la Giunta delibera con l' intervento in qualità di presidente del prefetto, o di chi ne fa le veci, dei due consiglieri di prefettura e dei consiglieri elettivi più anziani.

Art. 15. L' incompetenza per ragione di materia può essere proposta e dichiarata in qualunque stato della causa. La Giunta provinciale deve pronunciarla anche d' ufficio.

Contro tali decisioni è ammesso il ricorso per cassazione a norma della legge 31 marzo 1877, n. 3761.

Art. 19. Salvo il disposto dell' ultimo capoverso dell' art. 15 modificato dalla presente legge, contro le decisioni della Giunta provin-

ciali possono entro il termine di 30 giorni della ricevuta notificazione ricorrere al Consiglio di Stato:

a) le parti interessate, di cui siano state in tutto o in parte respinte le domande o le eccezioni;

b) la pubblica amministrazione, di cui sia stato annullato o revocato totalmente o parzialmente l'atto o il provvedimento: od il Ministero dal quale essa dipende ancorchè non siano intervenuti o non siansi fatti rappresentare avanti la Giunta provinciale.

Nei casi dell'art. 2 il ricorso è diretto alla Sezione IV, e proposto per violazione di legge o per motivi d'incompetenza o di eccesso di potere non compresi nella legge 31 marzo 1877, n. 3761. Nei casi dell'art. 1^o è proposto davanti alla Sezione V e può estendersi anche al merito.

Ciascuna Sezione pronunzia sul ricorso e le norme e per gli effetti rispettivamente determinati dalla legge sul Consiglio di Stato modificata dalla legge presente.

PRESIDENTE. A questo art. 9 è proposto un emendamento del senatore Quarta e cioè al capoverso dell'art. 15 modificato dovrebbe sostituirsi il seguente:

« Contro tali decisioni è ammesso il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, salvo poi sempre, contro le decisioni che da questa saranno preferite, il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione. a norma della legge 31 marzo 1877, n. 3761 ».

L'Ufficio centrale accetta questo emendamento?

GUALA, *presidente dell'Ufficio centrale e relatore*. Accettiamo l'emendamento, solamente invece di dire: « ricorso alla IV Sezione » bisogna dire « il ricorso alla competente Sezione » perchè adesso sono due, la IV e la V.

QUARTA. Accetto questo emendamento.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Accetto.

PRESIDENTE. Pongo ai voti questo emendamento, accettato dall'Ufficio centrale e dal Governo, con la modificazione proposta dall'Ufficio centrale. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Pongo ai voti il complesso dell'art. 9 così modificato. Chi l'approva è pregato di alzarsi. (Approvato).

Ora i senatori Rossi Luigi e De Cupis all'art. 5 propongono che sia introdotta questa modificazione. Al comma terzo, dopo le parole: « I termini per ricorrere » si aggiungano le altre « e per contro-ricorrere ». E poi alle parole « se il ricorrente risiede » si sostituiscano le altre: « se le parti o alcuna di esse risiedono », ed alle parole « se risiede fuori di Europa », le altre « se risiedono fuori di Europa ».

SERENA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERENA. Vorrei che i proponenti accettassero una mia preghiera per una modificazione di pura forma.

Dove si dice: « i termini per ricorrere e contro-ricorrere », se credono, io direi: « per ricorrere e per resistere al ricorso ». Mi suona male quel ricorrere e contro-ricorrere.

DE CUPIS. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DE CUPIS. Non basta dire « resistere al ricorso », perchè bisogna anche contemplare il caso del ricorso incidentale, esplicitamente contemplato dall'articolo stesso. La formula compendiosa proposta dall'onor. Rossi Luigi, io credo dovesse riferirsi anche a questo, ed allora l'espressione « resistere al ricorso » non è accettabile e bisogna dire « contro-ricorrere »...

ROSSI L. La parola « contro-ricorrere » è comprensiva di qualunque situazione giuridica.

PRESIDENTE. Insiste l'onor. Serena nella sua proposta?

SERENA. Non insisto.

PRESIDENTE. Allora pongo ai voti l'emendamento dei senatori Rossi Luigi e De Cupis concordato con l'Ufficio centrale ed il Governo.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Ora pongo ai voti tutto intero l'articolo 5 con l'emendamento testè approvato.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Passeremo ora alle

Disposizioni transitorie e finali.

Art. 10.

Il termine di 180 giorni per proporre ricorso al Re comincerà a decorrere da quello della

attuazione della presente legge riguardo ai provvedimenti anteriori, di cui l'interessato abbia avuto comunicazione.

(Approvato).

Art. 11.

La decadenza stabilita dall'art. 35 della legge sul Consiglio di Stato con le modificazioni introdotte dalla presente legge, si applicherà anche ai ricorsi e alle domande che si trovino giacenti in stato di non procedibilità nella segreteria della Sezione IV all'attuazione di questa legge.

Da tale epoca decorrerà un termine di sessanta giorni per effettuare il deposito occorrente.

I ricorsi e le domande che dentro il detto termine saranno regolarizzati, verranno rimessi in corso davanti alla Sezione competente a norma della presente legge. Gli altri saranno dichiarati decaduti con ordinanza esente da bollo del presidente della Sezione IV.

(Approvato).

Art. 12.

Per i ricorsi prodotti anteriormente alla promulgazione della presente legge il termine di tre anni indicato nell'art. 7 comincerà a decorrere dal giorno in cui andrà in esecuzione la legge stessa.

Per i suddetti ricorsi il presidente avrà tuttavia facoltà di provvedere nel primo triennio alla loro iscrizione d'ufficio in registro a norma delle disposizioni contenute nell'art. 55 del regolamento di procedura dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato 17 ottobre 1889, n. 6516, ancorchè non sia prodotta domanda di udienza.

(Approvato).

Art. 13.

Tutti i ricorsi proposti in base all'art. 25 della legge organica suannunciata, che all'attuazione di questa legge si troveranno pendenti avanti la IV Sezione, e sui quali non sia stato emesso verun provvedimento, saranno senz'altro devoluti alla Sezione V.

(Approvato).

Art. 14.

Le disposizioni sostituite agli art. 13, 15, 19 della legge sull'ordinamento della giustizia am-

ministrativa saranno applicate anche ai ricorsi che si trovassero pendenti avanti le Giunte provinciali all'attuazione della presente legge.

(Approvato).

Art. 15.

È data facoltà al Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato:

1° di riunire rispettivamente in testi unici le disposizioni di questa legge sul Consiglio di Stato, testo unico, 2 giugno 1889, n. 6166, e con quelle della legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa 1° maggio 1890, n. 6837; modificando nei limiti ed agli effetti del coordinamento anche con le altre leggi vigenti, in quanto riguardino le giurisdizioni amministrative, il contesto letterale delle enunciate e delle disposizioni contenute nelle predette leggi 2 giugno 1889 e 1° maggio 1890;

2° di stabilire le norme per l'ammissione dei poveri e degli enti che abbiano per fine la beneficenza o l'istruzione dei poveri al godimento del patrocinio gratuito davanti alle giurisdizioni amministrative del Consiglio di Stato e delle Giunte provinciali.

PRESIDENTE. A questo articolo vi è un emendamento del senatore Rossi Luigi, per il quale al comma secondo dovrebbero sostituirsi le seguenti parole:

« 2° di aggiungere alle disposizioni in vigore per il gratuito patrocinio quelle altre che occorressero per l'applicazione di questa legge ».

Questo emendamento è accettato dal Governo?

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il Governo lo accetta.

GUALA, *presidente dell'Uff. centr. e relatore*. Lo accetta anche l'Ufficio centrale.

PRESIDENTE. Allora lo pongo ai voti. Chi lo approva si alzi.

(Approvato).

Pongo ai voti l'art. 15 così modificato.

Chi lo approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Art. 16.

Con Regi decreti, su proposta del Ministero dell'interno e sentito parimenti il Consiglio di

Stato, saranno stabilite le modificazioni da apportarsi ai regolamenti per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, per la procedura davanti alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio stesso e davanti alle Giunte provinciali nell'esercizio delle attribuzioni giurisdizionali.

Sarà pure fissato per decreto Reale non più tardi di mesi sei dalla pubblicazione, il giorno in cui la presente legge andrà in vigore coi relativi regolamenti, e provveduto a quanto possa occorrere per la sua esecuzione.

(Approvato).

PRESIDENTE. Debbo annunciare al Senato che vi è un articolo aggiuntivo proposto dal senatore Cavasola, così concepito:

« Le decisioni delle Sezioni contenziose recano la prefissione di un termine entro il quale l'autorità amministrativa competente debba darvi esecuzione.

« Trascorso infruttuosamente tale termine la decisione varrà avanti l'autorità giudiziaria come titolo per la ripetizione dei danni contro l'ente e contro il funzionario responsabile dell'adempimento ».

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Cavasola per svolgere la sua proposta di un articolo aggiuntivo.

CAVASOLA. Parlerò molto brevemente e senza alcuna illusione sulla sorte dell'articolo. Poco fa l'onor. Presidente del Consiglio, rispondendo alle osservazioni che io ho avuto l'onore di esporre dinanzi al Senato nella precedente seduta, diceva che la inesecuzione di una decisione dell'autorità contenziosa amministrativa per parte di un ministro involge puramente la responsabilità politica del Ministero stesso, che non può essere soggetta che al sindacato parlamentare. Mi permetta, l'onor. Presidente del Consiglio, che su questo particolare io non possa accettare una risposta tanto comprensiva. In primo luogo non è esatto e non è stata mai mia intenzione di dire che soltanto da parte del Governo centrale possa mancare la esecuzione di una decisione dell'autorità contenziosa amministrativa. Gli atti che s'impugnano non sono solamente atti dell'amministrazione centrale: sono di enti diversi e di autorità diverse. Quindi la risposta non si adatterebbe a tutti i casi. E neppure si adatta

a tutti i casi di impugnativa di atti del Governo centrale o di un ministro; perchè, se è vero che tutta l'azione di un ministro, presa nella sua complessiva estrinsecazione, è toccata dalla responsabilità politica, gli atti suoi però sono suscettibili per se stessi di impugnative diverse secondo la loro propria natura. Vi sono atti che nascendo dall'esercizio della potestà politica vera e propria, non comportano altro sindacato che quello parlamentare; e non solamente ne convengo, ma noto ancora che c'è nella legge del 1889 un comma dell'art. 24 per l'esplicita riserva per questa categoria di atti che non possono formare oggetto di ricorso dinanzi al contenzioso amministrativo; riserva che implicitamente risponde già alla distinzione che io ho avuto l'onore di accennarvi. Ma vi sono atti di natura eminentemente politica e atti di natura diversa; i quali atti di natura diversa possono dar luogo ad azione giudiziaria se riguardano la gestione comune e possono dar luogo ad impugnazione per legittimità e talvolta per legittimità e per merito, in base alla legge del contenzioso amministrativo. Dunque non si adatta a tutti i casi la risposta dell'onor. Presidente del Consiglio, che non vi sia contro l'azione del ministro che la responsabilità politica col sindacato parlamentare.

Io credo però di potere con tutta lealtà dichiarare che il maggior numero delle decisioni non eseguite riguarda precisamente quelle che hanno modificato, censurato, distrutto atti di autorità locali o di enti locali, i quali sono completamente all'infuori di ogni azione politica, e intanto i loro atti vengono al Consiglio di Stato o vanno alla Giunta provinciale amministrativa, in quanto sono atti eminentemente amministrativi.

Io non mi rassegnò neppure alle osservazioni, per quanto autorevolmente espresse da diversi egregi colleghi, che in nessun'altra legislazione dei paesi che hanno queste istituzioni già più provette delle nostre, vi sia alcuna disposizione che garantisca la esecuzione dei giudicati amministrativi. Prima di tutto se quei paesi non l'hanno e fosse possibile che l'avessimo noi, saremmo i primi, e segneremmo un progresso; il non avere quegli altri paesi trovato il rimedio prima di noi, non escluderebbe che la proposta per se stessa meritasse accoglimento. Un paragone per essere veramente efficace deve essere com-

plesso; dovrebbe comprendere in sè tutte quante le condizioni dei diversi paesi, dei diversi luoghi, che si riferiscono a quella determinata situazione che si confronta. Per esempio, noi sappiamo che vi sono Stati nei quali manca, è vero, una disposizione corrispondente a quella che io invoco per i giudicati amministrativi, ma là sono leggi ben altrimenti rigorose che le nostre per la responsabilità dei funzionari. Quando in Germania e in Austria io trovo che si può mandare anche alla detenzione un funzionario perchè non ha eseguita la disposizione di un' autorità superiore, io non ho bisogno di domandare un mezzo specifico per la esecutorietà delle decisioni del tribunale amministrativo.

Se io avessi qui da noi quella legge alla mano denunzierei come colpevole di un reato il funzionario, o il rappresentante dell'ente il quale resistesse al giudicato dell'autorità amministrativa.

Noi non abbiamo niente di simile, io invoco un provvedimento che colmi una lacuna. E per addurre dinanzi a voi una giustificazione della mia insistenza diversa da quella che ho addotto l'altro giorno con degli esempi che non sono andato a cercare molto lontano (non sono dell'oggi, onor. Presidente del Consiglio, ma non sono nemmeno molto remoti), senza ritornare sugli episodi o sui casi specifici, io vi prego di ricordare, che esiste una disposizione consacrata fin dall'89 nella legge sul Consiglio di Stato, che dice al n. 6 dell'art. 25, che la IV Sezione interviene per obbligare l'autorità amministrativa a conformarsi ai giudicati dell'autorità giudiziaria. Come fa questa povera IV Sezione a far rispettare i giudicati altrui se non ha mezzi di far rispettare i propri? È davvero il caso che indicava poco fa l'onorevole Presidente del Consiglio, di un' autorità la quale dovrebbe dar forza ai giudicati ben più solenni e imperativi dell'autorità giudiziaria e che non ha la forza di fare rispettare i suoi!

Dunque la ragione di questa innovazione c'è e credo di poter aggiungere « è anche sentita » perchè nella pratica se n'è visto il grandissimo difetto.

Io ho proposto un articolo aggiuntivo evitando qualunque forma di emendamento, affinché stesse completamente da sè, senza disturbare l'andamento della discussione del progetto;

e mi sono limitato a chiedere non una azione repressiva, non una esecuzione parata, non un intervento dell'usciera, come si può avere per la rivalsa delle spese; no, io mi sono limitato a chiedere che la decisione dell'autorità contenziosa amministrativa, sia la quarta, sia la quinta Sezione che pronunci, rechi la prefissione di un termine entro il quale l'autorità amministrativa competente sia tenuta a darvi esecuzione.

Badate bene, parlo dell'esecuzione *della decisione*, non già dell'imposizione di un atto diverso; poichè io non tocco la libertà dell'amministrazione di fare un'altra cosa, di provvedere al suo interesse, come creda diversamente, anche correggendo in forma legale quello che prima sia stato dichiarato illegittimamente compiuto; ma finchè sta la decisione dell'autorità contenziosa, che è vero giudizio, che è vera sentenza, quella sentenza deve avere un valore, altrimenti sopprimiamo il tribunale.

Io mi limito a chiedere che trascorso il tempo prefisso per darvi esecuzione, quella decisione diventi per se stessa titolo per la rivalsa dei danni, con la responsabilità solidale o non solidale, secondo i casi lo dirà l'autorità giudiziaria, per l'ente e per la persona che non voglia eseguire. In oggi si fa presso a poco così, ma con un cammino molto diverso, perchè bisogna iniziare davanti l'autorità giudiziaria una causa per far riconoscere il titolo ai danni, poi si deve fare un altro giudizio in separata sede per la misura del danno.

Io domando che la decisione dell'autorità contenziosa equivalga al titolo per ripetere senza altro la liquidazione dei danni. Quest'è la proposta che io raccomando al Senato.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. L'onor. Cavasola ha cominciato il suo discorso, dichiarando che non si faceva alcuna illusione che questa sua proposta potesse essere approvata; ciò dimostra che egli più che una proposta ha voluto porre una questione perchè fosse studiata. In realtà l'articolo mi pare direbbe così: (perchè è bene rileggerlo) « Le decisioni delle sezioni contenziose recano la prefissione di un termine entro il quale l'autorità amministrativa competente debba darvi esecuzione. Trascorso infruttuosamente

tale termine, la decisione varrà davanti l'autorità giudiziaria come titolo per la ripetizione dei danni contro l'ente e contro il funzionario responsabile dell'inadempimento». Dunque si dovrebbe intanto dichiarare che la giurisdizione amministrativa non è più competente a giudicare se la sua decisione è stata sì o no applicata, quindi noi andremo avanti all'autorità giudiziaria per dire: questa sentenza non è stata eseguita. Sorge così una contestazione per circa il modo dell'esecuzione. Ora sarà l'autorità giudiziaria che deciderà in qual modo l'autorità amministrativa dovesse eseguirla? Se domani è trovato illegittimo un decreto del ministro dell'interno che rimuove un prefetto, sarà l'autorità giudiziaria che dirà che io dovevo, in esecuzione della sentenza, rimmetterlo ad amministrare una provincia? Evidentemente no. Andiamo innanzi. Dice l'emendamento proposto che avanti l'autorità giudiziaria le decisioni delle Sezioni contenziose varranno come titolo per la ripetizione dei danni. Dunque sarà l'autorità giudiziaria che esaminerà quali sono state le conseguenze di un atto amministrativo, e quali sono le persone a cui quest'atto amministrativo ha recato danno, e qual'è l'entità del danno recato a ciascuno di questi! Domani un provvedimento che riguarda l'amministrazione della provincia potrà essere invocato da tutti i contribuenti della provincia, i quali potranno adire l'autorità giudiziaria per chiedere i danni, sostenendo che il modo di esecuzione fatto di quella decisione non è completo, non è regolare.

Poi dovrebbe questa ripetizione farsi contro l'ente o il funzionario responsabile dell'inadempimento? Chi sarà questo ente? Il Consiglio provinciale? Saranno resi responsabili tutti i consiglieri provinciali, o soltanto coloro che hanno deliberato in un dato modo? Sarà l'autorità giudiziaria che dovrà indagare su questa serie infinita di questioni e ricercare quale è il funzionario responsabile dell'inesecuzione della sentenza? Responsabile dell'inadempimento in realtà dovrebbe essere sempre il ministro, che è a capo dell'amministrazione. L'onorevole Cavasola ha capito l'enormità di questa conseguenza.

Se un ministro dovesse rispondere col suo patrimonio sia direttamente che indirettamente dell'inesecuzione di queste sentenze, certamente questo banco rimarrebbe costantemente deserto.

L'onorevole Cavasola ciò ha compreso tanto che ha lasciato da parte precisamente coloro che costituzionalmente sono i responsabili dell'inadempimento delle sentenze. Egli dice che l'autorità giudiziaria riterrebbe questa sentenza come un titolo e che non dovrebbe essere che liquidatrice dei danni. Ma evidentemente bisognerà che essa esamini il modo di esecuzione della sentenza, e allora l'autorità giudiziaria entra direttamente ad indagare nell'interno di ciascuna amministrazione, e del modo come l'esecuzione doveva esser fatta.

Io credo che dopo queste considerazioni che mi sono dettate da un esame sommario, l'onorevole Cavasola si sarà persuaso, e converrà che questa questione non può essere ora così rapidamente risolta. Potrà invece costituire argomento di studio, e soprattutto la proposta dell'onorevole Cavasola varrà a persuadere tutti i ministri ad eseguire le sentenze delle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato, e siccome nè io nè alcuno de' miei colleghi abbiamo sulla coscienza alcuna sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato ineseguita, io accetto molto di buon grado questa sua raccomandazione.

CAVASOLA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CAVASOLA. Riprendo la parola soltanto per una dichiarazione. Ho detto prima le distinzioni e le ragioni nelle quali sto fermo. Non risponde il ministro, non risponde il Governo del paese, se un sindaco non vuole eseguire una decisione che riguarda esclusivamente l'amministrazione del suo comune. Non risponde il ministro di grazia e giustizia se un istituto di beneficenza, un'autorità locale, non dà corso ad una decisione contenziosa, ma dovrebbe rispondere egli personalmente quando compromette gl'interessi dei privati facendo compiere atti notarili da chi non è più notaio.

Non mi ripugnerebbe niente, anche a costo di far disertare, non dico tutto il banco dei ministri, ma qualche volta qualche sedia di esso, che nel caso, per esempio, che ho citato l'altro giorno di un notaio mantenuto assolutamente contro ogni legge, contro ogni principio di giustizia, a far atti quando non aveva più la facoltà di farli, si facessero pagare i danni a quel ministro o a quel sottosegretario di Stato

che lo ha mantenuto a quel posto. E su questo punto non proverei alcuno scrupolo!

Ma ormai non avrei alcuna ragione io di insistere nella proposta di un articolo aggiunto dopo la dichiarazione cortese e impegnativa del Presidente del Consiglio, che lo accetta come raccomandazione, consentendo con me che questa è una grave questione da mettere all'ordine del giorno; e speriamo che egli ne affretti la risoluzione quando ci porterà davanti quel disegno di legge più completo sull'ordinamento della giustizia amministrativa, che ha promesso nella sua relazione.

In questo senso io lascio la mia proposta (più o meno bene concretata non importa), la lascio come affermazione di un principio, di un'idea che io credo sia ormai un'aspirazione non individuale ma generale.

PRESIDENTE. Come gli onor. senatori hanno sentito, il senatore Cavasola ritira il suo emendamento.

Passeremo quindi alla discussione della tabella degli stipendi del personale del Consiglio di Stato.

Tabella degli stipendi del personale del Consiglio di Stato.

Presidente del Consiglio		L. 15,000	
Cinque Presidenti di Sezione con lo stipendio di	L. 12,000	»	60,000
Trentacinque Consiglieri	» 9,000	»	315,000
Quattro Referendari 1 ^a classe	» 7,000	»	28,000
Sei Referendari 2 ^a classe	» 6,000	»	36,000
Segretario Generale		»	8,000
Cinque Segretari di Sezione	L. 5,000	»	25,000

CAVASOLA. Intendo dire brevissime parole per una raccomandazione che intendo fare all'onorevole presidente del Consiglio. Molto giustamente è stato raccomandato alla considerazione benevola del Governo una classe di funzionari del Consiglio di Stato altamente meritevole. Io mi permetto di aggiungere una parola per quello che riguarda la più modesta di tutte le categorie, quella del personale subalterno. Qui, per l'aumento delle funzioni, si propone soltanto l'aggiunta all'organico di un segretario di sezione. Non sta a me e non è qui luogo di esaminare se risponda o no l'aumento alle nuove necessità del lavoro. Lo vedranno il Governo e la presidenza dell'Istituto. Io soltanto raccomando che anche per quest'ultima categoria l'onorevole ministro voglia vedere di migliorare per quanto sia possibile le sorti, la qualità e le condizioni del personale, anche con quei provvedimenti di ordine interno che valgano a dare la maggiore attività possibile all'ufficio in cui si accumulano le occupazioni. Niente altro che questo intendo dire, poichè non è il caso di formali proposte.

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIOLITTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il personale adempie funzioni che sono sotto l'esclusiva direzione del Consiglio di Stato. Ad ogni modo il senatore Cavasola può essere certo che il Governo seconderà sempre le proposte che da quella così alta autorità gli sieno fatte in favore di quel personale.

PRESIDENTE. Nessun altro domandando la parola, pongo ai voti questa tabella degli stipendi.

Chi intende approvarla voglia alzarsi.

(Approvato).

Questo disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto in principio della seduta di domani, alle ore 15.

Do lettura dell'ordine del giorno per la seduta di domani.

I. Votazione per la nomina:

di un componente della Commissione di finanze;

di un componente della Commissione per i trattati internazionali;

di un commissario al Consiglio superiore del lavoro.

II. Votazione a scrutinio segreto del seguente disegno di legge:

Riordinamento degli Istituti per la giustizia amministrativa (N. 385-A).

III. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Codice penale militare (N. 201);

Codice di procedura penale militare (N. 202);

Ordinamento giudiziario militare (N. 203);

Estensione ai membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti delle disposizioni del-

l'articolo 202 del R. decreto sull'ordinamento giudiziario in data 6 dicembre 1865, n. 2626 (N. 438);

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).

Licenziato per la stampa il 9 febbraio 1907 (ore 16)

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche