

## X.

## TORNATA DEL 29 MARZO 1889

## Presidenza del Presidente FARINI.

**Sommario.** — *Prestazione di giuramento del senatore Avogadro di Quaregna — Sorteggio degli Uffici — votazione per completare alcune Commissioni permanenti — Comunicazione di un decreto reale di nomina del sottosegretario di Stato, Fortis, a commissario regio per sostenere la discussione di alcuni progetti di legge riguardanti il ministro dell'interno — Discussione del progetto di legge: Disposizioni circa l'esercizio delle funzioni conferite al presidente del Senato del Regno dall'art. 369 del Codice civile — Osservazioni dei senatori Carutti, Majorana-Calatabiano, Costa, Busacea e Miraglia, ai quali rispondono il senatore Ferraris, relatore, ed il commissario regio — Chiusura della discussione e rinvio dell'articolo unico alla votazione segreta — Presentazione dei seguenti progetti di legge: 1. Trattato di commercio fra l'Italia e la Svizzera; 2. Trattato e convenzione di navigazione fra l'Italia e la Repubblica di San Domingo; 3. Provvedimenti relativi alla Cassa delle pensioni civili e militari — Approvazione dei progetti di legge: 1. Distacco della frazione Crespi dal comune di Canonica d'Adda e dal circondario di Treviglio e sua aggregazione al comune di Capriate d'Adda e al circondario di Bergamo; 2. Autorizzazione alle provincie di Parma, Potenza, Udine e Vicenza di eccedere colla sovrimposta 1889 la media del triennio 1884-85-86; 3. Conversione in legge di tre decreti reali del 29 settembre e 28 ottobre 1888 riguardanti eccedenze di sovrimposte comunali sulla media del triennio 1884-85-86 — Discussione del progetto di legge per modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato — Osservazioni dei senatori Ferraris e Miraglia e risposte del senatore Costa, relatore, e del commissario regio.*

La seduta è aperta alle ore 2 e  $\frac{1}{4}$ .

È presente il presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Più tardi intervengono il ministro del Tesoro, il commissario regio, sottosegretario di Stato per l'interno, onor. Fortis, ed il ministro della guerra.

Il senatore, segretario, SOLIDATI-TIBURZI, dà lettura del processo verbale della seduta precedente che viene approvato.

PRESIDENTE. Nella tornata di ieri l'onorevole

ministro di agricoltura, industria e commercio presentò alcuni progetti di legge.

Dandogli atto della presentazione di quei progetti di legge, io non avvertii che uno di essi, quello: « Per disposizioni concernenti l'imposta di ricchezza mobile a carico delle Società di assicurazione sulla vita dell'uomo » doveva, secondo che prescrive il regolamento, essere trasmesso alla Commissione permanente di finanza, per il suo esame.

Tengo a fare oggi questa dichiarazione.

**Prestazione di giuramento  
del senatore conte Avogrado di Quaregna.**

PRESIDENTE. Prego i signori senatori Dezza e Mezzacapo d'introdurre nell'aula il signor senatore conte Avogrado di Quaregna, i di cui titoli di ammissione il Senato giudicò validi in una delle precedenti sedute.

(È introdotto nell'aula il senatore conte Avogrado di Quaregna, e presta giuramento nella formola consueta).

PRESIDENTE. Do atto al signor senatore Avogrado di Quaregna del prestato giuramento, lo proclamo senatore del Regno, ed entrato nell'esercizio delle sue funzioni.

**Sorteggio di scrutatori.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il sorteggio degli uffici.

Prima però di procedere al sorteggio degli uffici, dovendosi poi procedere alla votazione per completare alcune Commissioni permanenti, estraggo a sorte gli scrutatori per queste votazioni:

1. Per la nomina di due membri della Commissione permanente di finanza:

Scrutatori i signori senatori Mezzacapo, Grifini, Solidati-Tiburzi.

2. Per la nomina di un membro nella Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori:

Scrutatori i senatori Messedaglia, Canonico, Lovera.

3. Per la nomina di un membro nella Commissione di contabilità interna:

Scrutatori i senatori Roissard, Ferraris, Boncompagni-Ludovisi.

4. Per la nomina di un membro nella Commissione per l'esecuzione della legge sul corso forzoso:

Scrutatori i senatori Ellero, Castagnola, Di Sartirana.

5. Per la nomina di un membro in quella dell'Amministrazione del fondo speciale di beneficenza:

Scrutatori i senatori Mantegazza, Ghiglieri, Inghilleri.

**Sorteggio degli Uffici.**

PRESIDENTE. Si procede all'estrazione a sorte degli Uffici.

Il senatore, *segretario*, VERGA C. procede al sorteggio degli Uffici, i quali risultano così composti:

**UFFICIO I.**

Acton Ferdinando  
Allievi  
Arezzo  
Assanti  
Bardesono  
Bariola  
Barracco Alfonso  
Boyl  
Boncompagni-Ludovisi  
Bordonaro  
Borgnini  
Brioschi  
Cadorna Carlo  
Calabiana  
Camerata-Scovazzo  
Cannizzaro  
Castellano  
Cencelli  
Ceneri  
Chiavarina  
Cialdini  
Ciccione  
Corsi Tommaso  
Deodati  
De Siervo  
De Sonnaz Giuseppe  
Di Santa Elisabetta  
Durando  
Eula  
Fabri  
Farina Agostino  
Farina Mattia  
Figoli  
Finocchietti  
Giorgini  
Guarini  
Guerrieri-Gonzaga  
Guicciardi  
Irelli  
Majorana-Calatabiano

LEGISLATURA XVI — 3<sup>a</sup> SESSIONE 1889 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 29 MARZO 1889

Manfredi  
 Marignoli  
 Minich  
 Mirabelli  
 Moleschott  
 Montanari  
 Morelli Domenico  
 Pallavicini  
 Pavese  
 Perazzi  
 Perez  
 Pernati  
 Petri  
 Pianell  
 Pietracatella  
 Piola  
 Plezza  
 Rossi Alessandro  
 Ruggeri  
 Ruschi  
 Saladini  
 Secco  
 Semmola  
 Solidati-Tiburzi  
 Tommasini  
 Torielli Giuseppe  
 Torremuzza

## UFFICIO II.

Amore  
 Bargoni  
 Basile  
 Bellinzaghi  
 Besana  
 Biscaretti  
 Boccardo  
 Borromeo  
 Busacca  
 Cantani  
 Carutti  
 Casaretto  
 Cavagnari  
 Colombini  
 Compagna  
 Cornero  
 Cordova  
 D'Azeglio  
 Delle Favare  
 De Riso  
 De Simone

De Sonnaz Maurizio  
 Di Moliterno  
 Ellero  
 Fabretti  
 Faraldo  
 Florio  
 Fusco  
 Gamba  
 Giacchi  
 Giuli  
 Gravina  
 Greco-Cassia  
 Lacaïta  
 Lauri  
 Lovera  
 Malvezzi  
 Martinelli  
 Migliorati  
 Orsini  
 Palasciano  
 Pasella  
 Pasolini  
 Pessina  
 Pierantoni  
 Piroli  
 Podestà  
 Puccioni  
 Ricci  
 Roissard  
 San Martino  
 Sauli  
 Scalini  
 Schiavoni  
 Sforza Cesarini  
 Sonnino  
 Sormani-Moretti  
 Sprovieri  
 Tenerelli  
 Tolomei  
 Torre Carlo  
 Vallauri  
 Valotti  
 Villari  
 Visconti Guido  
 Vitelleschi  
 Zini

## UFFICIO III.

Alfieri  
 Angioletti

LEGISLATURA XVI — 3<sup>a</sup> SESSIONE 1889 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 29 MARZO 1889

Annoni  
 Arrigossi  
 Barracco Giovanni  
 Benintendi  
 Bertolè-Viale  
 Boncompagni-Ottoboni  
 Boschi  
 Bucchia  
 Cadorna Raffaele  
 Cambray-Digny  
 Camuzzoni  
 Cavallini  
 Cerruti  
 Colapietro  
 Collacchioni  
 Corsini  
 Cucchiari  
 Danzetta  
 Delfico  
 Della Somaglia  
 Della Rocca  
 De Martino  
 De Saint-Bon  
 Devincenzi  
 Di Revel  
 Di Sambuy  
 Dossena  
 Faina  
 Fazioli  
 Ferrara  
 Finali  
 Fiorelli  
 Fontanelli  
 Fornoni  
 Fossombroni  
 Gadda  
 Inghilleri  
 Loru  
 Malusardi  
 Manzoni  
 Martinengo  
 Massarani  
 Mezzacapo  
 Mischi  
 Morosoli  
 Niscemi  
 Nitti  
 Pallieri  
 Pandolfina  
 Pastore  
 Paternostro

Piedimonte  
 Ridolfi  
 Tamborino  
 Todaro Agostino  
 Todaro Francesco  
 Torielli Luigi  
 Torrigiani  
 Valsecchi  
 Verdi  
 Verga Andrea  
 Visconti-Venosta  
 Zerbi  
 Zoppi

## UFFICIO IV.

S. A. R. il Principe Tommaso  
 Atenolfi  
 Arcieri  
 Auriti  
 Bartoli  
 Bonelli Cesare  
 Bonelli Luigi  
 Bonelli Raffaele  
 Bruzzo  
 Caccia  
 Cagnola  
 Calcagno  
 Calenda  
 Camozzi-Vertova  
 Canonico  
 Cantoni  
 Capone  
 Casalis  
 Castagnola  
 Celesia  
 Colonna Fabrizio  
 Colonna Gioacchino  
 Corte  
 Cosenz  
 D'Ancona  
 Della Verdura  
 Di Casalotto  
 De Sauget  
 Di Sartirana  
 Durante  
 Errante  
 Fasciotti  
 Ferraris  
 Gagliardi

LEGISLATURA XVI — 3<sup>a</sup> SESSIONE 1889 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 29 MARZO 1889

Ghiglieri  
 Gigliucci  
 Giuliani  
 Guarneri  
 Jacini  
 Linati  
 Macry  
 Menabrea  
 Messedaglia  
 Miraglia  
 Morelli Giovanni  
 Pacchiotti  
 Pace  
 Pecile  
 Pettinengo  
 Poggi  
 Prinetti  
 Rega  
 Riberi  
 Ricasoli  
 Rosa  
 S. Cataldo  
 Scacchi  
 Secondi Riccardo  
 Serafini  
 Tabarrini  
 Tanari  
 TITTONI  
 Trocchi  
 Turrisi-Colonna  
 Verga Carlo  
 Vigliani

## UFFICIO V.

S. A. R. il Principe Amedeo  
 Acquaviva  
 Acton Guglielmo  
 Alvisi  
 Amari  
 Artom  
 Avogadro  
 Barbavara  
 Berardi  
 Beretta  
 Bertini  
 Betti  
 Borelli  
 Borselli  
 Bruno

Cacace  
 Cesarini  
 Cocozza  
 Colocci  
 Consiglio  
 Corsi Luigi  
 Costa  
 Cremona  
 Cusa  
 D'Adda  
 Dalla Valle  
 De Gasparis  
 Dezza  
 Diana  
 Di Bagno  
 Di Scalea  
 Duchôquè  
 Frisari  
 Garzoni  
 Gorresio  
 Griffini  
 La Loggia  
 Lampertico  
 La Russa  
 Longo  
 Magliani  
 Maglione  
 Manfrin  
 Mantegazza  
 Marescotti  
 Medici  
 Merlo  
 Michiel  
 Moscuza  
 Mosti  
 Palmieri  
 Parenzo  
 Petitti  
 Rasponi  
 Robecchi  
 Rogadeo  
 Rossi Giuseppe  
 Sacchi  
 Sanseverino  
 Saracco  
 Scarabelli  
 Sortino  
 Spalletti  
 Tamaio  
 Torre Federico  
 Visone

## Votazione

per completare alcune Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca:

Votazione per la nomina:

- a) di due membri della Commissione permanente di finanza;
- b) di uno nella Commissione di contabilità interna;
- c) di uno nella Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori;
- d) di uno nella Commissione per l'esecuzione della legge sul corso forzoso;
- e) di uno in quella dell'Amministrazione del fondo speciale per usi di beneficenza.

Ora si procede all'appello nominale per tale votazione.

Il senatore, *segretario*, VERGA C. fa l'appello nominale.

PRESIDENTE. Si lasceranno le urne aperte.

**Comunicazione di un decreto reale di nomina di commissario regio e discussione del progetto di legge: « Disposizioni circa l'esercizio delle funzioni conferite al presidente del Senato del Regno dall'art. 369 del Codice civile » (N. 4.)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca:

Discussione del disegno di legge intitolato: « Disposizioni circa l'esercizio delle funzioni conferite al presidente del Senato del Regno dallo art. 369 del Codice civile ».

Chiedo all'onor. presidente del Consiglio se accetti che la discussione si apra sul disegno proposto dalla Commissione o se mantenga il proprio.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Accetto, con qualche riserva, che la discussione si apra sul progetto dell'Ufficio centrale. Intanto, dovendo recarmi all'altro ramo del Parlamento, ho l'onore di presentare al Senato un decreto reale col quale è nominato commissario regio per la discussione di questo, e di altri progetti riguardanti il Ministero dell'interno, l'onorevole Fortis, sottosegretario di Stato.

PRESIDENTE. Do atto al signor presidente del Consiglio della presentazione del decreto reale del quale do lettura:

## UMBERTO I

*per grazia di Dio e per volontà della Nazione*

RE D'ITALIA.

Sulla proposizione del presidente del Consiglio, ministro segretario di Stato per gli affari dell'interno;

Abbiamo nominato e nominiamo:

L'onorevole Alessandro Fortis, sottosegretario di Stato al Ministero dell'interno, commissario regio per sostenere in Senato il disegno di legge per modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato e le altre leggi che sono in discussione innanzi la stessa Assemblea.

Roma, il 27 marzo 1889.

UMBERTO.

CRISPI.

Prego il signor senatore segretario Solidati-Tiburzi di dar lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, SOLIDATI-TIBURZI legge:

Articolo unico.

Nell'intervallo fra le legislature e fra le sessioni di una stessa legislatura, il presidente ed i vicepresidenti del Senato durano, fino alla nomina dei successori, nel rispettivo ufficio, a tutti gli effetti che di diritto, segnatamente a quelli degli articoli 36, 37, 38 dello Statuto e degli articoli 369, 370 del Codice civile.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Do facoltà di parlare al signor senatore Carutti.

Senatore CARUTTI. Non piglio campo come oppositore risoluto a questo disegno di legge, ma della sua necessità, della sua convenienza nutro qualche dubbio; e chiedo facoltà di chiarirne brevissimamente le ragioni al Senato, pregandolo di essere indulgente a un nuovo venuto.

Come il progetto ministeriale, così la relazione che l'accompagna, non abbracciava tutta la materia, a cui secondo i concetti dell'onorevole ministro proponente avrebbe dovuto provvedere.

In effetto non toccava che dell'articolo 369

del Codice civile e lasciava in disparte due questioni di maggiore momento, cioè taceva degli articoli 36 e 37 dello Statuto; nè faceva cenno dell'art. 38, dal quale, come da fonte, dimana l'art. 369 del Codice civile.

L'Ufficio centrale ha per questa parte colmato la lacuna grave, e abbiamo udito poc'anzi l'onorevole signor ministro proponente accettare il disegno quale ora è disteso. Adunque più non cadono qui le mie obiezioni.

Ma è egli veramente necessaria, è egli veramente conveniente questa legge, dichiarativa della durata dell'ufficio del presidente del Senato?

Pare al Senato che dopo 41 anno che lo Statuto ci governa, dopo 41 anno che il Senato esercita nobilmente le sue funzioni sia venuto il giorno da affermare che c'è un'oscurità, che c'è una lacuna in questo Statuto e che questa oscurità, questa lacuna riguarda che cosa? l'esercizio delle attribuzioni che sono commesse al suo capo! A me non pare.

E di vero aprendo lo Statuto, io leggo che all'art. 35 e all'art. 43, nei quali è discorso della nomina del presidente del Senato e della elezione del presidente della Camera dei deputati, sono adoperate dizioni molto diverse.

Per il presidente e i vicepresidenti della Camera dei deputati è detto che sono eletti dalla Camera stessa e che il loro ufficio dura quanto la durata della sessione.

Per contro l'art. 45 che riserba al Re la nomina del presidente e dei vicepresidenti del Senato, non contiene nessuna definizione di tempo rispetto alla durata del suo ufficio. La distinzione, anzi la diversità è manifesta, ed ha il suo significato, per chi ben guardi.

Dovremo noi argomentare che vi fu un oblio? ovvero che, non ponendo all'art. 35 la stessa restrizione di durata posta all'art. 43, la Monarchia Costituente del 1848 licenziò imperfetta la compilazione di detto articolo? No, nulla di questo per mio avviso.

Noi sappiamo che il Senato ha una duplice vita; l'una versa nella opera politica e legislativa; l'altra si esercita allorchè l'eccelso Consesso si trasforma in una grande, in una solenne magistratura giudiziaria. La prima si estingue colle legislature, cessa col cessare delle sessioni, ma l'altra sopravanza in potenza, ed in bisogno ricompare in atto.

Or bene, ci daremo noi a credere che il Senato come Corpo giudicante possa sussistere ed esercitare le sue funzioni allorchè manca il suo presidente?

Ma al corpo senza capo vien meno la vita; esso è corpo morto.

Allorchè lo Statuto attribuisce coll'art. 36 al Senato di giudicare i crimini di alto tradimento e quelli di attentato alla pubblica sicurezza, e lo chiama a giudicare i ministri posti in accusa dalla Camera dei deputati; allorchè dichiara che l'Assemblea vitalizia è sola competente a conoscere dei reati imputati ai suoi membri; allorchè l'art. 38 soggiunge che gli atti coi quali si accertano legalmente nascite, matrimoni e morti dei membri della famiglia Reale debbono essere presentati al Senato, - intutti questi casi, io dico, lo Statuto conferisce al Senato una giurisdizione, la quale deve essere esercitata in ogni tempo. Quando è legalmente chiamato ad esercitarla, esso si trasforma nel suo capo e nei suoi membri in alta Corte di giustizia.

Si dirà - e pare che l'Ufficio centrale e l'onorevole suo relatore il lascino intendere - si dirà: è vero; la durata dell'ufficio del presidente e dei vicepresidenti scaturisce dalle disposizioni dello Statuto; ma poichè taluno può dubitarne, e poichè una legge ci è presentata, ebbene scriviamo ciò di cui tutti siamo convinti. Ed è in ciò appunto che io non posso accordarmi con l'Ufficio centrale.

Per me credo che le leggi non debbano essere fatte se non quando sono necessarie, e questa non la ravviso necessaria. Nè la stimo conveniente perchè, volere o non volere, essa tocca lo Statuto.

Lo Statuto io desidero che non sia toccato neppure per abbellirlo. Per la qual cosa, se spiegazioni soddisfacenti non mi saranno date, il mio voto sarà contrario al disegno che ci è sottoposto.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor senatore Majorana-Calatabiano.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Poichè l'onorevole collega che mi ha preceduto nella parola, ha fatto delle osservazioni sul valore costituzionale del progetto di legge, io, in un altro ordine d'idee, mi permetto di fare una preghiera al regio commissario e all'Ufficio centrale.

Accetto la legge, e non avrei preso la pa-

rola se quella si fosse tenuta nei termini in cui fu proposta dal Governo. Nei termini invece in cui viene emendata, essa fa sorgere un'obbiezione.

Gli articoli che s'invocono qui, coll'emendamento proposto dall'Ufficio centrale, e ai quali, a sessione parlamentare o a Parlamento chiuso si dà esecuzione, implicano una gravissima questione. Poniamo il caso che il Senato in seguito ad un'accusa della Camera dei deputati, sia chiamato a giudicare un ministro.

Stando alla consuetudine, non si è messo minimamente in dubbio che, in pendenza di questa grave funzione del Senato, dovesse sedere il Parlamento: perchè, se accusatrice è la Camera, per quanto sembri che essa abbia esaurito il suo ufficio, mandando l'accusato all'Alta Corte di giustizia, tuttavia, per ragioni politiche ed essenzialmente costituzionali, è bene che essa si trovi al suo posto; non perchè abbia potestà sull'altro ramo del Parlamento, non perchè abbia titolo ad ingerirsi nell'ufficio giudiziario del Senato, ma perchè il Parlamento sia aperto all'azione politica dei rappresentanti del paese, ed a quella del Governo; il quale, nel processo, è rappresentato dal pubblico ministero di sua nomina.

Ora, dato il caso che la Camera, dopo l'accusa di uno o più ministri, e però dopo il loro invio all'Alta Corte di giustizia, venga sciolta, o soltanto venga chiusa la sessione, siccome secondo la nuova legge deve continuarsi e perfino portarsi a termine il giudizio, così sarà evidente che mancherà all'accusato quella garanzia costituzionale che nello spirito dello Statuto gli è assicurata, la permanenza, cioè, al suo posto dell'accusatore, la permanenza del Parlamento, al quale possono essere portate tutte le doglianze sul modo di attuare la legge politica nel giudizio, sulla condotta del Governo soprattutto.

Aggiungo che, fra le diverse proposte di legge che son sorte intorno all'esplicamento di quegli articoli dello Statuto che riguardano la responsabilità ministeriale, ve ne fu una, per la quale si sarebbe preteso di stabilire con un articolo di legge, che la Camera accusatrice, finchè il giudizio non fosse definito, dovesse avere potestà di revocare l'accusa: proposta che non venne in discussione.

Io non avrei riconosciuto cotesto diritto nella

Camera; ma non posso negare a questa il diritto d'esercitare la sua funzione politica in un momento in cui l'altro ramo del Parlamento, comechè in veste di Alta Corte di giustizia, è chiamato ad applicare la legge, in un punto gravissimo e costituzionale; tanto più che in tale applicazione, oltre delle ragioni di giustizia, altre di suprema esigenza di Stato possono essere involute.

Senza la legge che si domanda, e stando ai termini del regolamento del Senato, si potrebbe, forse, anche nel caso di scioglimento della Camera, o di chiusura di sessione, continuare ed espletare il giudizio, e ciò potrebbe seguire anche dopo di essersi dimesso il Ministero: ma è da credere che il Senato, nel difetto di una testuale disposizione di legge, avrebbe atteso, per l'esercizio del suo alto ufficio giudiziario, la presenza dell'altro ramo del Parlamento.

Per queste ragioni io inclinerei a tornare alla formola della proposta ministeriale: imperciocchè, se si crede che, secondo lo Statuto, il Senato si abbia facoltà di sedere in Alta Corte di giustizia a Parlamento chiuso, lasciamone il Parlamento arbitro, in qualche grave, e, fortunatamente, rarissima contingenza, a farsi giudice della convenienza, o no, di dar corso al giudizio.

Se poi, secondo lo spirito dello Statuto, quella facoltà non può essere esercitata sino alla definizione del giudizio, asteniamoci dal crearla con un nuovo articolo di legge. In questo senso io sono dell'opinione dell'onorevole preopinante, di non doversi toccare lo Statuto: dappoichè mi ripugna accogliere un nuovo articolo che, sia pure in termini interpretativi, reca una innovazione nel senso di scemare le franchigie parlamentari.

Ad ogni modo io desidererei che, ove non si volesse tornare al disegno ministeriale, l'Ufficio centrale tenesse un qualche conto delle mie osservazioni, nel senso almeno di apportare una modificazione all'articolo che esso propone.

Senatore FERRARIS, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FERRARIS, *relatore*. L'onor. senatore Carutti contesta la necessità e la convenienza di questa legge.

Gli argomenti per cui egli crederebbe che



questa sua opinione potesse spingersi sino al punto da indurlo a dare il suo suffragio contrario alla legge, sono in un senso, per quanto a me sembra, e spero di poterlo dimostrare, affatto opposto alle osservazioni dell'onor. Majorana-Calatabiano.

Vediamo anzitutto di spiegare il perchè l'Ufficio centrale ha creduto di ampliare la legge, e perchè il Ministero ha creduto di assentire a questo ampliamento, perchè se noi arriveremo ad essere convinti che la formola primitiva, sciogliendo un dubbio ne aveva degli altri, ne verrà con ciò solo, intanto, dimostrata la necessità dell'ampliamento.

Vedremo poi quali debbano essere i termini dell'ampliamento stesso.

L'art. 369 del Codice civile costituisce il presidente del Senato ufficiale civile per la Reale Famiglia. Gli eventi che si debbono constatare dall'ufficiale civile possono accadere in tempo nel quale il Senato non sia riunito. Riservo la questione che si sollevò dall'onor. Majorana, che non solo è sorbita dall'art. 369 del Codice civile, ma entrerebbe in un campo nel quale le dichiarazioni che l'Ufficio centrale propone al Senato non possono al certo estendersi.

Adunque, se gli eventi che riguardano la Famiglia Reale, e che sono contemplati e regolati dall'art. 369, possono giungere in qualsiasi tempo, è necessario che l'ufficio del presidente del Senato continui onde egli possa adempiere a questa parte del suo ufficio.

Ma se le funzioni dell'art. 369 si possono adempiere dal presidente del Senato senza che il Senato ci prenda parte alcuna, non così, stando nei limiti dello stesso Codice civile, rispetto al disposto dell'art. 370, il quale prescrive, coerentemente, del resto, all'art. 38 dello Statuto, che gli atti dello stato civile risguardanti la Famiglia Reale debbono essere *presentati* al Senato, e *deposti* nel suo archivio.

Invero sembra disposizione meramente formale, inquantochè l'atto è celebrato, l'atto esiste, la sua autenticità non dipende dalla presentazione al Senato, nè dal deposito ne' suoi archivi.

Tuttavia se la legge coll'art. 370 ampliando, per così dire disciplinando, le disposizioni dell'articolo 38 dello Statuto, ha voluto che questo atto fosse presentato al Senato, necessariamente quindi ha presupposto che il presidente potesse,

usando del suo prudente arbitrio, del suo giudizio intorno al tempo ed al modo, convocare il Senato, affinchè questi atti gli fossero presentati e deposti nel suo archivio. È vero che il deposito ne' suoi archivi potrebbe anche compiersi indipendentemente dalla presentazione al Senato; ma debbe ritenersi, che colla prescrizione del deposito negli *archivi*, si è voluto intendere non tanto il forziere in cui materialmente sono questi atti conservati, quanto la solennità che viene agli atti medesimi dalla presentazione al Senato, quasi in certo modo solenne omologazione dello stato civile della Reale Famiglia.

Questo per dimostrare che, se si ritenesse limitata la dichiarazione della legge all'art. 369, senza nemmeno parlare dell'art. 370, vi sarebbe a nostro avviso, anche in rapporto alle sole disposizioni del Codice civile, una lacuna.

Ma non basta. Vi è ancora l'altra, ben più importante delle due altissime funzioni che lo Statuto attribuisce al Senato cogli artt. 36 e 37.

L'art. 36 costituisce il Senato in Alta Corte di giustizia per giudicarvi i ministri accusati dalla Camera dei deputati o i delitti di alto tradimento. Il 37, per giudicare in qualunque tempo i delitti che possono essere imputati ai senatori.

Ora, queste due eminenti funzioni può accadere debbano nell'interesse dello Stato compiersi allorquando non sia riunito il Parlamento.

Qui mi troverei naturalmente condotto a parlare della difficoltà sollevata dall'onor. Majorana. Ma occorre innanzitutto spiegare il perchè la legge, indipendentemente ed in aggiunta alle considerazioni già esposte, riesca necessaria.

I giuristi ci insegnano che, allorquando in una parte qualunque del diritto o di legge positiva sorgano dei dubbi o di interpretazione o di applicazione per casi più o meno analoghi od anche diversi, data la risoluzione o dichiarazione autenticamente fatta od ordinata per un caso, si debba necessariamente dedurne che la espressa inclusione applicata ad un caso non possa essere applicata ad un altro, e che anzi la dichiarazione intervenga legislativamente in ordine ad uno o più casi specifici, porta l'esclusione degli altri.

È quindi a noi sembrato che, qualora la dichiarazione si limitasse agli articoli 369 e 370 del Codice civile ne sorgerebbe una lacuna od una

incertezza, che in molte contingenze potrebbe dar luogo a serie difficoltà; perchè si sarebbe in diritto di argomentare, che se l'interpretazione autentica delle disposizioni riguardanti l'ufficio del Senato si limitasse agli articoli 369, 370 del Codice civile, si potrebbe credere e ritenere che il presidente del Senato non potesse esercitare le sue funzioni a termini e nei casi previsti dagli articoli 36 e 37 dello Statuto.

Dunque vi era necessità; tuttavolta, sebbene la necessità sia un elemento superiore a quello che si può qualificare con la parola convenienza, l'onor. senatore Carutti avrebbe detto: Ma come, dopo 41 anno che esiste lo Statuto non si è riconosciuta nemmeno l'opportunità di venire ad una dichiarazione? Non è questo un accusare di oblio la legge, oppure di una trascuranza in quelli che ne fecero l'applicazione durante questo tempo abbastanza lungo?

Rispondiamo. Che il dubbio sia nato, non è possibile negarlo.

Effettivamente si dubitò se il presidente del Senato, massime per le circostanze a cui accennerò fra poco, che il presidente del Senato non potesse più esercitare le funzioni allorquando, o la Camera fosse sciolta o soltanto la sessione chiusa.

E perchè? Ecco come.

Credo e forse, per una necessaria conseguenza dell'art. 35, sia prevalso l'uso che le nomine del presidente e dei vice presidenti del Senato si facciano con la dichiarazione limitativa di tempo, o per una legislatura o per una sessione determinate. Questa è non solo consuetudine costante, ma anche razionale, perchè siccome l'art. 35 dice soltanto che il presidente ed i vice presidenti del Senato sono nominati dal Re, potrebbe a taluno venire in pensiero che la legge fondamentale statutaria, non prescrivendo un limite di tempo, massime per confronto coll'art. 43 riguardo all'ufficio di presidenza della Camera dei deputati, il presidente ed i vice presidenti del Senato dovessero trovarsi nominati a vita.

Ecco la spiegazione a darsi alle dichiarazioni che si contengono in tutti i decreti di nomina del presidente e dei vice presidenti, cioè per una legislatura o per una sessione:

Ci sembra adunque di avere per quanto ci pare, rivendicata la legge dal dubbio di non necessità o di non convenienza.

Ma l'onor. Majorana solleva altra questione, e dico che la solleva perchè la porta in un campo più alto che non sia quello, sebbene importantissimo, di una delle funzioni giudiziarie del Codice civile. Se non che io temo che per sollevarla, egli venga a spostarla o sviarla.

Colla proposta dichiarazione di legge, meramente dichiarativa, siccome, in questo senso, la dichiarazione già si troverebbe nelle leggi anteriori, forse che si pregiudica la questione speciale a cui egli accenna? No. La nostra, se mera dichiarazione, lascierebbe le cose in *conditione juris*.

Nella discussione adunque della presente legge, l'ufficio mio di relatore, non mi permetterebbe di inoltrarmi a ragionare nella ipotesi da lui indicata, dello scioglimento della Camera che ha accusato i ministri, della facoltà, che alla Camera che ha accusato, od all'altra che vi fosse succeduta potesse competere o non di rivocare l'accusa. Per ora, non ce ne dobbiamo occupare, io debbo limitarmi a quel campo che è circoscritto dalla proposta di legge e della dichiarazione che noi vi proponiamo di sanzionare col vostro voto.

Noi non vogliamo entrare nella questione costituzionale se la Camera elettiva possa rivendicare qualche diritto anche nel caso di scioglimento, se nel discutere possano verificarsi delle circostanze nelle quali la Camera possa rivocare in qualche modo o richiamarsi dalle deliberazioni che abbia anticipatamente preso riguardo all'accusa dei ministri, se possano succedere fatti politici che valgano a intrinsecamente mutare la posizione rispettiva dell'Alta Corte di giustizia, costituita a termine dell'articolo 36, e delle persone che vi si troverebbero sottoposte. Circa la competenza, o la pronuncia dell'Alta Corte, la nostra legge nulla toglie, nulla aggiunge, nulla pregiudica.

La nostra legge dice soltanto che in tutti gl'intervalli in cui non siede il Parlamento politico, anche quando la Camera elettiva non siede, per tutti gli effetti che di diritto, segnatamente per gli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto e 369 e 370 del Codice civile, il presidente del Senato ed i vicepresidenti continuano nelle loro incombenze. Se queste incombenze si debbono esercitare in un modo piuttosto che in un altro la legge lo lascia in *conditione juris*.

Senonchè, fatte tutte le riserve e non potendo

assumermi di discutere e tanto meno di risolvere una questione così grave come quella che sarebbe stata sollevata dall'onorevole Majorana-Calatabiano, io gli osserverò che è ancora da discutersi se e come la Camera dei deputati, dopo aver posto i ministri in accusa, la potesse revocare; che, se questo ha potuto essere una disposizione di un progetto di legge, tuttavia finora non è ancora tradotta in un precetto al quale dobbiamo coordinare l'esecuzione delle leggi che attualmente vi sono...

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

Senatore FERRARIS, *relatore*. Dunque non entriamo in quest'argomento; restiamo nei limiti del progetto presentato e contentiamoci alle dichiarazioni che noi medesimi abbiamo forse troppo abbondantemente ripetute, non essere forse necessario. Tuttavia, sollevato il dubbio, è necessario che dal potere legislativo si risolva. E senza entrare nei maggiori argomenti previsti dagli articoli 36 e 37 dei poteri giudiziari del Senato, basti avvertire a quelli non meno importanti per la costituzione del nostro Stato, pel nostro diritto pubblico interno che sono contemplati nell'art. 38 dello Statuto e negli articoli 369 e 370 del Codice civile.

Gli atti della stato civile della Famiglia Reale toccano ed interessano alle questioni le più gravi della successione al trono.

Noi non possiamo dimenticare che la eredità sovrana dipende dagli accertamenti relativi agli eventi che succedono, per nascita, per morte o per legittimo maritaggio; e che a ciò sono destinati quegli atti autentici, e con forme di speciale importanza, i quali devono essere presentati al Senato in modo solenne, e quindi depositi nel suo archivio: Essi sono di tale e tanta importanza che esorbitano dalla condizione di semplici atti ordinari dello stato civile e devono essere portati alla dignità di veri atti che interessano la generalità dello Stato.

L'onor. Majorana ha domandato la parola. Io non so se anticipo la discussione che egli vorrà ampliare, però dichiaro fin d'ora che lo seguirò fino al punto in cui l'obbligo di sostenere e di difendere la legge che vi abbiamo presentata ce ne indicherà la necessità, non oltre.

E qui dirò ancora una parola.

Egli finì il suo discorso con dire: Io preferisco la formula ministeriale, cioè quella for-

mula che ora non esisterebbe più, giacché l'onorevole ministro dell'interno, a seguito anche della comunicazione che gli venne fatta nell'Ufficio centrale, ha dichiarato che accettava la formula della Commissione.

Sembra tuttavolta che l'onor. senatore vorrebbe che dall'Ufficio centrale si riconoscesse che la formula ministeriale potesse essere sufficiente per risolvere quel dubbio che sia nato dall'art. 369. Ora per noi, ed anche pel Ministero, non è più discutibile che fosse insufficiente.

Possiamo noi fare delle dichiarazioni che trascendano da questa linea? Ho già indicato le ragioni per cui non lo potremmo e non siamo disposti a farlo, nè l'obbligo di relatore si potrà estendere fino al punto che, sopra questione non attinente al progetto in esame, egli sia in debito di rispondere alle considerazioni che potranno essere esposte dall'onor. Majorana.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'on. senatore Majorana-Calatabiano.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Io non aveva parlato che di progetti, non di vigente disposizione di legge per la quale alla Camera che accusa il ministro, finchè il giudizio non sia seguito fosse accordata la potestà di revocare l'accusa medesima. Anzi cotesta potestà, nell'attuale legislazione, alla Camera è espressamente interdotta; come è interdotta alla sezione d'accusa, quando ne è investita la Corte d'assise, di tornare ad occuparsi dell'accusa.

Occorrerebbe una legge, perchè quella potestà fosse data al potere accusante. Legge cosiffatta, io dissi, fu proposta una volta; e non temerei che altra se ne proponesse, se dovesse tornare a galla il grave argomento della responsabilità ministeriale. Dunque io riconosco coll'egregio relatore, che legge nello stato attuale non vi ha. Ma è poi vero che la legge che andiamo ad approvare, com'egli pretende, lascerà lo stato attuale?

Come è possibile, io replico, che resti, malgrado la nuova legge, immutato lo stato attuale, una volta che ora si dispone di dover sedere l'Alta Corte, per giudicare i ministri, anche a Parlamento chiuso?

Sarebbe compatibile l'articolo proposto dall'Ufficio centrale, con la legge che domani si presentasse e si votasse, estendendo lo Statuto, per la quale legge si desse facoltà alla Camera di revocare l'accusa? Tale articolo non sarebbe

compatibile: imperocchè esso investe espressamente il Senato, della potestà e del dovere di giudicare il ministro a Camera chiusa, non che a Camera sciolta.

Perchè alla Camera si attribuisca una facoltà di discutere che ancora non ha avuto, è *re ipsa* affermato che la Camera dev'essere aperta lungo gli atti dell'Alta Corte di giustizia.

Ora, se è indiscutibile che la Camera può essere sciolta o chiusa, e, d'altra parte, se, per nuova legge, si vuole che l'Alta Corte intanto sieda e giudichi, per ciò stesso si toglie alla Camera la possibilità di discutere il concetto di venire attribuito ad essa il potere che oggi non ha, ma che si riconosce che potrebbe avere, di revocare cioè la propria accusa.

Quando la Camera avrà cotesto diritto, voi replicate, distruggeremo la legge: ma, è meglio non farla, se con anticipazione si consente che essa può essere destinata alla deroga.

Voglio soggiungere, che la Camera subalpina prima, indi l'italiana, presero in considerazione, più e più volte, il progetto che conteneva tra le altre la disposizione sulla potestà di revoca dell'accusa dei ministri.

Secondo me, pertanto, la legge innova, ed, innovando, attenta alla franchigia costituzionale, perchè l'accusa è l'avviamento al giudizio; ma non è lo svolgimento del giudizio e molto meno la condanna.

Ora, l'accusatore potenzialmente deve stare sempre al suo posto; e non vi starà, perchè la Camera che si scioglie, è veramente un cadavere; non esistono più neppure i rottami della Camera quando è già sciolta.

Dunque, accettando l'articolo proposto è tolta una guarentigia costituzionale che sostanzialmente è rispettata dallo Statuto.

Ma io vado più in là.

Io vorrei mantenuta l'accennata guarentigia, non per i soli ministri accusati dalla Camera, ma anche pei senatori i quali possono essere condotti all'Alta Corte di giustizia.

Ora, se i senatori, pur facendo parte del Parlamento, possono essere accusati e giudicati dai loro pari, senza che l'altro ramo del Parlamento ci abbia alcuna ingerenza; egli è pur vero che essi, nel caso in cui sieno investiti dell'ufficio di ministri, per causa di esso, possono essere soggetti all'accusa per deliberato della Camera: onde è evidente che, anche in questo caso, giu-

stizia esige che al senatore ministro non manchi la guarentigia della permanenza, al proprio posto dell'accusatore, finchè l'Alta Corte non abbia giudicato, e all'accusatore non manchi il mezzo d'invigilare sulla condotta del Governo durante il giudizio.

Al semplice senatore accusato giova sempre la presenza del Parlamento, perchè egli può far capo al Senato corpo deliberante, non Alta Corte, con istanze e perfino con dimissioni: delle quali, a Parlamento chiuso, non si può occupare l'Alta Corte; e alle quali perciò mancherebbe il consenso competente a decidere.

Ma se noi, dice il mio onor. collega ed amico il relatore Ferraris dobbiamo fare una legge che si circoscriva alla proposta ministeriale, con ciò stesso pregiudicheremo la quistione della competenza dell'Alta Corte, di sedere a Parlamento chiuso. Ma cotesto, a mio giudizio, è il vero caso in cui nulla si pregiudica; imperocchè la difficoltà in pratica essendosi presentata per la ipotesi delle funzioni del presidente secondo il Codice civile, per esse solamente si pronunzia il legislatore; e con ciò non afferma in modo positivo che tutt'altre facoltà restino interdette.

Ad ogni modo, tra interdire la facoltà che segga l'Alta Corte di giustizia a Parlamento chiuso, a Camera sciolta soprattutto, e lasciare la possibilità che, anche accusato un ministro, il giudizio si espleti mentre il Parlamento non può sedere: io preferisco che cotesta facoltà sia interdetta.

A cotesto modo le guarentigie si accrescono, il giudicabile non sarà assoluto, rimarrà giudicabile: ma sarà messo in mora intanto il Governo, o di non sciogliere la Camera, o di riconvocarla tosto. Se nulla si vuol pregiudicare, limitiamoci all'articolo quale lo proponeva il Ministero.

Ma, se si vuole andare in fondo nella interpretazione dello Statuto, e per le due ipotesi che riguardano l'accusa dei ministri e l'accusa dei membri del Senato si voglia qualcosa determinare con espressa disposizione di legge intorno alla competenza del Senato di sedere in Alta Corte di giustizia: io non trovo niente di male, anzi trovo perfettamente armonico allo spirito dello Statuto che si sanziona doversi arrestare gli atti dell'Alta Corte di giustizia tuttavolta che il Parlamento sia chiuso.

Senatore COSTA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA. A me pare che abbia esattamente risposto il relatore dell'Ufficio centrale all'onor. Majorana, allorchè disse che l'onorevole Majorana estendeva, per non dire spostava, i termini della questione.

Il nostro collega Majorana si preoçcupa specialmente della costituzione del Senato in alta Corte di giustizia a mente dell'art. 36 dello Statuto, ma non dà, secondo me, sufficiente importanza alle disposizioni dell'art. 37.

In forza dell'art. 37 nessun senatore può essere arrestato, fuori dei casi di flagranza, senza il consenso del Senato; non può essere giudicato che dal Senato.

Ma può legalmente avvenire che, in flagranza di reato, venga tradotto in arresto; può avvenire che contro un senatore sia portata denuncia o querela per un reato tale da richiedere che venga tantosto spiccato mandato di comparizione o di cattura.

Or se si accettasse la teoria dell'onor. Majorana-Calatabiano, e si ritenesse che durante la chiusura delle sessioni, la giurisdizione del Senato costituito in alta Corte di giustizia debba arrestarsi, ne verrebbe la conseguenza che il senatore arrestato in flagranza di reato non troverebbe il giudice per interrogarlo, e che non sarebbe possibile istruire il procedimento sulle denunce o querele che venissero presentate.

Ora è a credersi che l'onorevole Majorana-Calatabiano non voglia venire a queste conseguenze; ma sarebbero conseguenze inevitabili ove non fosse riconosciuta la facoltà del presidente di nominare, nell'intervallo delle sessioni, la Commissione d'inchiesta preveduta nell'art. 8 del regolamento giudiziario del Senato.

Non esageriamo la portata di quest'articolo quale è proposto dall'Ufficio centrale; in esso non sono risolte le gravi questioni di diritto costituzionale, che il nostro collega Majorana ha sollevato; perchè, dato pure che, nominata la Commissione d'inchiesta, essa concluda con un rinvio all'alta Corte di giustizia, l'onorevole Majorana m'insegna che nessuna delle questioni medesime rimarrebbe pregiudicata; l'alta Corte, *in limine iudicii*, potrebbe esaminarle e deciderle essa stessa, essendo essa sola competente a giudicare della propria compe-

tenza e della procedibilità dell'azione portata al suo giudizio.

Credo quindi che, senza arrestarsi alle obiezioni proposte dal senatore Majorana, il progetto meriti di essere approvato nei termini nei quali venne formulato dall'Ufficio centrale.

Senatore BUSACCA DEL GALLO D'ORO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore BUSACCA DEL GALLO D'ORO. Le osservazioni fatte dall'onor. relatore e la lettura dell'articolo proposto, secondo me, fa nascere una questione pregiudiziale.

L'articolo proposto dice: « Nell'intervallo fra le legislature e fra le sessioni di una stessa legislatura, il presidente ed i vicepresidenti del Senato durano fino alla nomina dei successori nel rispettivo ufficio a tutti gli effetti di diritto, e segnatamente degli articoli 36, 37, 38 dello Statuto e 369 del Codice civile ».

Ora, io domando: cessata la legislatura, vi è o non vi è un presidente del Senato?

Se vi è, credo che non ci sia da provvedere, e le difficoltà mosse dall'onor. Majorana-Calatabiano non hanno più luogo perchè il presidente del Senato vi è.

Se non vi è un presidente del Senato, chiusa la legislatura, il Re nominerà il presidente; lo nominerà anche per quei casi che prevedeva l'onor. Majorana-Calatabiano. Quindi a me pare che sia una legge inopportuna e senza scopo.

Domando io: vi è o non vi è presidente del Senato?

Se vi è, non occorre, ripeto, una legge nuova; se non vi è, l'articolo dello Statuto dice che il presidente del Senato è nominato dal Re.

Senatore FERRARIS, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FERRARIS, *relatore*. L'onor. Busacca viene sostanzialmente a riprodurre gli argomenti dell'onor. Carutti. Ma io gli osserverò semplicemente, in punto di forma, che siccome è certo, costante in fatto che le nomine del presidente e dei vicepresidenti si fanno per determinati periodi di tempo...

Senatore BUSACCA. Per sessioni...

Senatore FERRARIS, *relatore*... per sessioni; ora cessato il periodo o tempo determinato nei decreti di nomina, domandiamo: C'è o non c'è

il presidente? Ecco il dubbio che si vuole risolvere...

Senatore BUSACCA... Vi è l'articolo dello Statuto il quale dice che il Re nomina il presidente.

Senatore FERRARIS, *relatore*. Il Re nomina il presidente ed i vicepresidenti, non dice per qual tempo, nè per una determinata legislatura o sessione; lo dicono i decreti di nomina; ma se sussistesse quanto suppone l'onor. Busacca, bisognerebbe che ad ogni cessare di sessione si facesse una nuova nomina da aver effetto nell'intervallo, il che mi sembra non esser necessario, nè conveniente; questo, almeno, a mio sommosso avviso.

Il progetto in esame che cosa dice? Il presidente, sebbene nominato per un periodo determinato, dura ancora in ufficio. Perché? Perché lo Statuto dice che in questi casi, cioè nei casi previsti dagli articoli 36, 37 e 38, il Senato non è potere legislativo, ha uffici speciali, che non cessano e non possono cessare nemmeno a Camera sciolta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor commissario regio.

FORTIS, *commissario regio*. A me pare che le opposizioni sollevate contro questo progetto di legge non siano tali da persuadere il Senato a non accettarlo.

La questione pregiudiziale testè sollevata dall'onor. senatore Busacca addita la ragione della legge, perchè si tratta precisamente di sapere se nell'intervallo da legislatura a legislatura, da sessione a sessione, continuino i poteri e le funzioni del presidente del Senato.

Il senatore Busacca domandava: c'è o non c'è il presidente del Senato nell'accennato intervallo di tempo? Ecco appunto il dubbio. Ora il Governo crede opportuno di eliminarlo, dichiarando che nell'intervallo da legislatura a legislatura, da sessione a sessione, il presidente del Senato continua nelle funzioni che la legge gli commette.

Il Governo, nel presentare questo progetto di legge, credette che fosse sufficiente provvedere alla continuazione dei poteri del presidente del Senato in relazione all'adempimento delle funzioni di ufficiale dello stato civile per il Re e per le persone della Famiglia Reale. La Commissione senatoriale ha giustamente osservato che vi sono altre funzioni contemplate dallo

Statuto del Regno; le quali debbono in date eventualità esercitarsi dal presidente del Senato, anche nell'intervallo delle sessioni e delle legislature. Perciò ha creduto di dare carattere generale al progetto di legge. E il Governo non dissente ed accetta la modificazione proposta.

Gli onorevoli senatori Carutti e Majorana hanno parlato da un punto di vista molto diverso. Il senatore Carutti ritiene superflua la legge, mentre il senatore Majorana reputa che essa aggiunga qualche cosa allo Statuto: e sostiene ancora che, sotto un certo rapporto, dovrebbe disporre contrariamente a quel che dispone.

Vorrebbe il senatore Majorana che le attribuzioni deferite al presidente del Senato, quando il Senato debba essere costituito in Alta Corte di giustizia, fossero sospese nei periodi in cui il Parlamento non è convocato.

In tale divergenza di opinioni, signori senatori, voi dovete vedere la ragione sufficiente della legge. Conviene eliminare i dispareri e le dubbiezze in materia così delicata ed importante.

Le osservazioni del senatore Costa, relatore, hanno messo in evidenza i gravi inconvenienti ai quali si andrebbe incontro se fosse accettata l'opinione del senatore Majorana. Ed io non so davvero comprendere come si possa difendere la tesi che, per rispetto alle franchigie parlamentari, dovrebbero ritenersi sospese le attribuzioni del presidente del Senato, in ordine alla convocazione del Senato stesso in Alta Corte di giustizia, nell'intervallo delle sessioni e delle legislature.

Il senatore Majorana si appoggia ad una considerazione di diritto costituzionale, dicendo: io penso che quando il Senato fosse chiamato a giudicare dei ministri messi in istato d'accusa dalla Camera dei deputati, debba il Parlamento essere aperto; imperocchè dovrebbe o potrebbe essere data alla Camera dei deputati la facoltà di ritirare l'accusa pronunciata contro i ministri.

Ma io osservo innanzi tutto che di una condizione di cose avvenire non si può discutere oggi. Vedremo se la disposizione di cui ha parlato l'onorevole Majorana diventerà legge dello Stato. In tal caso bisognerà armonizzarla con le altre.

Allo stato presente della nostra legislazione

credo che, una volta pronunciata l'accusa, la Camera dei deputati abbia esaurito il compito suo. Il Senato del Regno, investito a termini dello Statuto ed in forza di una deliberazione della Camera legislativa, di attribuzioni giudiziarie, non può in nessuna maniera esserne spogliato per un atto successivo dell'Assemblea che ha pronunciata l'accusa.

Questa è la mia opinione.

E un'altra osservazione vorrei fare a questo proposito all'onor. Majorana ed è questa, che secondo lo Statuto il Senato deve giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

È naturale che i ministri accusati dalla Camera dei deputati non facciano più parte del Governo; ed è anche supponibile che un altro Governo sia succeduto a quello di cui facevano parte i ministri accusati. Questo nuovo Governo può anche trovarsi di fronte alla necessità di chiudere la sessione legislativa o di domandare lo scioglimento della Camera dei deputati.

Ora come si può ammettere che pendente il giudizio contro i ministri accusati, non si possa procedere nè all'una cosa nè all'altra, mentre potrebbero essere consigliate da alte ed imperiose ragioni politiche, solo perchè la Camera possa essere riunita mentre si fa il giudizio dinanzi al Senato contro i ministri accusati dalla Camera stessa?

Ciò mi sembra in verità un assurdo. Non voglio però addentrarmi molto in siffatte disquisizioni di diritto costituzionale, e preferisco di richiamare l'onor. senatore Majorana ai veri termini della quistione che sono semplicissimi.

Con questa legge noi intendiamo di risolvere un dubbio che ora potrebbe sorgere; se cioè i poteri e le attribuzioni del presidente del Senato durino senza intermissione nell'intervallo da legislatura a legislatura, da sessione a sessione.

Noi avevamo decisa la quistione soltanto nel rapporto delle funzioni commesse al presidente del Senato dalla nostra legge civile.

La Commissione senatoria ha voluto risolverla anche in ogni altro caso. Il Governo accettando tale modificazione, confida che il Senato vorrà intanto per parte sua por termine ad una controversia che ha la sua ragion d'essere, approvando il progetto di legge che Commissione e Governo raccomandano ai suoi suffragi.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

Senatore BUSACCA DEL GALLO D'ORO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. Majorana-Calatabiano.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Non torno più sulla questione. Mi preme solamente di chiarire il mio pensiero; perchè dalle avvertenze del senatore Costa mi è parso che egli creda che io non mi sia circoscritto all'ipotesi della legge che discutiamo.

Il mio pensiero è questo: Non si faccia una legge che investa letteralmente, costituzionalmente (perchè la legge che si fa è un'appendice dello Statuto), il Senato, di una facoltà che può esso avere e non avere secondo lo Statuto, della quale però deve lasciarsi a lui la cura e il dovere d'interpretazione conforme alla lettera e allo spirito. Non si faccia una legge che, investendo di un potere il Senato, si risolve sostanzialmente in un dovere.

Il Senato, chiamato a giudicare, deve giudicare e non deve ricorrere al sotterfugio di ritardare il giudizio in attesa che il Parlamento si riapra. Questo è il significato della legge. Dunque la nuova appendice allo Statuto muta in dovere la potestà che il Senato può già avere e che io ammetto che abbia, ma l'ammetto, badisi, molto limitatamente, giusta la lettera e lo spirito della vigente legge statutaria.

Restando le cose quali sono, gli inconvenienti ai quali accennava l'onor. Costa, non si possono verificare mai. Perchè, se il Senato si limita, a Parlamento chiuso, agli atti preliminari del processo, a rimettere, per esempio, in libertà provvisoria il senatore accusato e arrestato in flagranza; perchè, domando io, e in nome di quale legge, al Senato si potrebbe interdire l'esercizio di una facoltà meramente conservativa?

E se la Camera ed il Senato non si edono, l'Alta Corte si può fermare ai primi atti, sia per raccogliere le prove che potrebbero disperdersi, sia per impedire uno stato di penitenza che potrebbe non essere meritata, sia per esigere cauzione: e così attenderebbe la riapertura del Parlamento.

Nello stato attuale (è inutile che me lo abbia ripetuto l'onor. regio commissario) la Camera

questa potestà di revocare l'accusa non l'ha; nè io parteggio per la teorica, e lo avevo detto prima di lui, che cotesta potestà sia bene le si dia. Ma quando egli ammette che la legge da lui difesa, in faccia a quella, dovrà essere revocata, e non può non ammetterlo, egli concede molto alla mia tesi, e ripeto: lasciate impregiudicata la potenzialità di legiferare sull'assunto; non alterate la condizione presente di cose.

D'altra parte, se non si vota la legge, o se si vota molto limitatamente, com'io consentirei, io non capisco, in nome di qual principio statutario, e in nome di qual disposizione di procedura o di diritto comune, possa essere interdetto al Senato di fare i primi atti che possano impedire gli inconvenienti a cui ha accennato l'onore senatore Costa.

Quando la legge manca, io dico che costituzionalmente, cioè per retta pratica di Statuto, l'Alta Corte non anderà mai sì innanzi, in un procedimento contro ministri o senatori, da giudicarli a Parlamento chiuso; essa, come tale, preferirà di sedere quando a suo piacimento potrà raccogliersi, anche come Senato o corpo legislativo e politico, anzichè quando il Parlamento chiuso gliene tolga il diritto.

D'altra parte non bisogna obliare che, a Parlamento aperto, la Camera rispetto al processo contro il ministro da lei accusato, non serberebbe competenza nella sola ipotesi in cui essa avesse, per un'altra legge che attualmente non è, la potestà di revocare l'accusa; ma avrebbe pur sempre competenza politica di discutere e giudicare la condotta del Ministero, per tutti quei fatti od astensioni che potrebbero essergli imputati, in ordine allo svolgimento del processo dinanzi all'Alta Corte di giustizia.

Cotesto è diritto e dovere di vigilanza del Parlamento, indispensabile, non che per l'osservanza della legge, ma anche pel rispetto a tutte le franchigie costituzionali.

Onde è sempre bene che, almeno quando si tratta del dibattimento, non sia chiusa la tribuna parlamentare.

A me preme che si eviti l'inconveniente di mutare la facoltà, che mostrasi di accordare con questa legge, nel dovere di continuare ed esaurire i processi, dei quali all'art. 36 non solo, ma anche all'art. 37.

Ma siccome avevo dichiarato già prima, non farò proposta alcuna.

FORTIS, *commissario regio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onore commissario regio.

Senatore BUSACCA. Aveva anch'io chiesto la facoltà di parlare.

PRESIDENTE. Perdoni, onore Busacca, il Governo ha sempre la precedenza quando domanda di essere ascoltato.

FORTIS, *commissario regio*. Cedo la parola al senatore Busacca.

PRESIDENTE. Sta bene; allora ha facoltà di parlare l'onore Busacca.

Senatore BUSACCA. Io fo osservare che l'onorevole commissario regio non ha risposto alla mia obiezione la quale è semplicissima. Finita la legislatura vi è o non vi è un presidente del Senato? Se vi è, egli continuerà con tutte le attribuzioni che gli conferisce lo Statuto; se poi il presidente del Senato non vi è, allora vi è lo Statuto che vi provvede, e dice che il presidente del Senato è nominato dal Re; per conseguenza non vedo qual possa essere l'oggetto di questa legge.

Il Senato può essere chiamato, come prevede l'onore Majorana, in alta Corte di giustizia; ciò è possibile, ma in tanti anni che esiste il Regno d'Italia e che vi è stato un Parlamento, quante volte è accaduto questo fatto? Passeranno degli anni speriamo, prima che il Senato debba essere richiamato come Corpo giudiziario a giudicare un ministro. Ma in ogni caso, se non v'è un presidente, il Re lo nominerà; in conseguenza io non vedo quale possa essere l'oggetto di questa legge.

Ecco quale era la mia obiezione.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. Io non ero disposto, per le condizioni della mia salute, a prender parte a questa discussione; ma poichè autorevoli senatori hanno sollevato gravi dubbi sul merito del progetto ministeriale, sento il dovere di accennare che si è caduto in equivoco sulle funzioni del Senato, il quale è ad un tempo corpo politico e tribunale giudiziario. Nella proroga di una sessione, o nel caso di scioglimento della Camera elettiva, il Senato non può funzionare come corpo politico, ma essendo



rivestito altresì di funzioni giudiziarie nello esercizio dei suoi poteri in Alta Corte di giustizia, ognuno deve intendere che le funzioni giudiziarie sono continuative, e non può essere per qualunque motivo arrestato il corso della giustizia punitiva; ond'è che un corpo deliberante giudiziario deve essenzialmente avere il suo presidente, sì per gli atti preparatori al giudizio, che per le deliberazioni del collegio; e conseguentemente il presidente del Senato deve stare sempre al suo posto.

Se per poco si ammettesse che durante la proroga della sessione o a causa dello scioglimento della Camera elettiva l'Alta Corte di giustizia non avesse il suo presidente, l'Alta Corte di giustizia non potrebbe essere convocata, e si incorrerebbe nell'assurdo politico di vedere sospesa l'amministrazione della giustizia negli affari di competenza dell'Alta Corte.

FORTIS, *commissario regio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FORTIS, *commissario regio*. Io vorrei, possibilmente, che nessun dubbio rimanesse intorno alla opportunità di affermare legislativamente che le funzioni attribuite al presidente del Senato, così dal Codice civile come dallo Statuto, non restano sospese nell'intervallo delle legislature e delle sessioni.

Rispondo all'onor. senatore Busacca il quale si fa forte di una specie di dilemma così semplicemente formulato: C'è o non c'è il presidente del Senato quando il Parlamento non è aperto? Se c'è, non importa far la legge; se non c'è il Re dovrà nominare il presidente del Senato a termini dello Statuto.

Parmi che stando alla formula, colla quale il presidente del Senato viene nominato per la sessione legislativa, dovrebbe ritenersi che nell'intervallo il presidente del Senato non resta in carica.

È certo ad ogni modo che il dubbio è giustificato.

Data pertanto la manifesta opportunità di un provvedimento, il Governo ha ritenuto, d'accordo colla Commissione senatoria, che fosse miglior cosa dichiarare con una legge che il presidente del Senato esercita legittimamente le funzioni delle quali abbiamo discusso, anche nell'intervallo delle sessioni e delle legislature.

Osservo poi all'onor. senatore Majorana che

col suo ultimo ragionamento egli viene ad ammettere ciò che noi domandiamo.

Disse l'onor. Majorana che il presidente del Senato, pur dovendo attendere, per dar corso al giudizio dell'Alta Corte, che la Camera sia convocata, potrebbe tuttavia provocare dal Senato dei provvedimenti preliminari e d'istruttoria. Il Senato potrebbe, a mo' d'esempio, ordinare la libertà provvisoria o confermare l'arresto o dar disposizioni per istruire il processo.

Ma come farà tutto ciò se non è costituito in Alta Corte di giustizia? Come potrà il Senato prendere deliberazioni, se non sarà dal suo presidente convocato?

Che poi il Senato debba attendere la convocazione della Camera dei deputati prima di giudicare del merito delle accuse, affinché, secondo l'opinione dell'onor. senatore Majorana, sia dato alla Camera stessa di poterle revocare, questa è un'altra quistione che non ha, per mio avviso, alcuna influenza nell'argomento che ci occupa. È certo, per ammissione dello stesso senatore Majorana, che il presidente del Senato può, in ogni tempo, essere chiamato ad esercitare alcune funzioni che la legge gli attribuisce.

Con siffatta opinione, a me pare impossibile che l'onor. senatore Majorana possa mantenersi avversario del progetto di legge.

PRESIDENTE. Non essendovi altri oratori iscritti, dichiaro chiusa la discussione, e non essendovi proposte, secondo il regolamento, trattandosi di un solo articolo, il progetto di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

#### Presentazione di 3 progetti di legge.

GIOLITTI, *ministro del Tesoro*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GIOLITTI, *ministro del Tesoro*. A nome del presidente del Consiglio, ministro degli esteri, ho l'onore di presentare al Senato due disegni di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento, con uno dei quali si approva il trattato di commercio fra l'Italia e la Svizzera; e con l'altro, il trattato di commercio e navigazione tra il Regno d'Italia e la Repubblica di San Domingo.

Ho pure l'onore di presentare al Senato un altro progetto di legge, del pari approvato dal-

l'altro ramo del Parlamento, per provvedimenti relativi alla Cassa pensioni civili e militari.

E siccome questo disegno di legge ha strettissima relazione colla legge dello assestamento del bilancio del 1888-89, pregherei il Senato a volerne deferire l'esame alla Commissione permanente di finanza.

PRESIDENTE. Do atto all'onor. ministro del Tesoro della presentazione, a nome del presidente del Consiglio ministro degli esteri, dei due progetti di legge: uno relativo al trattato di commercio fra l'Italia e la Svizzera e l'altro tra il Regno d'Italia e la Repubblica di San Domingo.

Questi due progetti di legge saranno stampati e distribuiti agli Uffici.

Do pure atto allo stesso onorevole signor ministro della presentazione dell'altro progetto di legge relativo alla Cassa pensioni civili e militari.

Il signor ministro prega, che questo progetto di legge sia trasmesso alla Commissione permanente di finanza.

Chi approva questa proposta è pregato di alzarsi.

(Approvato).

**Approvazione dei progetti di legge: 1. Distacco della frazione Crespi dal comune di Canonica d'Adda e dal circondario di Treviglio e sua aggregazione al comune di Capriata d'Adda e al circondario di Bergamo; 2. Autorizzazione alle provincie di Parma, Potenza, Udine e Vicenza di eccedere colla sovrimposta 1889 la media del triennio 1884-85-86; 3. Conversione in legge di tre decreti reali del 29 settembre e 23 ottobre 1883 riguardanti eccedenze di sovrimposte comunali nella media del triennio 1884-85-86.**

PRESIDENTE. Ora passeremo al n. 2 dell'ordine del giorno il quale reca la discussione del progetto di legge:

« Distacco della frazione Crespi dal comune di Canonica d'Adda e dal circondario di Treviglio, e sua aggregazione al comune di Capriata d'Adda e al circondario di Bergamo ».

Prego il signor senatore segretario Solidati-Tiburzi di dare lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, SOLIDATI-TIBURZI dà lettura del progetto di legge.

(V. Stampato N. 8).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale su questo progetto di legge.

Nessuno chiedendo la parola, si passa alla discussione speciale degli articoli.

Si rilegge l'art. 1.

Art. 1.

Dal 1° luglio 1889 la frazione Crespi, della estensione di ettari 63.81.40, cesserà di far parte del comune di Canonica d'Adda e del circondario di Treviglio e sarà aggregata al comune di Capriate d'Adda e al circondario di Bergamo per tutti gli effetti amministrativi e giudiziari.

(Approvato).

Art. 2.

Il Governo del Re è autorizzato a provvedere con decreto reale per tutte le disposizioni occorrenti alla esecuzione della presente legge.

(Approvato).

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

L'ordine del giorno reca ora la discussione del progetto di legge:

« Autorizzazione alle provincie di Parma, Potenza, Udine e Vicenza di eccedere colla sovrimposta 1889 la media del triennio 1884-85-86 ».

Si dà lettura del progetto.

Il senatore, *segretario*, CORSI L. legge:

Articolo unico.

Le provincie di Parma, Potenza, Udine e Vicenza sono autorizzate ad eccedere con la sovrimposta ai tributi diretti inscritta nei rispettivi bilanci 1889 il limite medio del triennio 1884-85-86, applicandola nelle proporzioni seguenti:

Parma, nella somma di L. 1,140,000, corrispondente a centesimi 77.517 sopra ogni lira d'imposta principale;

Potenza, nella somma di L. 2,035,788 74, corrispondente a centesimi 86 sopra ogni lira di imposta principale;

Udine, in L. 932,101 93, corrispondente a

centesimi 60 sopra ogni lira d'imposta principale;

Vicenza, nella somma di L. 1,065,791 33, corrispondente a centesimi 52 sopra ogni lira di imposta principale.

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

Nessuno domandando di parlare e non essendovi oratori iscritti, dichiaro chiusa la discussione.

Trattandosi di un progetto composto di articolo unico, esso verrà poi votato a scrutinio segreto.

L'ordine del giorno reca discussione del progetto: « Conversione in legge di tre decreti reali del 29 settembre e 28 ottobre 1888 riguardanti eccedenze di sovrimposte comunali sulla media del triennio 1884-85-86 ».

Si dà lettura del disegno di legge.

Il senatore, *segretario*, CORSI L. legge:

Articolo unico.

Sono convertiti in legge i tre decreti reali 29 settembre 1888, n. 5727 e 5728 (serie 3<sup>a</sup>) e 28 ottobre 1888, coi quali i comuni ivi indicati furono autorizzati ad eccedere con la sovrimposta ai tributi diretti il rispettivo limite medio del triennio 1884-85-86, nelle proporzioni e per tempo per ciascun comune indicato nei decreti medesimi.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Se nessuno chiede la parola e non essendovi oratori iscritti, la dichiaro chiusa.

Trattandosi di articolo unico, questo progetto di legge sarà poi votato con gli altri a scrutinio segreto.

**Discussione del progetto di legge: « Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato (N. 5) ».**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge intitolato: « Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato ».

Si dà lettura del progetto di legge.

Il senatore, *segretario*, CORSI L. legge:

(V. Stampato N. 5).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. Do facoltà di parlare al signor senatore Ferraris.

Senatore FERRARIS. Onorevoli colleghi! Io non mi aspettavo che questa legge venisse oggi in discussione.

Per trattare gli argomenti che mi sono proposti, e nei quali ebbi a trovarmi in dissenso cogli onorevoli colleghi componenti l'Ufficio centrale, avrei voluto munirmi preventivamente di quanto meglio si richiedesse per giustificare il mio dissenso.

In verità, quando fra cinque che compongono l'Ufficio centrale, quattro, tutte persone autorevolissime per dottrina, per esperienza e per uffici sostengono un assunto, ed uno solo, che non ha l'onore di potersi loro paragonare, ne dissente, vi è già per ciò solo uno sfavore in chi deve sostenere questa opinione di minoranza. Mi rinfranca tuttavolta il pensiero, che mio assunto è di sostenere quello che già fu dagli stessi onorevoli componenti l'Ufficio centrale altra volta adottato e poi dal Senato deliberato dopo una importantissima discussione. Laonde, spero, che rivendicando in certo modo l'opinione del Senato, vorrete usarmi benigna attenzione.

La legge proposta col titolo di Modificazioni delle attribuzioni del Consiglio di Stato, fu materia di studi minutissimi e coscenziosi; non voglio dar loro maggiore lode perchè io vi abbia avuto a prendervi una piccola parte; mi permetterete tuttavia di ricordare, giacchè divenne poi opera vostra, che da quegli studi ne risultò un progetto tutto armonico nelle basi di principio e nelle specialità di applicazioni e svolgimento; che piacque a voi di approvare e fu poi dal Governo del Re presentato all'altra Camera elettiva.

Questa legge ritorna migliorata?

Io non lo credo.

Se non avessi una profonda convinzione di quello che sto per dirvi, io me ne asterrei in questo momento, anche perchè non avrei ora in pronto tutti quegli argomenti che una preparazione mi avrebbe permesso di addurre a sostegno de' miei ragionamenti.

Tuttavia in brevi parole mi permetterò ricordare in qual modo fu presentato al Senato il progetto di modificazione del Consiglio di Stato,

Una delle leggi del 20 marzo 1865, proscribendo la giurisdizione del Contenzioso amministrativo, rivendicava alla giurisdizione ordinaria tutte le controversie sui diritti civili e politici, dichiarando tutti gli altri di spettanza alle autorità amministrative, ammetteva però contro i relativi decreti il ricorso in via gerarchica ed in conformità delle leggi amministrative.

Ma, tranne alcuni casi, in cui si poteva ricorrere al Re, cioè al ministro, sentito il Consiglio di Stato, in tutti gli altri, pronunciava o decideva l'autorità amministrativa; anche poi nella procedura avanti il Consiglio di Stato, mancava la garanzia di discussione contraddittoria.

Il Governo, ispirandosi a principi di libertà pensò come si potesse sostituire al giudizio dell'autorità amministrativa ed alla via gerarchica il giudizio di un collegio supremo, quale è il Consiglio di Stato, con ordinarne il procedimento, ed il giudizio con tutte le maggiori garanzie.

Questo il progetto, che istituì codesta speciale giurisdizione; uso la parola giurisdizione, sebbene nell'altro ramo del Parlamento siasi mostrata qualche esitanza, tanto che a questo scopo si insistette nel modificare il titolo della Sezione, chiamata ad esercitarla.

La parola è tuttavia, almeno sotto certi rapporti, propria, con che però non si perda mai di vista la differenza che la distingue dalla giurisdizione ordinaria; imperocchè, comunque la pronunzia o decisione debba esser informata alle leggi ed ai principi, di diritto è però giurisdizione che, per non fallire al suo ufficio, dovrà sempre ispirarsi a quei criteri che sono propri dell'Amministrazione.

Vi sono in fatto nell'applicazione del diritto delle gradazioni che non si possono così facilmente definire, ma che in astratto ed in concreto nessun è che non comprenda. Il giureconsulto, che siede in un tribunale per giudicare di competenza di diritti civili o politici, non può usare altri criteri che non siano ispirati esclusivamente al testo della legge positiva, ed ai principi del diritto. Il giureconsulto, quando siede in un collegio nel quale si giudica di interessi speciali, deve certo avere a norma le regole del diritto, ma, senza farli piegare dalla retta linea del giusto, deve infor-

mare i suoi criteri a certe esigenze delle materie amministrative. Pur non declinando, anzi applicando le regole del giusto e dell'equo, ne fa apprezzamento ed applicazione al ragguaglio delle circostanze che costituiscono il fatto, cui si riferisce il provvedimento dato dall'autorità amministrativa, e contro il quale si ricorre.

Intanto, siccome quel primo progetto istituiva e disciplinava un collegio supremo, fin d'allora dovette sorgere, e sorse il pensiero, se e come dovesse esservi una giurisdizione della stessa natura e con forma collegiale, in prima istanza. E fin d'allora si vide che potesse ammettersi; ma il come e per la competenza e per la forma si lasciava impregiudicato. E perchè? Perchè in primo grado si trovava naturalmente già costituito da quell'autorità amministrativa, contro il cui provvedimento si voleva disciplinare il ricorso, invece di quello in via gerarchica. Era tuttavia più consentaneo al nuovo istituto che all'ordinamento del grado più elevato dovesse far seguito l'organizzazione, che, se non in tutti, in certi casi, ammettesse una giurisdizione analoga in primo grado.

Ecco come nacque l'idea d'una prima istanza, ma in qual modo?

Il Governo ne faceva fin d'allora espressa riserva.

In seguito, il progetto approvato dalla Camera, della legge comunale e provinciale, portava un articolo, se non isbaglio il 63, che determinava varie competenze della Giunta provinciale amministrativa, le quali avrebbero dovuto costituire come il primo grado della nuova giurisdizione; ma, veduta la difficoltà e la discutibile opportunità della sede in quella legge, la Commissione ne propose, il Governo assenti, il Senato ne approvò il rinvio ad altra legge speciale, che venne poi presentata ed è in istato di studio.

Dette queste cose, dico subito per qual ragione prendo la parola nella discussione generale. Certo, non per far respingere, in massima, la legge, perchè ho avuto l'onore di far parte di un Ufficio centrale che ne aveva lodato il principio e fattane quella applicazione che prudentemente credeva attuabile.

Prendo la parola nella discussione generale perchè ritengo che i principi sostanziali della legge e dell'ordinamento della nuova giurisdizione

zione non consentano le modificazioni, per le quali io sono in minoranza.

Credo tuttavia, prima ancora di entrare nei punti di discrepanza, di indicarne due altri di indole e carattere quasi pregiudiziale, nei quali io consento; e ne parlo perchè in questo modo di indicare la ragione dirò, di massima, del mio dissenso.

Accenno i due punti in cui consento.

Si disse, in primo luogo: giacchè si è ora proposta la legge che ordina la prima istanza, perchè non ne facciamo un tutto coordinato ed armonico?

Infatti, poteva a prima giunta apparire singolare che si cominciasse dal grado superiore e per venirne poi al grado inferiore. Tuttavia, siccome la legge del Consiglio di Stato era qualche cosa che poteva sussistere per sè, tanto più funzionava in grado superiore, così riservata ogni discussione particolareggiata per la prima istanza, si può non ritardare intanto il beneficio della possibilità de' ricorsi nei casi già preordinati.

Sopra un altro punto io ho avuto l'onore di essere d'accordo coi miei colleghi. Nel primo progetto si erano in ordine alla competenza nella pronuncia di merito, determinati alcuni casi, e si sanciva con disposizione generale che, date certe circostanze, potesse estendersi a tutte le altre leggi, tanto attuali quanto future per cui potesse ammettersi questa speciale giurisdizione.

L'altro ramo del Parlamento credette di restringere e determinare; ma siccome il determinare se questa materia, alla quale dovrà applicarsi la cosiddetta giustizia nell'amministrazione, troverà sede naturale di determinazione nel progetto di legge già presentato per regolare il primo grado, e questo è in istato di esame, così la riserva in proposito dichiarata esclude ogni dubbio e ogni pericolo.

Vi sono però due punti nei quali io mi permisi di avere ed ho altra opinione, e sono: in primo luogo, la limitazione specifica di una eccezione alla disposizione generale dell'art. 3, in secondo luogo l'ammissione del rimedio della revocazione ammesso col nuovo art. 18. E salvo sempre il rispetto e l'ossequio che debbo ai miei colleghi, credo di essere coerente coi principi che hanno informato il primo progetto, e che informano ancora nella sua sostanza lo

stesso progetto sebbene modificato nei detti due articoli 3 e 18.

Consideriamo il primo punto. Vi sono leggi speciali, e sono parecchie le quali riservano certe decisioni alle autorità amministrative.

Ora, l'art. 3, disciplinando il ricorso per incompetenza, abuso di potere e violazione di leggi, ne eccettuava le giurisdizioni speciali costituite con leggi. E questa parte fu conservata.

Un ultimo capoverso dello stesso articolo eccettuava ancora in genere le materie, sulle quali leggi speciali attribuivano in grado definitivo la decisione ad autorità amministrativa, tranne quando il ricorso non portasse querela d'incompetenza o di eccesso di potere.

Preveggo i miei colleghi, quelli che non avessero presente il testo, che rimane fuori di controversia, che se ne debbono scartare completamente tutte quelle disposizioni che l'autorità prende nell'esercizio del potere politico. Definire quali sono codeste disposizioni è difficile, meglio lasciarne lo apprezzamento in ciascun caso; in ogni modo, ripeto, questo si trova nella legge e non forma oggetto di discussione.

Delle disposizioni riservate colla locuzione generale del primo progetto, si riscontrano due tipi di competenza e di decisione, quella del ministro delle finanze per l'applicazione delle tariffe doganali, e quelle del ministro della guerra, in alcuni casi, per le leggi di leva.

Era ed è più consono all'indole della legge il tenere una locuzione generica che comprenda tutti i casi analoghi, attuali e futuri? Io sono ancora di questo avviso.

Limitare invece a questi due, i quali, comunque importanti, non sono che tipi, per una parte, può far nascere la questione che la designazione non sia tassativa, e quindi si debba applicare a casi analoghi. Escluderebbe per contro, e nel caso di contraria interpretazione della legge, qualunque altro caso, che non sia uno di quei due.

Anzi si potrebbe spingere l'ardita interpretazione fino a pretendere, che in ogni altro caso fosse ammesso il ricorso, cioè quand'anche non implicasse questione di incompetenza, o di eccesso di potere.

Cito, per ora, ad esempio, l'art. 12 della legge sulla contabilità dello Stato che riserva l'ap-

provazione degli atti d'incanto al ministro od all'autorità cui, secondo la competenza, la specialità dell'oggetto, la stessa facoltà si riferisce.

Adottata una locuzione generale, questo caso si trova compreso nell'eccezione, quindi sottratto al ricorso; colla specificazione, limitativa o tassativa ai due casi della tariffa doganale e della leva, l'atto dell'amministrazione è sottoposta a ricorso; a malgrado che, per la specialità della materia, anche quando siansi osservate tutte le formalità prescritte dalla legge, e non siavi alcun vizio, l'autorità deve avere diritto, per un giudizio quasi di giurato, e qualora per esempio creda esservi stati dei maneggi, senza che vi sia argomento che accenni a reati, di non approvare il contratto.

Ora, accolto, come si propone ora, modificato nel modo sovra dimostrato l'ultimo capoverso di questo articolo, tutti gli atti amministrativi potranno dar luogo a ricorso, tranne i due determinati.

Ma che cosa sono gli atti amministrativi?

La legge del 1865 li definisce; sono atti dell'autorità amministrativa tutti quelli, che non versano sopra i diritti riservati alla competenza dell'autorità giudiziaria.

Ora, se si vuole ordinare una giurisdizione speciale per sostituire la via gerarchica, alla quale sono soggetti gli atti dell'autorità amministrativa, compresi quelli del ministro, sembra evidente che l'esclusione parziale determinata di alcuni di questi atti (in concreto, tariffe doganali e leva) dalla possibilità del ricorso, include l'ammissibilità per tutti gli altri non eccettuati.

Epperò l'inseppimento dell'Amministrazione semprechè i suoi atti possano riferirsi ad interessi, quand'anche non a diritti, di privati.

Ma lasciamo questa anticipata risposta alla obbiezione che verrà forse da altri esposta con maggiore efficacia di quello che io sappia o voglia.

Intanto è certo che nello Allegato al primo progetto del ministro vi sono 17 categorie di leggi amministrative (oltre quella dell'art. 12 della legge di contabilità), nelle quali si contemplan e si preveggono decisioni, deliberazioni di autorità amministrative e che, ammessa la specializzazione proposta, sono lanciate nell'ampio pelago delle interpretazioni forensi.

Vengo all'art. 18.

Fin dal primo progetto ministeriale vi era un articolo indiretto a dichiarare che per le regole e le norme di procedura, non specialmente stabilite nel progetto, si starebbe, per quanto applicabili, alle disposizioni del Codice di procedura civile; sì e come sarebbesi poi statuito nel regolamento di esecuzione.

La parola con la quale era espressa la riserva sembrava riferirsi, e si ritenne limitata alle mere disposizioni di procedimento, in modo che solo quelle di rito, non quelle riguardanti gli effetti, e tanto meno i modi di impugnare le pronunzie o deliberazioni, potessero essere oggetto di un regolamento. Intanto è però certo che nell'Ufficio centrale, che esaminò il primo progetto, si discusse, se non fosse opportuno di formulare in modo più preciso quale fosse il compito del regolamento.

In questo intento si esaminò, si può dire abbondantemente, tanto la cosa pareva evidente, se potesse pur nascere il dubbio sull'ammissibilità del rimedio della revocazione. L'Ufficio fu allora unanime nel ritenere che la revocazione non si potesse mai applicare, e se ne fece argomento espresso nella relazione al Senato.

Venuto il progetto nell'altro ramo del Parlamento, la Commissione fu anche dello stesso avviso, e spiegò nella relazione, come non dovesse ammettersi mai il rimedio della revocazione.

Che cosa è la revocazione?

È, in sostanza, e nell'effetto una querela con cui si appunta un giudicato di errore in fatto o per altri difetti, quali sono in cinque distinti casi contemplati nell'art. 494 del Codice di procedura civile.

Qui credo di richiamare di nuovo quello che sul principio ho avuto l'onore d'indicare circa la speciale caratteristica di questa giurisdizione amministrativa.

È una giurisdizione a base di diritto, ma con carattere speciale; siccome quella, che è chiamata, anche quando il ricorso è per violazione di legge, o per incompetenza od eccesso di poteri, a definire la controversia con apprezzamenti di amministrazione e di governo.

In fine della discussione nell'altro ramo del Parlamento, senza che intervenisse nessun dibattito, nessun svolgimento, nè in uno nè in altro senso, sorge improvvisamente un articolo

aggiuntivo con cui si dice che ai giudizi proferti dal Consiglio di Stato si applicherebbe anche il rimedio della revocazione.

Nessuna discussione a questo riguardo.

Signori, non mi dimentico che nel nostro regolamento, nello Statuto, per giuste ragioni di convenienza è vietato si faccia nessun appunto su quello che segue nell'altro ramo del Parlamento. Però io non censuro, o signori, accenno semplicemente il fatto.

Compare una disposizione di così grande portata; nessuno si oppone; nessuno vi assente; si vota.

La Commissione medesima, la quale aveva nella sua relazione proscritto questo mezzo speciale, come quello che fosse assolutamente contrario all'indole del giudizio, non dice parola alcuna.

Ma, signori, perchè abbiate a farvi un adeguato concetto di queste modificazioni, voi avete letto, ed io non avrei che a rileggere quello che in proposito i nostri egregi colleghi hanno scritto e consegnato nella relazione. Vi è un quadro così completo nella sua concisione, così energico, in tutto il suo spirito, che invano io mi attenterei di presentarvelo colla stessa efficacia, direi quasi, colla stessa vivacità.

Eppure, ciò tutto malgrado, a malgrado del giusto favore, con cui il Senato apprezza le argomentazioni dell'egregio relatore, ed egli, e con lui la maggioranza accoglierà la modificazione!

E tutto questo per qual ragione?

Perchè, se pure non è scritto, non è meno certo, perchè non si vuole, che questa legge torni alla Camera elettiva.

Ebbene, a mio avviso, non si manca alla convenienza quando per modificazioni, introdotte nel primo progetto e senza che siasi impegnata lotta alcuna, anzi, come si scrive nella nostra relazione, senza che siasi addotto alcun argomento intrinseco, solo perchè si avesse a pregare l'altro ramo del Parlamento di avvertire alla gravità ed alle conseguenze della sua deliberazione. Il Senato ha sempre reso ampio omaggio al sentimento di convenienza e di deferenza che l'un ramo del Parlamento deve all'altro.

Il Senato ne ha dato un recente esempio nella legge comunale e provinciale. Nel suo primo esame aveva introdotto molteplici modificazioni,

tutte savie e prudenti; talune non vennero assentite; tuttavolta il Senato credette, senza nessuna discussione, accogliere tutte le modificazioni, e non insistette su quelle che non erano state accolte, adottò quelle che erano state proposte in aggiunte, od emendamenti.

Il riesame del sistema dell'art. 3 del nuovo istituto creato coll'art. 18 porrà in luce quello che sia meglio di adottare definitivamente.

Solo quando ciò malgrado vi fosse persistenza, il Senato procederebbe colla consueta sua prudenza.

Non occorre faccia proposte; sono formulate per sè medesime.

L'art. 3 dovrebbe tornare all'antica formola; l'art. 18 non dovrebbe accogliersi.

Ma ho io qualche speranza? L'Ufficio centrale con una maggioranza di quattro su cinque, quali siano le sue convinzioni in merito, crede che, piuttosto di rimandare la legge all'altro ramo del Parlamento, se ne debba adottare una quand'anche men buona, ed in una parte abbastanza importante. Non mi lusingo nemmeno che la maggioranza del Senato voglia seguirmi nella mia opinione che, purtroppo, invano ho tentato di far trapassare nei vostri animi, richiedendosi a ciò maggiore autorità di quella che io non ho.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onore senatore Costa, relatore.

Senatore COSTA, *relatore*. Io debbo convenire, signori senatori, che, nella discussione di questo progetto di legge, il nostro collega Ferraris si trova in una condizione assai migliore di quella del relatore.

Egli ha potuto venirvi a dire, con fondamento di verità, ch'egli difende il progetto votato una prima volta dal Senato, contro l'Ufficio centrale che, se non lo disconosce, lo abbandona.

Veramente io potrei limitarmi a rispondere che *il meglio è nemico del bene*; e che non converrebbe compromettere ciò che con questo progetto di legge si ottiene per tentare di conseguire un di più che dipende dalle incerte sorti del futuro.

Ma, intendiamoci bene. È un atto di prudenza e di saviezza legislativa che noi vi consigliamo; non è un atto di debolezza. Non io sarei tale da proporverlo, nè voi di accoglierlo.

Se l'Ufficio centrale vi raccomanda di accettare il progetto di modificazione alla legge sul

Consiglio di Stato quale fu votato dalla Camera elettiva, è perchè crede che, come fu votato, non contenga alcuna contraddizione ai principî dal Senato accolti; è perchè crede che esso renda anzi omaggio ai principî che il Senato ha proclamato; è perchè crede che le modificazioni introdotte non turbano l'economia della legge, e riguardando unicamente alcune modalità accessorie, non giustificherebbero un conflitto che potrebbe arrestare il corso di una riforma vivamente attesa e dalla quale le istituzioni politiche ed amministrative attendono non ispregievole frutti.

Il nostro collega Ferraris ha ristretto le sue osservazioni a due argomenti.

Egli ha preso innanzi tutto argomento dalla modificazione introdotta nell'ultimo capoverso dell'art. 3 del progetto per sostenere che la formula adottata dal Senato come più comprensiva era preferibile a quella accolta dalla Camera.

L'articolo terzo del progetto, come il Senato ricorda, contiene una regola generale per la quale ogni provvedimento amministrativo, che non possa essere impugnato davanti all'autorità giudiziaria o ad altro collegio investito di giurisdizione, può formare argomento di ricorso davanti al Consiglio di Stato per incompetenza, per violazione di legge e per eccesso di potere.

Questa la regola. Ma a questa regola immediatamente il Senato faceva seguire un'eccezione per alcuni atti, e cioè per quelli espressamente attribuiti dalle leggi alla giurisdizione del ministro o di una autorità da esso delegata; in questi casi il ricorso era ammesso unicamente per ragione di incompetenza e di eccesso di potere, non per violazione di legge.

A questa eccezione formulata in termini generali, la Camera elettiva ha sostituito l'indicazione di due casi tassativamente enumerati, cioè le controversie in materia doganale e quelle in materia di leva.

Io non esito a convenire col senatore Ferraris che la formula adottata dal Senato, come quella che era più comprensiva, come quella che non solo si applicava alle leggi vigenti, ma poteva essere applicabile per se stessa alle leggi future, aveva un grado di ampiezza maggiore ed era preferibile a quella che attualmente noi vi raccomandiamo di accettare.

Ma io debbo ricordare al Senato che la formula generale non fu accettata nè dall'Ufficio

centrale nè dal Senato senza contestazioni: uno dei membri dell'Ufficio centrale, e negli studi preparatori e nella discussione pubblica, trovandola troppo indeterminata e per ciò stesso pericolosa, l'aveva oppugnata, proponendo di sostituirvi, senza però insistervi, quello stesso emendamento che la Camera dei deputati ha accolto.

Io ricordo di averlo allora combattuto. Ma prevalsa ora una opinione opposta, è doveroso chiedere se la limitazione, in questa guisa, introdotta dalla Camera pregiudichi il concetto fondamentale sia della regola e sia della eccezione contenuta nell'art. 3 del progetto.

Io non lo credo.

Intanto non pregiudica l'avvenire, perchè le leggi future potranno, allorchè forniranno materia di giurisdizione al Consiglio di Stato, dichiararne l'indole e l'estensione.

Pregiudica il passato?

Il nostro collega ha addotto un esempio: ed io accetto di discuterlo.

Per la legge della contabilità dello Stato il ministro può negare la propria approvazione all'aggiudicazione in un incanto.

Secondo l'art. 3 del progetto che ora si discute nella lezione adottata dal Senato contro il provvedimento del ministro non avrebbe potuto esservi ricorso che per incompetenza o per eccesso di potere, non per violazione di legge.

Pare al nostro collega che, secondo il progetto accolto dalla Camera, il ricorso sarebbe ammissibile per violazione di legge.

Mi permetterà l'onor. Ferraris che io proceda molto cauto nel fare dichiarazioni che potrebbero avere una portata d'interpretazione delle leggi esistenti, cosa che il potere legislativo deve con gran cura evitare.

Ma non credo di dimenticare questa misura di prudenza, osservando che per quanto io pensi, nel caso immaginato dal nostro collega, non iscorgo la possibilità della violazione della legge. Nè posso immaginarla, perchè si tratta dell'esercizio di una facoltà, di un atto di prudenza amministrativa, che, compiuto nelle forme legali, rimane nel merito, per necessità di cose, insindacabile.

Parmi quindi che l'esempio addotto dall'onorevole collega Ferraris non si presti alle censure che egli avrebbe fatto, sotto questo punto di vista, al progetto di legge. Nè credo



che altre se ne potrebbero addurre con maggior fortuna.

Ma è inutile che facciamo una corsa nell'immensa congerie delle nostre leggi per vedere la portata che potrà avere la limitazione introdotta dalla Camera al progetto già votato dal Senato, non essendo fuor di luogo lo sperare, che la dottrina, la giurisprudenza, la interpretazione giungano per altro verso, colla savia interpretazione delle vigenti leggi, a quel risultato che la formola senatoria aveva voluto assicurare.

Il secondo punto che il nostro onorevole collega ha fatto argomento delle sue censure, è quello che si riferisce alla introduzione nel progetto dell'istituto della revocazione.

Io comincio dall'eliminare tutte quelle osservazioni fatte dal nostro collega che per avventura colpiscono l'istituto della revocazione in sè stesso, piuttosto che nella sua applicazione alla materia amministrativa.

Certo che la revocazione qualche volta può essere adoperata come mezzo di defatigazione, come lo può essere qualunque altro rimedio ammesso dalle leggi per impugnare le sentenze.

Mà l'argomento proverebbe troppo; e non è su questo terreno che dobbiamo discutere.

Noi dobbiamo esaminare soltanto se l'istituto della revocazione sia conciliabile colla giurisdizione amministrativa.

Ed anche qui, in tesi generale, io sarei d'accordo con l'onorevole collega Ferraris nello escluderlo.

Imperciocchè parmi che la spigliatezza indispensabile nell'amministrazione, la semplicità ch'essa deve avere, la necessità di liberarsi da ogni specie di vincolo, da ogni pastoia forense, renda meno opportuno, nell'esercizio della giurisdizione amministrativa, questo rimedio straordinario per impugnare le sentenze, specialmente adatto al procedimento civile. Ma mentre io ho esposto e sviluppato questo concetto nella relazione, esaminandolo ed applicandolo ai diversi casi in cui la revocazione è ammessa, non ho mancato, e il nostro collega vorrà certamente riconoscerlo, di dire le ragioni per le quali la maggioranza dell'Ufficio centrale ha creduto opportuno di non farne argomento di controversia.

E le ragioni sono due.

La prima è che, per la stessa sua natura, questo rimedio straordinario non potrà trovare che assai rara applicazione nello svolgimento della giurisdizione amministrativa, essendo assai difficile che possa esservi anche il più lontano pretesto di addurre il dolo di una parte a danno dell'altra parte la sottrazione, la dissimulazione o la falsità del documento prodotto da una parte, in pregiudizio dell'altra. Se anche teoricamente ammesso, questo istituto non troverà quindi materia per esplicarsi, e non potrà recare gran danno al corso semplice e sollecito della giurisdizione amministrativa.

La seconda ragione è che, se vi possono essere delle ragioni di convenienza per negare l'opportunità di estendere questo istituto alla giurisdizione amministrativa, non può sostenersi che sia con essa assolutamente inconciliabile.

Il Senato quindi, costante esempio di prudenza e di saviezza, non deve impedire che l'esperimento si faccia: e dai risultati che se ne otterranno si trarrà consiglio per modificare, ove sia necessario, la legge in avvenire.

Parmi perciò che l'Ufficio centrale consiglieri ad accettare...

Senatore FERRARIS. Domando la parola.

Senatore COSTA, *relatore*... il progetto quale è ritornato dalla Camera elettiva non vi consigli cosa che contraddica ai principî che il Senato accolse e proclamò nella precedente discussione.

E qui mi permetterà il nostro egregio collega che io faccia appello alla sua grande esperienza di giureconsulto ed uomo di Stato, per pregarlo a non insistere nelle sue osservazioni.

Se nella questione che ci divide si trattasse di contraddire ai principî che il Senato ha accolti, io mi associerei al suo voto.

Ma dal momento che si tratta di divergenze accidentali e di semplice modalità, parmi che sia opera savia e prudente affrettare col nostro voto favorevole il momento in cui questo progetto possa essere elevato a dignità di legge dello Stato.

È vero che si sarebbe potuto cogliere l'opportunità offerta dal Governo colla presentazione del progetto di legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa, per sviluppare in tutti i suoi gradi la giurisdizione amministra-

tiva. Ma il voler troppo ci avrebbe condotto a raggiungere nulla: e siccome il progetto sottoposto ai voti del Senato è buono, è utile, è vivamente atteso, il Senato non esiterà ad onorarlo del suo suffragio, anche nei modesti confini nei quali è circoscritto, giacchè, costituendo fin d'ora un'efficace guarentigia di giustizia nell'amministrazione, potrà trovare in altre leggi ulteriore sviluppo ed opportuno complemento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Ferraris.

Senatore FERRARIS. Mi permetta il Senato poche osservazioni. Dopo la reverenza che io debbo alla autorità dei miei colleghi non vi sarebbe maggior incentivo, maggior invito ad accedere all'opinione altrui che quando l'onorevole mio amico e collega Costa viene ad esporre i suoi pensieri con tutta quella cortesia e quella insinuante gentilezza che gli è propria.

Mi permetta tuttavia che io nell'innocuità della mia posizione e del mio intento non accolga la preghiera, l'invito che egli mi ha fatto di desistere.

Desistere d'altronde da che cosa?

Io non ho detto, che intenda fare proposta concreta di modificazioni all'articolo terzo; mi sia tuttavia concesso breve replica.

Nel Digesto (mi permettete per questa volta che io ricordi di essere avvocato, un'altra volta, ve lo prometto, non me ne ricorderò più), nel Digesto vi sono 300 regole del diritto, se non mi sbaglio, nel titolo: *De regulis juris*; ma fra queste non credo vi siano proverbi, nè che i proverbi siano regole di diritto.

Del resto, se bene mi ricordo, la prima regola in cui spicca, tanto mirabile la non mai abbastanza lodata sapienza di quei padri del diritto, suona così:

*Regula est... quasi causae conjectio qua simul cum in aliquo vitiata est, perdit officium suum.*

Gli egregi e dotti miei colleghi ne faranno al certo facile applicazione.

Mi fu osservato che restituire all'articolo terzo l'antica dichiarazione generale ed adottare l'art. 18, sia un omaggio ai principî adottati dal Senato; non saprei come. Perocchè il Senato ha nel primo, ed originale suo progetto accolto le conclusioni ed i motivi del suo antico Ufficio centrale; e questi stanno precisamente e sull'uno e sull'altro punto in senso opposto. Sarà possibile di conciliare questi opposti principî?

Io sono convinto, che l'opera sarà difficile anche all'autorità dei miei colleghi ed alla faccenda di chi li rappresenta.

Si aggiunge: Ma non prendiamoci pensiero; le leggi future potranno rammendare quella che ora si sta facendo. Ma come? Ci si propone di fare una legge imperfetta con la riserva, che con altre future sia possibile di emendarla!

Signori, io piglio i vostri argomenti come me li presentate; non sono io che li immagino.

Siete voi che dite, o se nol dite, autorizzate che si supponga: Sì, sarà una legge cattiva, ma leggi future potranno correggerla. Certo, che il legislatore può sempre modificare la legge quando e come crede.

Queste sono le precise parole che ho raccolto. Intanto, come aveva già preveduto l'onorevole relatore parlando dell'art. 12 della legge sulla contabilità, disse che era un caso da me immaginato.

Immaginato da me! Ma se è precetto espresso della legge. Non basta.

Vi sono 17 categorie di leggi in cui stanno disposizioni analoghe. Epperò all'egregio giuriconsulto che prese la parola mi permetto di ricordare quello che si diceva nella discussione della legge di cui abbiamo trattato in questa stessa tornata. Testè si diceva, ed il Senato assentiva, che quando la legge provveda per un caso determinato, ne rimangano esclusi tutti gli altri. Così gli interpreti di questa legge saranno autorizzati a sostenere una delle due tesi che ho già indicate.

L'egregio oratore, accennando all'immensa congerie delle leggi speciali, dice doversi evitare il pericolo di fare delle applicazioni insufficienti.

È precisamente quello che dico io. Siccome nella immensa congerie delle leggi è difficile determinare a quali si debba o no applicare la nuova competenza, appunto per questo, il Senato aveva adottato la locuzione generale. Tolta la locuzione generale, per fare una legge armonica dovete comprendere specificamente tutte le leggi speciali, altrimenti scriverete nella nuova legge una disposizione sotto ogni rapporto imperfetta.

Si disse per ultimo: ma lasciamo che venga la giurisprudenza e scabilisca l'interpretazione. Si lasciamo che cresca questa vigna, che Naboth

bonificherà; lasciamo aperti, apriamo anzi tutti i varchi a qualunque più arrischiata interpretazione!

Quanto alla revocazione in genere, mi si appose, che io contraddico non tanto l'applicazione di questo rimedio, quanto il rimedio stesso.

Sarà anche vero. Ma nelle materie civili si è creduto ammettere che l'esperimento delle azioni per diritti civili e politici si faccia pieno ed intero.

È difficile negare al contendente, il quale si dica lesa da alcuno di quei grossi vizi, il mezzo di far giudicare la sua querela. Non così avviene nelle materie amministrative.

Ma, dice l'egregio senatore Costa con quella autorità che a lui danno la lunga esperienza e la dottrina: Vedrete che i casi saranno pochi! Pochi!

Quando il litigante ostinato e passionato che avete tratteggiato nella vostra relazione, abbia quei cinque mezzi che sono predisposti dall'articolo 494, state pur certi che non mancheranno di farli comunque valere.

Ma queste sono specialità quasi forensi, voi, o signori, siete legislatori. Siete chiamati a giudicare, se in questa materia speciale vi sentite l'animo, vi tranquillizza lo spirito ad autorizzare anche nelle materie amministrative tutti i rimedi che non sia conveniente negare nelle materie civili. Come legislatori, voi dovette tutelare, disciplinare gli interessi dei singoli, e delle loro passioni, e non correre il pericolo, avere il rimorso di quasi invitarveli.

I legislatori debbono essere giurisperiti per sapere quale sia la portata della loro dichiarazione; ma i legislatori debbono nell'interesse della pace, non che della pubblica amministrazione preoccuparsene e procedere cautamente nel facilitar le lotte giudiziarie, oltre la necessità. Mi sia concesso di dire qualcosa di più o signori; noi non siamo soltanto legislatori che dobbiamo provvedere agli interessi degli individui, dobbiamo anche provvedere agli interessi dello Stato, dell'Amministrazione. Or bene, quand'anche venisse il rappresentante del Governo a dichiarare che l'autorità amministrativa non teme che si allarghi là ammissibilità dei ricorsi, vi potrebbe essere chi gli rispondesse non trattarsi qui di un ministro, ma dell'autorità del Governo; e che il Parlamento ha il diritto e l'obbligo di tutelare la forza e l'auto-

rità del Governo stesso; e che infine, qualora dalle due modificazioni che io combatto, l'autorità del Governo potesse trovarsi inceppata, non saranno benedizioni quelle che i successori manderanno alla odierna facilità.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. Io do con dolore il mio voto a questa legge, poichè avendo dato il mio tenue contributo al progetto che venne elaborato in Senato, oggi ritorna peggiorato per taluni emendamenti proposti dalla Camera elettiva. Si è creduto di volere aggiustare qualche parte del progetto senatorio, e non si è posto mente che si è guastato il tutto. Il fatto che fin da ora si parla di difficile interpretazione della legge, mi conferma in questa mia opinione. Sappiamo che cosa sono le interpretazioni iniziate nel Parlamento, e che finiscono poi di complicare la matassa davanti l'autorità giudiziaria.

Mi riservò di fare in avvenire qualche proposta in ordine all'istituto della revocazione, il quale non dovea aver posto in questa legge. Questa mi sembra una esorbitanza, che sconvolge tutti i principî e compromette fin da ora la bontà della legge.

Conchiudo dichiarando che tuttavia per considerazioni politiche voterò la legge. Non poco si è dovuto stentare per vedere attuata una salutare riforma del Consiglio di Stato che frena l'arbitrio dell'autorità amministrativa, e qualche emendamento dovrebbe far ritornare il progetto alla Camera elettiva; ciò che si tradurrebbe in un vero rigetto della legge. Contentiamoci del bene, e lasciamo al tempo di far correggere i difetti che saranno riconosciuti dall'esperienza.

Senatore COSTA, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Do facoltà di parlare al relatore della Commissione.

Senatore COSTA, *relatore*. Le poche ma autorevolissime parole del preopinante hanno posto il relatore di questo progetto in un imbarazzo non lieve.

Egli ha cominciato col lodare grandemente il progetto come è uscito dal primo voto del Senato ed ha conchiuso, e di questo dobbiamo essergli grati, dichiarando che darà il voto favorevole al progetto di legge.

Ma, nel corso della sua efficace orazione egli ha gettato per così dire un germe di diffidenza

intorno alla bontà del progetto quale ci è ritornato dalla Camera elettiva, che io per verità non vorrei che rimanesse nell'animo vostro, soprattutto quando io penso all'altissima autorità del personaggio che lo ha manifestato.

Senatore FERRARIS. Ecco la differenza di oratore cui ho accennato!

PRESIDENTE. Prego di non interrompere.

Senatore COSTA, *relatore*. Il nostro collega Miraglia ha rilevato una frase mia che sono costretto a spiegare, ed occorrendo, a rettificare.

Certamente io mi sono espresso assai male o la mia voce non è giunta fino all'autorevole oratore che mi sta di fronte.

Io non ho detto che questo articolo 3 potesse formare argomento di incertezza, che potesse dar luogo a dubbia interpretazione.

Io avrei detto la più grande eresia, giacchè, se vi è disposizione che poteva dar luogo a questioni di interpretazione, era quella redatta in una formola generica ed amplissima nel primo progetto del Senato, non certamente questa modificata, redatta con una formola espressa e tassativa.

Quando io ho accennato alla possibilità di integrare questa disposizione di legge colla giurisprudenza e colla dottrina, io ho voluto accennare allo sviluppo pratico, all'interpretazione progressiva di altre leggi, che possono avere con questa qualche relazione; ho voluto alludere alla possibilità che, in base ai principî accolti in questo progetto, altre leggi esistenti assumano un significato, una portata diversa e più ampia di quella che allo stato attuale dell'ordinamento dell'amministrazione possono avere.

Nè vi sarebbe a fare grandi meraviglie, ora mi conviene di aggiungere, se, istaurate con questa legge guarentigie efficaci di giustizia nell'amministrazione, le contestazioni intorno alla materia dei giudizi ed ai limiti delle competenze prendesse nuova forma, si volgesse a nuovo indirizzo, conseguisse un assetto che nelle travagliate lotte forensi ha tentato invano di raggiungere. Questo io dissi: nè credo di avere con ciò sfatata d'avanzo la legge che stiamo per votare, ma di averle anzi attribuita quella dignità che indubbiamente, pel suo oggetto, le spetta.

Il nostro collega Miraglia ha pure aggiunto una voce al coro unanime di tutti coloro che

hanno parlato nel senso di ritenere poco conveniente l'ammissione dell'istituto della revocazione nella giurisdizione amministrativa.

Siamo in ciò tutti d'accordo; ma il dissenso consiste nel vedere se l'aver introdotto nell'esercizio della giurisdizione del Consiglio di Stato questo istituto distrugga la legge, nè contraddica i principî, ammetta qualche cosa che non sia conciliabile colla giurisdizione amministrativa.

Ora il nostro collega e il Senato ammetteranno certamente che, se vi sono ragioni di convenienza per non ammettere un istituto che può intralciare e rendere meno facile e meno spedito l'esercizio della giurisdizione amministrativa, non vi è però nessuno, io credo, il quale possa dire che questo istituto sia con essa inconciliabile.

E qui io non vorrei certamente allargare la discussione; ma mi permetterà l'onor. Miraglia che io gli osservi che, secondo me, il concetto che egli ha espresso intorno ai principî fondamentali di questo progetto non è quello che l'Ufficio centrale ha cercato di far prevalere.

Egli trae un ulteriore argomento per combattere la revocazione nell'esercizio della giurisdizione amministrativa dalla considerazione che manchi nelle contestazioni amministrative la materia giuridica, colla quale soltanto l'istituto della revocazione si spiega e si giustifica.

È vero ed è testuale nella legge del 20 marzo 1865 che le contestazioni aventi per oggetto un diritto civile o politico sono di competenza dei tribunali; è vero che questa competenza è specialmente riservata e ribadita nell'art. 3 di questo progetto. Ma è vero altresì che se la giurisdizione del Consiglio di Stato non può riguardare, salvo le contestazioni relative al debito pubblico, diritti perfetti, diritti veri e propri, è però destinata a fornire di tutela contenziosa dei diritti che la dottrina ha convenuto di chiamare imperfetti, perchè non rappresentano il conflitto del *diritto col dovere*, ma dell'*interesse coll'autorità, dell'interesse individuale coll'interesse generale*.

Non manca quindi in questa specie di contestazioni la materia giuridica, sebbene abbia indole propria, propri caratteri che nettamente la distinguono da quella sottoposta finora e che continuerà ad essere sottoposta in avvenire alla giurisdizione dei tribunali.

La questione quindi, io lo ripeto, può essere largamente discussa e con varie opinioni nel campo dell'opportunità; ma nel terreno dei principi non può dirsi che la revocazione sia inconciliabile coll'indole speciale della giurisdizione amministrativa.

E tanto meno può dirsi che sia inconciliabile colla giurisdizione amministrativa attribuita al Consiglio di Stato con questo progetto.

Il nostro onorevole collega ricorda che due ordini, direi così, di attribuzioni giurisdizionali sono, con questo progetto, affidati al Consiglio di Stato: l'una di vera e propria cassazione, stabilita nell'art. 3; e ad essa io non trovo per verità, come potrà mai applicarsi il rimedio della revocazione; l'altra, di merito, sancita dall'art. 4, nella quale il Consiglio di Stato, allo stato attuale della legislazione, sarà, per ora almeno, giudice primo e unico di fatto e di diritto.

Ora a me pare che per questa parte l'istituto della revocazione, conveniente o no, deve ritenersi giuridicamente e teoricamente ammissibile.

Adempiuto così al dovere che io avevo, come relatore, di difendere le proposte dell'Ufficio centrale, sento il dovere di render grazie ai colleghi Ferraris e Miraglia di avere provocato una discussione la quale, se non altro, ha fornito occasione al relatore dell'Ufficio centrale di chiarire i concetti della legge, e di raccomandarla ancora una volta al suffragio del Senato.

FORTIS, *commissario regio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FORTIS, *commissario regio*. Dopo le ragioni esposte dall'onor. Costa, relatore dell'Ufficio centrale del Senato, non mi restano che pochissime osservazioni da aggiungere in difesa delle due disposizioni che furono combattute, prima dall'onorevole senatore Ferraris, poi anche dall'onorevole senatore Miraglia.

Delle altre parti della legge modificata dalla Camera dei deputati, sulle quali non è sorta discussione, crederei superfluo il parlare.

E circa alla questione che si è sollevata in via preliminare dal senatore Ferraris sulla maggior convenienza di concepire ed approvare tutto insieme un ordinamento della giurisdizione amministrativa contenziosa di primo e secondo grado, io non nego in genere che

le cose fatte di getto riescano più ordinate ed armoniche; ma non è ora il caso di portar avanti questo criterio.

Noi dovremmo tornare indietro e ritardare ancora la riforma, come se questa legge non fosse già stata approvata dal Senato, e, con poche modificazioni, anche dalla Camera dei deputati.

Dovremmo, per un vago desiderio del meglio, ricominciare da capo: la qual cosa, a dir vero, mi parrebbe non soltanto inopportuna ma grandemente dannosa.

Della bontà delle leggi, specialmente nelle singole parti, non si può giudicare *a priori*. Convien vederle in atto e sottoporle alla esperienza, affinché questa insegni se sono cattive o manchevoli.

La legislazione è continuamente in movimento: essa deve correggere se medesima. La pratica deve additare al legislatore gli errori, le mende e suggerire i rimedi opportuni.

Questo mi sembra il metodo sperimentale applicato alla legislazione.

Ciò posto, io credo che si possa tranquillamente approvare questa legge nella fiducia che sarà per dare buoni risultati.

Ed ora veniamo ai due punti di quistione intorno ai quali si è aggirata la discussione.

L'art. 3 era in origine stato redatto in modo più generico nell'ultima sua parte, ed il Senato aveva dato sanzione a quella formola generica.

La Camera dei deputati ha limitato a due sole materie l'eccezione contemplata dall'articolo con questa disposizione:

« Il ricorso che non implichi incompetenza od eccesso di potere non è ammesso contro le decisioni le quali concernano *controversie doganali* oppure *questioni sulla leva militare* ».

Il che vuol dire che in tali materie delicatissime non è dato il ricorso al Consiglio di Stato per presunta violazione di legge, ma semplicemente nel caso di *dedotta incompetenza ed eccesso di potere*. In questo modo si è allargata, non ristretta, la competenza del Consiglio di Stato. E quanto alle due materie sottratte alla competenza stessa, sotto l'unico rapporto della presunta violazione della legge, tutti veggono a quali inconvenienti si andrebbe incontro, se anche in tema di dogana e di leva militare fosse ammesso il ricorso al Consiglio di Stato per violazione di legge.

L'altra questione è quella della *revocazione*, la quale, applicata al contenzioso amministrativo, repugna anche all'illustre Miraglia. Ma con tutto il rispetto dovuto a giureconsulti come il Miraglia ed il Ferraris, io domando: perchè questo istituto della revocazione deve disconvenire alla materia amministrativa?

Il concetto elementare della revocazione è molto semplice.

Un errore di fatto, dipendente da una delle cause contemplate dalla nostra legge di procedura civile, determina un giudizio diverso da quello che presumibilmente sarebbe stato pronunziato. A siffatto disordine si pone rimedio dissipando l'errore e richiamando lo stesso giudice a modificare o confermare la sua sentenza.

Ora a me pare che questo concetto elementare della revocazione, logicamente e giuridicamente parlando, non ripugni a nessuna specie di giudizio e nemmeno a quello in materia amministrativa del Consiglio di Stato.

E dal punto di vista della pratica qual danno ne può derivare? Il prolungarsi del giudizio, si dice, e la moltiplicazione delle controversie. Ma gli illustri oppositori sanno che a questi inconvenienti si può in gran parte rimediare colla brevità dei termini e colle spedite e rigorose forme della procedura.

Se il giudizio di revocazione sarà convenientemente regolato, non vi è da temere che le parti ne abusino, nè che la giustizia amministrativa possa venire intralciata o ritardata. E d'altra parte non si rifiuta *a priori* un rimedio il quale può anche in materia amministrativa aver moltissimi casi d'applicazione.

Non valgono, secondo me (me lo perdoni l'onorevole senatore Costa) non valgono intieramente nemmeno gli argomenti che sono stati addotti per giustificare la prima deliberazione dell'Ufficio centrale, la quale era in senso contrario alla revocazione.

Che cosa vuol dire se alcuni casi di revocazione contemplati dal Codice di procedura civile non si possono dare o non si possono ammettere in materia amministrativa?

Ve ne sono ben altri che indubbiamente si possono dare ed ammettere.

E allora perchè volete voi togliere alle parti il diritto di valersi di una difesa così efficace e così giusta?

E perchè vorrete, con discredito dell'Ammi-

nistrazione e con offesa dell'equità, lasciar sussistere decisioni che sono viziate dall'errore? Perchè questo errore non dovrà correggersi?

Se dunque nè per la natura del giudizio, nè per le qualità delle parti, può ripugnare alla materia amministrativa il rimedio della revocazione, io penso che la modificazione introdotta dalla Camera dei deputati a questo progetto di legge sia intrinsecamente buona e debba essere accettata dal Senato, il quale, d'altronde, deve pure tenere in gran conto le ragioni addotte dall'Ufficio centrale.

Sarebbe cosa grave anche dal lato politico il non accettare le modificazioni che la Camera elettiva ha creduto di apportare a questo progetto di legge.

E qui ricordo volentieri che l'illustre senatore Miraglia osservava poco fa, che per la costituzione del potere legislativo nella maggior parte degli Stati moderni, e soprattutto laddove due Assemblee deliberano, la legge spesso è il risultato di convenienti transazioni, di reciproche concessioni.

Della bontà di siffatti temperamenti decide la prova dei fatti e del tempo.

E questo noi attenderemo con sicura coscienza per questa legge, mentre crediamo, per quanto è dato di giudicarne preventivamente, che nel complesso delle sue disposizioni risponda convenientemente al suo scopo. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Non essendovi altri oratori iscritti, dichiaro chiusa la discussione generale.

Domani si procederà alla discussione degli articoli.

Intanto dichiaro chiusa la votazione fatta per completare alcune Commissioni.

Prego i signori senatori segretari a volere sigillare le urne.

Invito poi i signori senatori: Mantegazza, Inghilleri, Ghiglieri, Mezzacapo, Griffini, Soldati-Tiburzi, Rossi Alessandro, Ferraris, Boncompagni Ludovisi, Messedaglia, Canonico, Todaro, Ellero e Di Sartirana a voler domani procedere allo spoglio delle urne per potere dar lettura del risultato della votazione in principio di seduta.

Leggo l'ordine del giorno per domani.

Al tocco e mezzo: Riunione degli uffici per la loro costituzione.

Alle ore 2 pom.: Seduta pubblica.

I. Votazione di bollottaggio, occorrendo, per la nomina:

di due membri della Commissione permanente di finanza;

di uno nella Commissione di contabilità interna;

di uno nella Commissione per la verifica-  
zione dei titoli dei nuovi senatori;

di uno nella Commissione per l'esecuzione della legge sul corso forzoso;

di uno in quella dell'Amministrazione del fondo speciale per usi di beneficenza.

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

Disposizioni circa l'esercizio delle funzioni conferite al presidente del Senato del Regno dall'articolo 369 del Codice civile;

Distacco della frazione Crespi dal comune di Canonica d'Adda e dal circondario di Treviglio; e sua aggregazione al comune di Capriate d'Adda e al circondario di Bergamo;

Autorizzazione alle provincie di Parma, Potenza, Udine e Vicenza di eccedere colla sovrapposta 1889 la media del triennio 1884-85-86;

Conversione in legge di tre decreti reali del 29 settembre e 28 ottobre 1888 riguardanti eccedenze di sovrapposte comunali sulla media del triennio 1884-85-86.

III. Discussione dei seguenti progetti di legge:

Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato;

Costituzioni di consorzi tra più provincie per la costruzione, sistemazione e conservazione delle strade provinciali;

Proroga per sei mesi del trattato di commercio e di navigazione italo-nicaraguese del 6 marzo 1868;

Aggregazione del comune di Molocchio in provincia di Reggio Calabria al mandamento di Radicena;

Proroga della convenzione colla Società Peninsulare ed Orientale per un regolare servizio quindicinale di navigazione a vapore fra Venezia ed Alessandria d'Egitto, toccando Ancona e Brindisi, in coincidenza a Brindisi col servizio inglese oltre Suez;

Conversione in legge dei due regi decreti che approvano le convenzioni stipulate colla Società di navigazione generale italiana, addizionali a quelle del 4 febbraio 1887, approvate colla legge del 15 giugno successivo, n. 3880 (serie 2ª), per un servizio fra Brindisi e Patrasso e fra Genova e Batavia.

La seduta è sciolta (ore 6 1/4).