

## XIX.

## TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

Presidenza del Presidente **TECCHIO**.

**SOMMARIO.** — *Sunto di petizioni — Congedi — Convalidazione dei titoli dei Senatori Del Giudice, Fenaroli, Magni e Merlo — votazione a squittinio segreto dei due progetti di legge approvati nella seduta precedente: Spesa per il concorso dell'Italia all'Esposizione di Parigi del 1878 e Abrogazione dell'articolo 366 del Codice penale marittimo — Giuramento dei nuovi Senatori Fenaroli e Magni — Approvazione del progetto di legge: Conversione in legge del Regio decreto 8 settembre 1876, relativo al divieto della importazione e del transito delle uve fresche, intatte o pigiate, delle foglie e di qualsiasi altra parte della vite — Rinvio della votazione dell'articolo unico della legge allo squittinio segreto — Discussione del progetto di legge: Conflitti di attribuzioni — Considerazioni del Senatore Borgatti a sostegno del progetto — Mozione d'ordine del Senatore Ferraris — Parole del Senatore Borgatti per fatto personale — Dichiarazione del Senatore Ferraris — Presentazione di due progetti di legge — Risultato della votazione dei due progetti di legge sopraccennati.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

Sono presenti i Ministri degli Affari Esteri, e di Agricoltura, Industria e Commercio, e poco dopo sopraggiunge il Ministro Guardasigilli.

Il Senatore, *Segretario*, CASATI dà lettura del processo verbale della tornata antecedente, che viene approvato.

**Atti diversi.**

Il Senatore, *Segretario*, VERGA legge il seguente sunto di petizioni:

N. 20. La Camera di commercio ed arti di Brescia si associa all'istanza fatta dalla Camera di commercio di Milano, onde ottenere che venga sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti civili e commerciali;

21. La Camera di commercio ed arti di Bergamo, si associa al voto espresso dalle altre Camere di commercio, perchè venga sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti civili e commerciali;

22. La Camera di commercio ed arti di Torino si associa al voto espresso dalle altre Camere di commercio, perchè venga sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti, sino a quando, sanzionato il nuovo Codice di commercio, possa essere coordinato colla riforma della legislazione commerciale;

23. La Camera di commercio ed arti di Savona domanda che sia sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti civili e commerciali.

Domandano un congedo i Senatori: Torrearsa, Serra Domenico e Di Bagno, di un mese per motivi di salute; il Senatore Giustinian di un mese e il Senatore Migliorati di 15 giorni per motivi di famiglia, che viene loro dal Senato accordato.

**Convalidazione della nomina di quattro nuovi Senatori.**

**PRESIDENTE.** La parola è all'onorevole Senatore Casati per la relazione della Commissione

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

incaricata della verifica dei titoli dei nuovi Senatori.

Il Senatore CASATI, *Relatore*, legge:

« Signori Senatori. Con reali decreti 16 novembre 1876, Sua Maestà ha nominati Senatori i signori Del Giudice Achille, Merlo Domenico marchese di S. Elisabetta, Magni cavaliere Francesco, professore, e Fenaroli conte Girolamo, tutti in relazione alla categoria 21 dell'art. 33 dello Statuto, la quale considera coloro che da più che tre anni pagano L. 3000 d'imposte all'Erario nazionale. La Commissione ha esaminati i documenti statili presentati ed ha riconosciuto che in tutti i predetti signori concorrono le condizioni di censo e di età volute dallo Statuto, e perciò vi propone la convalidazione della loro nomina. »

PRESIDENTE. Domando se sia approvata la nomina a Senatore dell'onorev. cav. Francesco Magni.

(Approvato.)

Domando se sia approvata quella dell'onorevole conte Girolamo Fenaroli.

(Approvato.)

Domando se sia approvata quella dell'onorevole Achille Del Giudice.

(Approvato.)

E finalmente domando se sia approvata quella dell'onorev. marchese Domenico Merlo.

(Approvato.)

**Votazione a squittinio segreto di due progetti di legge.**

PRESIDENTE. Ora si procederà alla votazione a squittinio segreto dei seguenti progetti di legge:

Spesa per il concorso dell'Italia all'Esposizione universale di Parigi del 1878; Abrogazione dell'art. 366 del Codice penale militare marittimo.

Si procede all'appello nominale.

Il Senatore, *Segretario*, VERGA fa l'appello nominale.

PRESIDENTE. Le urne rimarranno aperte a comodo dei signori Senatori che sopravverranno.

Trovandosi nelle sale del Senato il nuovo Senatore conte Gerolamo Fenaroli, prego i si-

gnori Senatori Giovanelli e Chiavarina a volerlo introdurre nell'Aula.

(Introdotta nell'Aula il conte Fenaroli, presta giuramento nella formola consueta.)

PRESIDENTE. Do atto all'onorev. conte Fenaroli del prestato giuramento, lo proclamo Senatore del Regno ed entrato nel pieno esercizio delle sue funzioni.

Nelle sale del Senato trovasi pure il nuovo Senatore cav. Francesco Magni; prego quindi i Senatori Gravina e Verga a volerlo introdurre nell'Aula per la prestazione del giuramento.

(Introdotta nell'Aula il cavaliere Francesco Magni, presta giuramento nella formola consueta.)

PRESIDENTE. Do atto all'onorev. cav. Magni del prestato giuramento, lo proclamo Senatore del Regno ed entrato nel pieno esercizio delle sue funzioni.

Abbiamo all'ordine del giorno il progetto di legge portante la conversione in legge del regio decreto 8 settembre 1876, relativo al divieto dell'importazione e del transito delle uve fresche, intatte o pigiate, delle foglie e di qualsiasi altra parte della vite.

Prego il Senatore, *Segretario*, Casati a volere dar lettura dell'unico articolo di cui si compone questo progetto e dell'allegatovi reale decreto.

Il Senatore, *Segretario*, CASATI legge:

Articolo unico.

È convertito in legge il Regio decreto del di 8 settembre 1876 N. 3323 (Serie 2<sup>a</sup>).

ALLEGATO

VITTORIO EMANUELE II

*per grazia di Dio e per volontà della Nazione*

**Re d'Italia**

Vedute le leggi del 24 maggio 1874 e 30 maggio 1875, colle quali si vieta l'importazione ed il transito delle barbatelle e dei magliuoli delle viti, delle piante di qualsivoglia specie e delle parti vive di esse;

Considerando che l'importazione da località

infette delle uve fresche, intatte o pigiate, comiste con pezzi di tralci e con foglie, potrebbe esser causa della invasione della *Phylloxera vastatrix* nel Regno;

Sulla proposta dei Nostri Ministri delle Finanze e dell'Agricoltura, Industria e Commercio;  
Sentito il Consiglio dei Ministri,

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1° Le disposizioni proibitive delle leggi 24 maggio 1874, numero 1934 (Serie 2°), e del 30 maggio 1875, N. 2517 (Serie 2°), sono estese alle uve fresche, intatte o pigiate, alle foglie ed a qualsiasi altra parte della vite;

Art. 2° Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge.

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti d'osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Montechiaro, addì 8 settembre 1876.

VITTORIO EMANUELE

DEPRETIS.

MAJORANA-CALATABIANO.

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale. Nessuno domandando la parola, la discussione generale s'intenderà chiusa e si passerà alla discussione dell'articolo.

Se nessuno chiede la parola, non constando questo progetto che d'un articolo unico, sarà votato a squittinio segreto, a termini del Regolamento.

#### Discussione del progetto di legge: Conflitti di attribuzioni.

PRESIDENTE. Ora, secondo l'ordine del giorno, si dovrà discutere il progetto di legge sui conflitti di attribuzione.

Attendendo, per cominciare la discussione, l'arrivo dell'onorevole Ministro di Grazia e Giustizia, prego il Senatore, Segretario, Casati di dare intanto lettura del progetto ministeriale, e poscia di quello dell'Ufficio Centrale.

Il Senatore, Segretario, CASATI legge:

#### PROGETTO DEL MINISTERO

##### Art. 1.

La pubblica amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre in qualunque stato di causa, la incompetenza dell'autorità giudiziaria, quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di elevare un conflitto di attribuzioni colla stessa autorità giudiziaria, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti.

Se l'amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad elevare il conflitto finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione. Se non è parte in causa, può elevarlo in ogni stato di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata.

##### Art. 2.

Il conflitto di attribuzioni è elevato con decreto motivato dal Prefetto. Il decreto è dal Prefetto notificato con atto di usciere alle parti in causa, e trasmesso al Procuratore del Re del circondario ove pende la lite.

Comunicato il decreto al Tribunale, il medesimo, riconoscendolo emanato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente, sospenderà senz'altro ogni procedura con suo decreto, il quale dovrà notificarsi alle parti, a cura del Pubblico Ministero, fra quindici giorni dalla sua data, sotto pena di decadenza dal conflitto. Il Tribunale non potrà più emettere, sino alla risoluzione del conflitto, fuorchè provvedimenti conservatori.

##### Art. 3.

La competenza a giudicare dei conflitti di attribuzioni positivi e negativi fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, ed altresì dei conflitti di giurisdizione fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere, appartiene alle sezioni di Cassazione istituite in Roma.

Sopra ricorso documentato, alle medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte pro-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

cede in via di urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di procedura civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a Sezioni unite e costituisce sulla competenza giudicato irrevocabile.

La decisione del conflitto è determinata dall'oggetto della domanda, non già dalla pertinenza del diritto o dalla proponibilità dell'azione.

## Art. 4.

Sono abrogati l'articolo 10, N. 1, della legge sul Consiglio di Stato, e l'articolo 13 della legge sul contenzioso amministrativo, allegato E, della legge 20 marzo 1865, nonchè la legge sui conflitti del 20 novembre 1859, N. 3780, ed ogni altra disposizione sulla materia.

È del pari abrogato l'articolo 43 della legge del 14 agosto 1862, N. 800.

I ricorsi per annullamento, di che nella parte prima del precedente articolo 3, devono presentarsi nel termine di tre mesi dalla notificazione della decisione.

## PROGETTO DELL'UFFICIO CENTRALE

## Art. 1.

La pubblica amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre in qualunque stato di causa l'incompetenza dell'autorità giudiziaria, quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di *promuovere direttamente sopra tale incompetenza la decisione della Corte di cassazione*, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti.

Se l'amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad usare di quel mezzo straordinario finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione. Se non è parte in causa, può usarne in ogni stato di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata.

## Art. 2.

*La richiesta per la decisione diretta della*

*Corte di cassazione è fatta con decreto motivato dal Prefetto. Il decreto è dal Prefetto notificato con atto di usciere alle parti in causa e trasmesso al Procuratore del Re nel circondario ove pende la lite davanti al Pretore o al Tribunale. Se la lite pende davanti alla Corte d'appello, il decreto è trasmesso al Pubblico Ministero presso la detta Corte.*

Comunicato il decreto del Prefetto all'autorità giudiziaria dinanzi alla quale pende la lite, la medesima riconoscendolo emanato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente, sospenderà senz'altro ogni procedura con suo decreto, il quale dovrà notificarsi alle parti, a cura del Pubblico Ministero, fra quindici giorni dalla sua data, sotto pena di decadenza dalla richiesta anzidetta. L'autorità giudiziaria non potrà più emettere, sino alla risoluzione della questione di competenza, fuorchè provvedimenti conservatorî.

## Art. 3.

*Appartiene esclusivamente alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma:*

1. *Giudicare sulla competenza dell'autorità giudiziaria ogni qual volta la pubblica amministrazione usi del mezzo straordinario indicato negli articoli precedenti;*

2. *Regolare la competenza tra l'Autorità giudiziaria e l'Autorità amministrativa quando l'una e l'altra siansi dichiarate incompetenti.*

3. *Giudicare dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere.*

Sopra ricorso documentato, alle Sezioni medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte ecc. (il resto identico al prog. min.).

## Art. 4.

*La decisione sulla competenza dell'autorità giudiziaria, è determinata (il resto identico).*

## Art. 5.

*Sono altresì deferiti esclusivamente alla cognizione delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma i ricorsi contro sentenze pronunziate in grado di appello le quali sieno impugnate per difetto di competenza dell'autorità giudi-*

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

ziaria. Anche su questi ricorsi la decisione è presa a Sezioni unite, e costituisce giudicato irrevocabile sulla competenza, osservate nel resto le disposizioni del Codice di procedura civile.

Art. 6.

*Primo e secondo comma, identici all'articolo 4 del progetto ministeriale.*

I ricorsi per annullamento, di che nel numero terzo dell'articolo terzo, devono presentarsi nel termine di giorni novanta dalla notificazione della sentenza.

PRESIDENTE. Chiederò all'onorevole Ministro di Grazia e Giustizia se accetta il progetto come venne emendato dall'Ufficio Centrale.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Dichiaro di accettare gli emendamenti proposti dall'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. La discussione generale sarà quindi aperta sul progetto dell'Ufficio Centrale.

La parola è all'onorevole Senatore Borgatti.

Senatore BORGATTI. Signori Senatori. È stato scritto e pubblicato più volte su pei giornali, con libri ed opuscoli, ed è stato detto e ripetuto in mille modi anche in Parlamento, che la legge del 1865 per l'abolizione del contenzioso amministrativo ha fallito allo scopo onde venne promulgata; che non ha prodotto neppure uno dei tanti vantaggi che Governo e Parlamento ne attendevano; che n'è rimasta delusa perfino l'aspettazione de' suoi più caldi fautori ed ammiratori; che ha prodotto uno stato di cose peggiore dell'antecedente. E i meno ostili a quella legge hanno detto, che il principio dell'unico foro a cui essa s'informa, è bello e buono in astratto, ma che in pratica è pericoloso, anzi pregiudizievole all'indipendenza ed autorità del Governo, e agl'interessi generali dello Stato.

Se queste ed altre consimili censure ed accuse fossero fondate, il partito da prendersi sarebbe facile e pronto: revocare quella legge e rimettere le cose nello stato di prima.

Vede pertanto il Senato, nella sua autorevole prudenza e saviezza, come e quanto importi, prima di tutto, fermarsi un istante sopra queste censure ed accuse, e ristabilire le cose secondo verità; locchè, a mio avviso, si può

ottenere facilmente, sol che si abbia pazienza di riassumere succintamente gli atti e i fatti principali che precedettero, accompagnarono e susseguirono la discussione e la promulgazione di quella legge. E questo io farò, più brevemente che potrò, se il Senato vorrà anche in questa circostanza onorarmi della sua benevola attenzione; di che io lo prego caldamente, imperocchè si tratta di una questione complessa, la quale si collega a tutto il nostro sistema di ordinamento interno, nè può essere risolta rettamente se non appunto mettendola in relazione con quello che si è fatto e con quello che rimane a farsi.

Ciò varrà ancora onde si appalesi da sè senza bisogno di confutazione, poichè non ne varrebbe la pena, nè lo consentirebbero la serietà nostra e la dignità del luogo, la insussistenza di certe asserzioni, che si sono diffuse circa le cause e gli scopi di questo progetto di legge.

Io ebbi l'onore di essere Relatore della legge censurata ed accusata: alludo a questa circostanza, che per se stessa è indifferentissima, onde giustificare vieppiù la preghiera, che ho fatto al Senato, di essere ascoltato con la consueta indulgenza, poichè dovrò diffondermi più di quanto sarebbe necessario, onde ristabilire la verità dei fatti, non già per riguardo alla persona mia, ma per riguardo al Governo da cui venne ripetutamente la iniziativa della mentovata legge, per riguardo al Parlamento che l'approvò a grandissima maggioranza, e per riguardo al Re che le accordò la sua sovrana sanzione.

Comincerò dal dichiarare, che ho sempre creduto e credo tuttavia che le censure ed accuse contro la legge del 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo derivino in gran parte da coloro, i quali sono nati, cresciuti, hanno occupati uffizi, contratte abitudini sotto l'impero di leggi, di ordini e di costumanze diverse; e principalmente da coloro che sogliono spacciare per uomini pratici, a giudizio dei quali ogni innovazione che si discosti alquanto dalla cerchia ristretta del loro empirismo burocratico, è sempre una vana e ridicola teoria, un'eresia, un finimondo.

Si, è principalmente da costoro che provengono le maggiori difficoltà quando si tratti di

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

introdurre una riforma qualsiasi, sia pure di evidente utilità e necessità, come la presente.

Avrò occasione di mostrare in seguito quel che ne pensino a questo proposito gli uomini veramente pratici, la cui autorità può essere qui invocata, senza venir meno al rispetto dovuto a questo autorevolissimo e gravissimo Consesso. Per ora mi basta di asserire che uno di essi soleva dire, che « di tutte le innovazioni, la più pericolosa e funesta agli Stati, sotto qualsiasi forma essi si reggano, sarebbe quella, per così dire, di nulla innovare. »

Un'altra causa dell'accennata censura ed accusa può dipendere da ciò, che noi giuristi specialmente, quasi per abitudine di professione, incliniamo sempre a guardare queste questioni da un lato solo, dal lato strettamente giuridico, come se si trattasse soltanto di questioni di diritto privato. Ma sappiamo tutti che si tratta invece di questioni complesse e di diritto pubblico e comparato, le quali vanno esaminate e risolte, mettendo, com'io diceva testè, la legge in discussione in relazione con quelle che sono o debbono esserle affini, e devono poi tutte insieme costituire un solo ed unico sistema di diritto pubblico interno e di ordinamento amministrativo, consono alla costituzione politica dello Stato.

Di questa propensione, e quasi naturale inclinazione degli uomini di toga, voi avete, o Signori, una prova luminosa in una Relazione che fu presentata sul finire della passata legislatura, quando il Senato era già chiuso, a nome dell'Ufficio Centrale, allora incaricato di riferire intorno a questo medesimo progetto di legge.

Ivi noi vediamo un giureconsulto di tanta dottrina ed autorità, quale è l'illustre Senatore Ferraris, che veggo con piacere tra noi, studiarsi sottilmente, con l'ingegno che lo distingue, onde rintracciare l'origine dell'istituto dei conflitti di attribuzioni tra quelle poche e monche disposizioni che ci sono rimaste del diritto pubblico romano; nella guisa stessa che altri ebbero vaghezza di far risalire al diritto pubblico romano l'istituto della Cassazione. No, o Signori, tutti cotesti istituti fra loro congeneri: il contenzioso amministrativo; i conflitti d'attribuzione; il Consiglio di Stato come Corpo contenzioso o giudiziario; la magistratura ordinata a reggimento, in forma di

gerarchia militare (onde anche ai magistrati si è attaccata la febbre funesta delle promozioni, come ebbe a deplorare il compianto Odilon-Barrot nel suo ultimo lavoro sulla *Organizzazione giudiziaria*, pubblicato dal Mignet nei due volumi del 1871), il Pubblico Ministero, la Cassazione, è tutta venuta di Francia, *paese classico delle aberrazioni in questo genere*; per usare le parole vivaci ma giuste dell'illustre Mancini (1).

Sono istituti tutti, i quali hanno la loro vera ed unica ragione d'essere nell'indirizzo politico ed amministrativo, che prevalse in Francia principalmente dai primi anni della grande rivoluzione dell'89 fino ai giorni nostri, e si mantenne perfino sotto la monarchia rappresentativa, cagionandone poscia la caduta; siccome ebbi altra volta l'onore di dimostrare da questi stalli, confortato dall'autorità di un uomo, il cui nome ben merita di essere spesso ricordato in questo recinto; il nome di uno dei nostri padri e maestri in queste materie, il nome di uno degli iniziatori più sapienti e benemeriti del risorgimento nazionale, il quale, in una sua opera postuma (2), lasciò come ricordo agli Italiani, di evitare il bizzarro connubio, che fu fatto in Francia, della Carta costituzionale inglese colla legislazione organica civile ed amministrativa della prima Repubblica, del Consolato e dell'Impero; d'onde poi, a suo giudizio, derivò una delle cause principali, anzi la principalissima, per cui non poterono mai mettere salde radici le libertà costituzionali in Francia.

Ed aggiunti che a questa gravissima e giusta sentenza fecero eco e piena adesione gli statisti e pubblicisti francesi più autorevoli e competenti, senza distinzione di partiti politici, invocando tutti quelle fatidiche e sapienti parole che uno dei fautori più autorevoli delle libertà costituzionali in Francia pronunciò fino dal 1824 (Royer-Collard); parole che, con grande soddisfazione dell'animo mio, ho vedute riportate testualmente in una dottissima e splendida Relazione, presentata dall'illustre Mancini al primo Congresso giuridico italiano, sulla materia appunto dei conflitti di attribuzioni. E poichè a cagione di onore ho ricordato il nome dell'on.

(1) *Relazione intorno ai conflitti d'attribuzione*, presentata alla Camera dei Deputati nella tornata del 16 giugno 1875.

(2) CESARE BALBO: « *La Monarchia Rappresentativa in Italia*. »

Mancini, la cui autorità dovrò invocare anche in seguito, mi sia permesso di aggiungere che quanto io veniva testè accennando circa l'indole dei mentovati istituti, tutta propria del sistema francese, trova autorevole conferma in queste altre parole, che leggo in una egualmente dotta e splendida Relazione, presentata dallo stesso illustre giureconsulto e cattedratico alla Camera dei Deputati, il 16 giugno 1875, sulla materia in discussione; in cui egli dimostra largamente che « IL SISTEMA FRANCESE NON HA RISCONTRO IN VERUN ALTRO PAESE, dove sia una verità la libertà politica, e dove non manchino garanzie efficaci dei diritti dei cittadini » e che « INVANO SE NE CERCHEREBBE LA TRACCIA, non solo nella vecchia Inghilterra, ma anche nella giovane nazione degli Stati Uniti d'America, che tanto ha ereditato delle vecchie istituzioni britanniche. »

Altrettanto è dimostrato in altra dotta Relazione presentata, intorno a questa medesima materia dei conflitti di attribuzioni, alla Camera elettiva, il giorno 29 novembre 1876, dall'egregio Mantellini.

D'onde conseguita, o Signori, che gli accennati istituti e quella parte di legislazione, che più strettamente concerne il diritto pubblico interno di uno Stato, non possono estendersi da Stato a Stato, se non per una perfetta identità di condizioni politiche; a differenza di quella parte di legislazione, che riguarda soltanto il diritto privato, la quale, essendo regolata dalle norme costanti ed universali della giustizia e dell'equità naturale, può e deve essere la stessa in ogni paese civile. Se ci accade talvolta di riscontrare qualche analogia fra talune disposizioni, emanate sotto il cesarismo francese, con altre consimili, che emanarono dal cesarismo romano, ciò si spiega appunto per l'identità od analogia delle ragioni politiche.

E a questo riguardo, o Signori, non bisogna dimenticare mai, che fra i Cesari romani ve ne fu uno, il sapiente e liberale Traiano, il quale quando più esorbitavano le pretese del fisco, e più cresceva l'andazzo di far dipendere la grandezza, la potenza, la prosperità dello Stato dal moltiplicarne ed esagerarne le ingerenze, le prerogative e i privilegi, egli, con magnanimo ardimento, proclamò il principio dell'*unico foro* con quelle nobili e memorabili parole, che furono raccolte da Plinio nel suo famoso

panegirico, siccome il più bel monumento di gloria che si potesse innalzare alla memoria dell'imperatore da lui celebrato « EODEM FORO UTUNTUR PRINCIPATUS ET LIBERTAS ».

Per ultimo, o Signori, le censure ed accuse mosse contro la legge del 1865, abolitiva del contenzioso amministrativo, si possono spiegare per quest'altra considerazione.

È ora ammesso generalmente anche da noi, che sia dell'indole stessa delle forme rappresentative, onde siam retti avventurosamente, sia per cagione delle medesime lentezze dei procedimenti parlamentari, che in fatto di riforme si convenga procedere a gradi; e anziché con leggi radicali e complete, piuttosto per via di emendamenti, in forma che ogni emendamento lasci, per così dire, un addentellato, a cui si innestino le riforme successive; e che è in siffatta guisa soltanto che si ottiene quel progresso, lento bensì, ma continuo ed ordinato, mercè cui si appalesa viepiù l'eccellenza della monarchia rappresentativa, in confronto delle altre forme di pubblico reggimento, e si evitano i due opposti eccessi, della immobilità autoritaria e dogmatica dei Governi assoluti, e della mobilità tumultuaria e perturbatrice dei Governi popolari.

È però evidente che per un siffatto metodo si crea necessariamente una tradizione parlamentare e legislativa, la quale va sempre consultata ogni volta che si tratti di introdurre una nuova riforma, onde non riformare a sbalzi e in senso inverso e contraddittorio di quel progressivo perfezionamento, onde può dirsi, siccome fu detto con parole mirabilmente appropriate nella risposta data dal Senato all'ultimo discorso della Corona, che *progredire è perfezionare*.

Se questo fosse stato fatto dagli ingiusti censori ed accusatori della legge del 1865, e anche da taluni che ne assunsero la difesa senza una piena cognizione di causa; se essi avessero, come dovevano, esaminati accuratamente tutti i precedenti parlamentari e legislativi, che si riferiscono a questa materia, avrebbero veduto, prima di tutto, che l'abolizione del contenzioso amministrativo non fu se non una logica e necessaria applicazione del sistema di ordinamento interno che era stato enunciato, come parte integrante del programma nazionale, all'esordire della settima legislatura, che

può dirsi la prima del Parlamento italiano. Laonde poi Governo e Parlamento assunsero il formale impegno e promisero solennemente di venire correggendo e coordinando ai nuovi sistemi, gli ordinamenti organici civili ed amministrativi, e le leggi tutte, tradotte in fascio dalla Francia in Italia, per la fretta dell'unificare.

E qui si avverta bene, Signori, e lo consideri principalmente l'egregio amico e Collega Senatore Ferraris, a tranquillità sua, che cotale impegno fu preso, le promesse furono fatte, non già per orgoglio nazionale, e tanto meno poi per avversione puerile alle cose straniere; ma anzi per il lodevole desiderio di fare tesoro della esperienza altrui, e profittare degli insegnamenti degli stessi statisti e pubblicisti francesi più autorevoli e competenti.

Avrebbero veduto inoltre gli accusatori e censori della legge del 1865, e coloro che la difesero inesattamente, che il principio dell'*unico foro*, e la regola elementare che dall'applicazione pratica di questo principio inevitabilmente discende, di rivendicare cioè ai giudici ordinari ogni materia contenziosa vertente sopra un diritto offeso, sia che l'offesa provenga dai privati cittadini o dalle pubbliche amministrazioni, non fu una novità, una *teoria troppo ardita* dei fautori di quella legge, come si disse in Parlamento e fuori; imperocchè, lasciando anche in disparte l'autorità troppo lontana dell'Imperatore Traiano, il quale con sintesi mirabile, tutta propria della lingua latina, riassunse e proclamò la stessa regola colle parole che avete udite; la regola medesima e nella identica forma si riscontra pure in una Relazione, presentata alla Camera elettiva Subalpina nella tornata del 1° aprile 1851, quando si tentò colà per la prima volta di abolire le giurisdizioni amministrative. Ivi: « *Tutti i diritti dei cittadini o sieno invocati contro il Governo, o contro gli altri cittadini, debbono essere EGUALMENTE assicurati; nè questa guarentigia si trova COMPIUTA ALTROVE CHE PRESSO I GIUDICI ORDINARI.* »

Della Commissione, a nome della quale fu presentato quel progetto di legge, facevano parte: Cesare Balbo, Pinelli l'ex-Ministro, di onorata memoria, Giovanni Lanza, Vincenzo Ricci; e n'era Relatore il chiarissimo Carlo Bon-Compagni, ora nostro Collega al Senato, che

mi spiace di non vedere in questa circostanza fra noi, perchè ho ragione di credere che egli pure avrebbe sostenuto, colla autorità che manca a me, il medesimo assunto.

Tutti questi nomi non dovrebbero essere sospetti a coloro, i quali nell'accennata regola elementare veggono una teoria troppo ardita e pericolosa, una minaccia per l'autorità e l'indipendenza del Governo, un inceppamento per lo sviluppo della grandezza, della potenza, della prosperità dello Stato moderno.

La Commissione, che nel 1864 fu incaricata dalla Camera dei Deputati di riferire sopra il progetto di legge, che, ferito nella parte sua più vitale col famoso art. 13, divenne poi la legge attuale del contenzioso amministrativo, della quale Commissione faceva parte anche l'on. Mancini che, sopperendo all'insufficienza del Relatore, cooperò grandemente collo splendore e la efficacia della sua parola, insieme al Bon-Compagni, allora capo della maggioranza governativa, al Peruzzi, allora Ministro dell'Interno, al Mosca, che pure faceva parte della Commissione, e a qualche altro, onde il principio sapientemente liberale, a cui quel progetto era informato, trionfasse, siccome trionfò, a grande maggioranza nella Camera dei Deputati: quella Commissione, ripeto, siccome risulta dalla sua Relazione presentata alla Camera stessa nella tornata del 9 maggio 1864, dopo avere adottati i motivi, onde abbandonato il metodo delle *eliminazioni* che era stato seguito nei due progetti precedenti, in quello presentato nel 1861 dal Ministro dell'Interno Minghetti, e nell'altro successivo, presentato dal Ministro dell'Interno Peruzzi, nel 1863, e che anche in Francia dopo lunghi e maturi studî era stato riconosciuto fallace, preferiva invece il metodo razionale della Relazione Bon-Compagni del 1851; riguardo ai conflitti di attribuzioni osservava che per virtù del sistema stesso, onde procedeva l'abolizione del contenzioso amministrativo, in progresso di tempo, mano mano che cotale sistema si verrebbe più largamente applicando, cesserebbero del tutto i conflitti.

E si proponeva intanto con un articolo, che era il sesto di quel progetto che « *sorgendo conflitti d'attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, saranno elevati e decisi NEI MODI E COLLE FORME PRÈ-*



SCRITTE DALLA LEGGE. » È evidente che con questa disposizione, che venne pur essa approvata a grande maggioranza della Camera dei Deputati, si intendeva di riservare alle leggi, che dovevano gradatamente essere coordinate a quella del contenzioso amministrativo, talune delle quali erano già allo studio di apposite Commissioni, la questione tra l'abolire affatto i conflitti, oppure deferirne provvisoriamente la giurisdizione, per risolverli, alla Cassazione.

Non si pensava allora di attribuire, neppure provvisoriamente, cotesta giurisdizione al Consiglio di Stato per la ragione che fin d'allora prevaleva l'idea di istituire il nuovo Consiglio di Stato nella forma soltanto di un Corpo consultivo, esclusa ogni attribuzione contenziosa. Questo risulta chiaramente nella stessa Relazione, che precede il progetto di legge sul contenzioso amministrativo presentato dal Ministro Peruzzi nella tornata del 29 maggio 1863.

Ivi, infatti, dopo essersi accennato ai diversi Consigli di Stato allora esistenti, riguardo al nuovo Consiglio si diceva: *Il quale nuovo Consiglio di Stato se NON AVRÀ PIÙ GIURISDIZIONE CONTENZIOSA, si intende per altro, non solo di conservarlo, ma ancora di ravvicinarlo MAGGIORMENTE al potere esecutivo, perchè questo possa trarne valido soccorso NELLA COMPILAZIONE DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI E NELLA RISOLUZIONE DEI PIÙ GRAVI NEGOZÎ.* »

Vero è che successivamente il Ministro medesimo, nel progetto di legge che egli presentò appunto per la istituzione del Consiglio di Stato, pose la giurisdizione per decidere dei conflitti di attribuzioni tra le competenze del Consiglio di Stato; ma dalla Relazione che precede quel progetto si può desumere con fondamento che non fosse intenzione di quell'egregio uomo di Stato di rinunciare al suo primitivo concetto: infatti le poche materie contenziose, che si conservavano ancora al Consiglio di Stato, furono poste nel titolo delle *disposizioni transitorie*.

Comunque ciò sia, è fuori di dubbio, che la Commissione che fu incaricata dalla Camera de' Deputati di riferire sul detto progetto per l'istituzione del nuovo Consiglio di Stato, propose di togliere la detta attribuzione dei conflitti al Consiglio di Stato, per darla invece alla Cassazione; quantunque fosse Relatore di

quella Commissione un egregio Deputato, l'onorevole Piroli; il quale aveva fatto parte anche della Commissione del contenzioso amministrativo e dei nove membri onde quella Commissione si componeva, era stato il solo, che si era manifestato e mantenuto costantemente contrario all'abolizione del contenzioso amministrativo. Egli aveva nel suo retto senso capito (e chi non doveva capirlo?) che abolire il contenzioso amministrativo, e dare al Consiglio di Stato la giurisdizione per giudicare dei conflitti, era come togliere con una mano quello che si concedeva coll'altra.

Se non che, o Signori, si profitto dell'unificazione amministrativa e legislativa fatta a precipizio nel 1865, per quel tal ordine del giorno che venne votato a Torino nella tornata della Camera dei Deputati del 19 novembre 1864, onde si volle far dipendere dall'urgenza del trasporto della Capitale l'urgenza dell'unificazione amministrativa e legislativa, si profitto, dico, di quella pressura, di quel fervore di unificazione, onde allora si credeva generalmente che all'urgenza dell'unificazione tutto si dovesse sacrificare, perfino la bontà delle leggi, per innestare nella legge del contenzioso amministrativo coll'art. 13 la legge del 1859 sui conflitti.

Però la Commissione incaricata di riferire sopra tutti quei progetti di legge, raccolti, con un unico articolo, nello stato in cui erano dinanzi all'uno o all'altro ramo del Parlamento, dovendo anch'essa cedere, suo malgrado, a quella pressura, acconsentiva bensì all'art. 13 del progetto sul Contenzioso amministrativo, ma in questi termini: « FINO AD ULTERIORI PROVVEDIMENTI per la risoluzione dei conflitti tra le autorità giudiziarie e le amministrative, LA LEGGE DEL 20 NOVEMBRE 1859 NUM. 3780 sarà estesa a tutto il Regno. » Questa legge del 20 novembre attribuiva al Governo la facoltà di pronunciare nelle questioni di conflitto con decreto reale, udito il Consiglio di Stato; e così almeno si aveva una guarentigia costituzionale nella responsabilità ministeriale. Ma neppur questo andò a sangue del Ministero d'allora; il quale, valendosi dei poteri che gli erano concessi per coordinare tra loro tutte le leggi unificatrici, volle aggiungere alle riportate parole dell'art. 13 le seguenti: « ferma la giurisdizione attribuita al Consiglio di Stato per pro-

nunciare sui conflitti dell' art. 10 della legge sulla istituzione del Consiglio di Stato. »

L'articolo 10 della invocata legge è così concepito:

« Il Consiglio di Stato esercita giurisdizione PROPRIA pronunciando definitivamente con decreti motivati sui conflitti che insorgono tra l' autorità amministrativa e la giudiziaria. »

Ma chi è che non vegga che il Ministero, profittando dei pieni poteri, non mirava tanto ad attribuire al nuovo Consiglio di Stato una giurisdizione temporanea per la risoluzione dei conflitti, quanto a stabilire il Consiglio di Stato medesimo, nella forma di un Corpo contenzioso o giudiziario con giurisdizione PROPRIA? Locchè era in contraddizione manifesta col carattere transitorio dell' articolo 13, e col programma amministrativo, onde Governo e Parlamento si erano impegnati, come vedemmo, di ordinare lo Stato in un sistema, pel quale l' istituzione del Consiglio di Stato nella forma di un Collegio contenzioso o giudiziario sarebbe stato un controsenso, un anacronismo.

Non si osò tuttavia di togliere dall' art. 13 quelle prime parole « fino ad ulteriori provvedimenti », e così si radicò nell' articolo stesso quella promessa, che è rimasta inadempita per 12 anni, e che ora dev' essere assolutamente compiuta, senza ulteriori indugi.

Ecco come avvenne quell' innesto della legge del 1859 relativa ai conflitti di attribuzioni nell' art. 13 della legge del 1865 sulla abolizione del contenzioso amministrativo; innesto del quale si è menato tanto scalpore, non a torto, e fuori e dentro del Parlamento.

Ma io domando se sia ragionevole, se sia giusto, se sia civile dire, come è stato detto, alludendo ai fautori della legge del 1865, che quell' innesto parve fatto apposta per dare ragione al Darèst, e perchè si avverasse il vaticinio del compianto Cordova; quasi che occorresse molta virtù divinatoria onde presagire quello che doveva accadere, ed accadde infatti, per il bizzarro e mostruoso connubio di due leggi, chè si escludono a vicenda, supponendo l' una la piena abolizione, l' altra la piena conservazione del contenzioso amministrativo.

Domando se sia giusto, se sia ragionevole, se sia civile attribuire a difetto della legge del 1865, e ad imprevidenza dei suoi fautori, quello che piuttosto andrebbe ascritto a colpa

del Governo e del Parlamento, se Governo e Parlamento non fossero a loro volta giustificati dalle circostanze straordinarie e dalle grandi occupazioni e preoccupazioni politiche, onde la promessa contenuta nell' articolo 13, ed altre non meno importanti rimasero fin qui inadempite.

Tutto questo, o Signori, risulta dai precedenti parlamentari e legislativi fin qui invocati, ed esaminati con la scorta della Relazione che, siccome dissi, fu presentata alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 maggio 1864. E dalla Relazione medesima, non che dalla discussione, che successivamente ebbe luogo alla Camera dei Deputati, e fu una delle più memorabili del Parlamento italiano, applaudita anche all' estero da giureperiti e pubblicisti di grandissima fama; e specialmente dalla discussione della tornata del 13 giugno 1864, si apprende inoltre, che la indicata Commissione, stabilito il carattere storico e politico del contenzioso amministrativo e dei conflitti, non che degli altri istituti congeneri, veniva dimostrando che, esaminata diligentemente la genesi, onde cotali istituti si svolsero successivamente nelle discussioni e deliberazioni dell' Assemblea costituente prima, e poscia del Corpo legislativo, si scorge chiaramente che neppure a quei legislatori, sebbene dominati dalla smania febbrile di tutto innovare, e di ricostruire *ab imis fundamentis* l' ordinamento dello Stato, non era sfuggito che cotali istituti, anzichè veri istituti, propri di un ordinamento *stabile* e di un sistema *normale* di legislazione, dovevano considerarsi piuttosto siccome un' *arma di guerra*, per usare le acconcie parole adoperate in proposito dal citato Odilon-Barrôt, nell' opera già ricordata; dovevano considerarsi quali espedienti straordinari resi necessari dalle circostanze eccezionali e dalle continue rivoluzioni e reazioni, in cui allora versava la Francia: che fu soltanto sotto l' Impero che, giovando alle mire autocratiche ed accentratrici di quel Governo, venne convertita in sistema *permanente* e *normale* di legislazione, quella diffidenza la quale aveva avuto origine soltanto da circostanze straordinarie e passeggere.

E la Commissione stessa, onde confermare autorevolmente i giudizi da essa emessi sulle origini degli accennati istituti, e sulla neces-

saria connessione che essi hanno tra loro e con tutta la legislazione organica, civile e amministrativa, citava, fra gli altri autori francesi, il Bathie, il quale nel suo trattato del *Diritto pubblico amministrativo*, al tomo 4, pag. 453, così si esprime: « In Francia non potrebbero esser sopprese le giurisdizioni amministrative se non con una riforma COMPLETA di TUTTA la legislazione. » Donde la Commissione traeva argomento di concludere che, o bisognava conservare il contenzioso amministrativo colle leggi importate dai pieni poteri dalla Francia in Italia nel 1859; o volendo abolire il contenzioso amministrativo, come si proponeva, bisognava lealmente accettare il nuovo sistema con tutte le sue conseguenze, e proseguire gradatamente nelle intraprese riforme fino all'applicazione compiuta del sistema medesimo. E si additavano perfino le leggi che successivamente dovevano essere coordinate al nuovo sistema; prima delle quali quella del Consiglio di Stato, che già era stata proposta, come vedemmo, da una Commissione nominata dalla Camera dei Deputati, in senso consono al nuovo sistema; e la legge dell'ordinamento giudiziario.

Si, anche questa, o Signori; imperocchè se, in omaggio al principio della separazione e dell'indipendenza dei poteri, deve la magistratura essere reintegrata di tutto ciò che le spetta costituzionalmente per il nostro Statuto, il *jus-dicere*, cioè, la *juris-dictio*, la piena potestà di giudicare, deve anche la magistratura per la bontà dell'istituzione, e per le qualità morali ed intellettive delle persone, presentare tutte quelle guarentigie che sono introdotte dallo Statuto medesimo a tutela dei diritti di tutti, dei privati, come del Governo e delle pubbliche amministrazioni.

Nè le cose rapidamente discorse fin qui risultano soltanto dai precedenti parlamentari e legislativi che ho avuto l'onore di ricordare; ma da altri molti, che ometto per brevità, e per non abusare di troppo della benevola attenzione del Senato. Solo non posso dispensarmi dal ricordarvi inoltre, poichè ciò tiene egualmente all'assunto da me sostenuto, che nella Relazione, la quale precede il primo progetto di legge presentato al Parlamento italiano per l'abolizione del contenzioso amministrativo dal Ministro Minghetti nella tornata della Camera elettiva il 27 aprile 1871, si leggono queste importanti

parole: « NON PUÒ NEGARSI la tendenza dell'età moderna a sostituire alle giurisdizioni speciali la GIURISDIZIONE ORDINARIA ed UNIVERSALE. NÈ SIMILMENTE PUÒ NEGARSI CHE CIÒ SIA PIÙ CONFORME ALLO SPIRITO DELLE NOSTRE ISTITUZIONI. » Inoltre il Ministro medesimo, in un memorabile discorso, pronunziato alla Camera stessa, nella tornata del 13 marzo 1871, diceva che l'abolizione del contenzioso amministrativo non poteva nè doveva essere un fatto isolato; che il progetto da lui presentato, per cotale abolizione, doveva essere accompagnato, come lo fu, e susseguito da altri; onde appunto venire ordinando lo Stato sopra PRINCIPI DELLA PIÙ LARGA LIBERTÀ, e in un sistema diverso da quello a cui è informato l'ordinamento francese.

Eguali concetti, eguali intendimenti vennero manifestati nella Relazione che precede il secondo progetto di legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo, presentato al Parlamento italiano dal Ministro dell'Interno Peruzzi, nella tornata della Camera elettiva, il 29 maggio 1863.

Che se quest'opera sapiente di gradualità e progressive riforme rimase interrotta per la precipitosa unificazione del 1865, giova avvertire però che si era anche allora tanto lontani dal volersi arrestare a quel lavoro incompiuto ed informe di unificazione, che nei due progetti di legge, che furono presentati alla Camera dei Deputati, l'uno per l'unificazione amministrativa, nella tornata dell'11, e l'altro per la unificazione legislativa, nella tornata del 12 gennaio 1865, vi era un apposito articolo, dal quale si desumeva necessariamente la temporaneità di quelle leggi unificatrici; imperocchè era detto letteralmente che esse sarebbero state rivedute nella prossima sessione, e precisamente in quella del 1867.

Ed infatti, o Signori, non erano ancora trascorsi tre mesi, dacchè tutte quelle leggi unificatrici erano andate in esecuzione, che, alla Camera dei Deputati, nella tornata del 20 marzo 1866, il Governo, per mezzo del Guardasigilli, fu tratto, dalla necessità delle cose e dalle crescenti manifestazioni della pubblica opinione, a prendere l'impegno di presentare un progetto di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario in una delle parti sue più importanti, quella che concerne le attribuzioni del Pubblico

Ministero; riforma, che, tentata indarno dai Ministri che indi a quel tempo si succedettero nel dicastero della Giustizia, poté finalmente essere recata ad atto nella passata legislatura sotto il Ministro Vigliani. Il quale ripropose un progetto di legge, che io avevo avuto l'onore di presentare di mia iniziativa (1); e che, sebbene accolto con segni manifesti e lusinghieri di adesione dal Senato, tanto in Comitato segreto, per la lettura, quanto in pubblica seduta per la presa in considerazione, che venne concessa ad unanimità; incontrò poscia talune inaspettate difficoltà, che io ricordo qui soltanto perchè anche per esse si fa vieppiù palese l'importanza di quella riforma, e rifulge maggiormente il merito del Ministro che la ripropose e la difese autorevolmente, e del Senato che la approvò a grandissima maggioranza.

Ma non è qui tutto, o Signori: non erano ancora andate in esecuzione tutte le leggi della così detta *unificazione amministrativa e legislativa*, che, in occasione delle elezioni generali per la nona Legislatura, fatte nell'autunno del 1865, in tutti i Collegi si manifestò concorde e solenne il voto di *reformare*, di *semplificare*, di *discentrare*, di *coordinare alle nostre libere istituzioni* le leggi più o meno conformate allo stampo francese.

Laonde Governo e Parlamento, in omaggio a quelle manifestazioni, vennero sollecitati nella determinazione di nominare una Commissione, che ebbe nome di *Commissione dei quindici*, della quale fecero parte uomini autorevoli e competenti, scelti fra tutti i partiti politici, in cui era allora divisa la Camera. Quella Commissione presentò alla Camera stessa una dotta ed elaboratissima Relazione, nella tornata del 24 aprile 1866. Anche in questa Relazione sono confermate in massima le cose, che ora io ho l'onore di venire esponendo al Senato.

Non basta: in questo medesimo recinto, nella tornata del 3 di maggio 1870, un magistrato da poco tempo fatalmente tolto alla stima e all'affetto di noi tutti, autorevole per l'alta sua posizione nella gerarchia giudiziaria; per la sua lunga esperienza, per la sua dottrina, per la sua devozione sincera alle nostre libere istituzioni, svolgendo una proposta di sua inizia-

tiva, rivolta a gettare qualche traccia per la riforma dell'ordinamento giudiziario in un'altra delle sue parti più importanti, anzi nella più importante e più delicata di tutte, quella cioè che concerne le *nomine*, le *promozioni*, le *traslocazioni* dei magistrati, diceva che « la nostra legge attuale sull'ordinamento giudiziario emerse nella sua sostanza una seconda edizione della legge sancita dai pieni poteri del 1859. » Codesta legge (egli soggiungeva) ormeggiata nel fondo sulla legge consolare francese dell'anno VIII, ritrae la fisionomia e l'indirizzo di un potere CONCENTRATO ED ASSORBENTE PROPRIO AD ALTRE COSTITUZIONI POLITICHE, MA CHE NON BENE CONSUONA COI PRINCIPII FONDAMENTALI DELLO STATUTO, IN QUANTO AL PRINCIPIO SEGNETAMENTE DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI, E POCO SODDISFA ALL'INDIPENDENZA VERA E SINCERA del *potere giudiziario* (1). Questa proposta così motivata, fu presa in considerazione dal Senato, assenziante il Ministro Guardasigilli, che era presente, e fu approvata in massima da una Commissione appositamente incaricata dal Senato di riferire sulla medesima.

Anche di questa proposta, o Signori, io ebbi l'onore di parlare altra volta al Senato (2) dimostrando come ne' miei voti incessanti di riforme avessi molti complici anche in Francia, cominciando dal Governo imperiale, anzi dallo stesso Napoleone III; e in conferma di ciò citai, tra gli autori francesi, il sig. Poitou, dottissimo magistrato, devoto all'Impero, il quale aveva da poco tempo pubblicato un libro col titolo: « La libertà civile ed il Potere amministrativo in Francia » lasciando trasparire nella prefazione, d'averlo scritto sotto le ispirazioni del Ministero imperiale della giustizia. Dissi che il citato libro si riassumeva in ciò, che cioè in Francia la magistratura, accentrata ed assorbita nel potere politico, non era più una istituzione, ma un ramo di servizio amministrativo, più o meno conforme agli altri servizi dipendenti direttamente dal Governo; al servizio di pubblica sicurezza, delle gabelle, delle dogane, ecc.

Citai inoltre, in conferma dei miei giudizi e delle mie affermazioni, il ricordato Odilon-Barrot; il quale, negli ultimi mesi dell'impero, come ri-

(1) Senato del Regno, Sessione 1869-70 (N. 31), tornata del 3 di maggio 1870.

(2) Tornate del 21 e del 22 gennaio 1873.

(1) Senato del Regno — Tornata del 3 di aprile 1873.

sulta da un decreto pubblicato nel Giornale Ufficiale del febbraio del 1870, era stato nominato presidente di una Commissione, composta di 48 membri ed incaricata di studiare e proporre riforme per tutti gli ordini civili ed amministrativi, colla scorta appunto dei criterî medesimi che più volte ho avuto l'onore di esporre e sviluppare tanto nell'altro ramo del Parlamento quanto qui in Senato.

Aggiungerò ora che nel mese stesso di febbraio del 1870, quando venne pubblicato il detto decreto imperiale per la nomina di Odilon-Barrot a presidente della accennata Commissione, ne fu pure pubblicato un altro, il quale ha molta analogia col decreto reale pubblicato dal Ministro Vigliani nei primordî del suo ministero. Io non intendo qui di pronunziare un giudizio qualsiasi sul merito degli accennati provvedimenti, non essendo questo il momento di aprire una discussione su ciò; intendo soltanto di prendere atto di questi primi passi, di questi tentativi che onorano i Ministri ed i Governi che li hanno fatti, e provano autorevolmente anch'essi che il male esiste, e che bisogna rimediarvi. E prendo atto egualmente delle parole dell'onorevole Ministro Guardasigilli, che sono nella già citata sua Relazione del 16 gennaio 1875 (1); laddove egli pure lamenta che anche da noi le nomine e le promozioni dei magistrati siano abbandonate interamente al Potere esecutivo senza alcuna garanzia per la indipendenza dell'istituzione.

Prendo atto, per ultimo, delle dichiarazioni fatte anche dall'onor. Ministro dell'Interno, a nome sempre del Governo, circa il fermo proposito di reintegrare la Magistratura nel suo vero e costituzionale carattere di istituzione fondamentale. Pensiamo, o Signori, che gli uomini passano, e solo le istituzioni restano; e resteranno esse tanto più salde, quanto più saranno conformate ai veri principî conservatori delle libertà costituzionali. Ciò è poi tanto più necessario onde evitare le perturbazioni che derivano dall'alternarsi dei partiti politici al potere.

Non basta ancora: per due volte il Senato, nelle tornate del 23 marzo 1871 e del 20 maggio 1872, discutendosi della suprema magistratura, deliberò di accettare il principio di uni-

cità della suprema Magistratura, ma nella forma di una Corte di giustizia, escludendo il sistema puro della Cassazione francese. L'ultima di queste due deliberazioni fu presa in seguito ad un emendamento, che io ebbi l'onore di presentare al Senato, e che venne accolto perchè raccomandato autorevolmente da una Commissione, della quale facevano parte alcuni dei magistrati e giureconsulti insigni appartenenti a questo dottissimo Consesso; n'era Presidente il chiarissimo Vigliani, e Relatore l'esimio Personaggio, che ora degnamente presiede alle nostre discussioni. Mi sia permesso qui pure di avvertire, per incidenza, che il progetto di legge, presentato nella passata legislazione alla Camera dei Deputati, è conformato al principio delle citate due deliberazioni del Senato. Ed io credo, tanto più ora che mi è dato di poter confermare la modesta opinione mia coll'autorità del Senato; credo, dico, che quel principio, più largamente applicato, possa opportunamente aprire la via ad una soluzione sapiente e conciliativa della eterna questione tra la Cassazione e la terza istanza, la quale, non lo dissimuliamo, o Signori, non sarà altrimenti risolta, e noi resteremo, chi sa per quanto tempo, con più Cassazioni; lo che vuol dire che non avremo nè la Cassazione nè la Terza Istanza; vuol dire anzi, in termini migliori, avere gl'inconvenienti dei due sistemi, senza i vantaggi.

Da ultimo io prego il Senato a volermi permettere inoltre di ricordare che del *contenzioso amministrativo*, dei *conflitti d'attribuzioni*, dell'*inamovibilità della magistratura* e della sua *forma gerarchica*, del *Consiglio di Stato come corpo contenzioso e giudiziario*, del *Pubblico Ministero*, della *Cassazione*, si occupò altresì il primo Congresso giuridico italiano, tenutosi qui in Roma nel 1871.

Una sezione, nominata da quella dotta Assemblea, e composta di giureperiti e pubblicisti chiarissimi, fu principalmente incaricata di riferire sopra tutti cotesti istituti, considerati nel loro insieme ed in relazione al sistema onde essi emanano e sussistono. E ne uscì una stupenda Relazione, nella quale, con logica vigorosa e vivace, furono, più che censurati, stigmatizzati i suddetti istituti, insieme alle leggi del 1859 ed al sistema francese, donde esse derivano.

(1) Camera dei Deputati (N. 65-A), Sessione del 1874-75.

Autore di quella Relazione fu un uomo politico di parte moderata, che è stato Ministro Guardasigilli, Presidente della Camera elettiva, circondato sempre dal rispetto e dalle simpatie di tutti i partiti, l'illustre giureconsulto Adriano Mari. E Presidente di quella sezione, a nome della quale fu compilata quella Relazione, e che le diede primo il suo nome, sapete, o Signori, chi era? L'autore stesso delle leggi censurate; il compianto Urbano Rattazzi. Esempio nobilissimo di abnegazione personale, propria soltanto di un uomo veramente superiore di spirito e d'intelligenza, com'egli fu.

E qui farò una preghiera, anzi, per dir meglio, un voto soltanto; ed è che all'attuale Guardasigilli non manchino nè il tempo nè la salute per compiere l'opera iniziata da' suoi predecessori, ed interrotta per circostanze indipendenti dalla volontà loro; e compierla come a lui si conviene e come da lui dobbiamo attenderci, non solo con larghezza di principî, saggiamente liberali, ma con senno e prudenza ad un tempo, tenendo conto di tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persone, e avendo sempre presente ciò che diceva a sè stesso uno dei suoi più illustri concittadini, nell'esordire una opera di grande e meritata fama, il Filangieri:

« Io mi terrò egualmente lontano dalla servile pedanteria di coloro, che niente vogliono mutare, e dalla arrogante stranezza di coloro, che tutto vorrebbero distruggere. »

Ora, per riassunto, pregherò il Senato a considerare che noi siamo già a questo ridotti, di dovere scegliere fra queste due inevitabili conclusioni:

O riprendere l'ordinamento amministrativo francese, tal quale; e quindi rialzare dal suolo gli atterrati Tribunali amministrativi di Prefettura; riordinare il Consiglio di Stato in Tribunale contenzioso di secondo grado, ed in Tribunale supremo dei conflitti, e restituirgli il contenzioso ecclesiastico, che gli fu tolto col l'art. 17 della legge 1871, così detta delle *guarentigie pontificie*; e reintegrare inoltre il Pubblico Ministero in tutte le attribuzioni, che aveva prima dell'ultima legge, promulgata nella passata legislatura; e via via fino all'attuazione compiuta del sistema puro francese:

O proseguire nel sistema che, come ebbero l'onore di ricordare in principio, venne enunciato siccome parte integrante del program-

ma nazionale all'esordire della settima legislatura; fu confermato e riconfermato più volte nei discorsi della Corona e principalmente nell'ultimo; venne tradotto in proposte concrete nei primordi delle 9<sup>a</sup> legislatura, in omaggio alle manifestazioni di tutti i Collegi elettorali; ebbe un principio di esecuzione in più leggi, principalmente in quella del 1865, onde le giurisdizioni amministrative esercitate dai Consigli di Prefettura furono restituite alla giurisdizione ordinaria; e colla citata legge del 1875, per la quale egualmente la giurisdizione eccezionale, che esercitava il Consiglio di Stato per talune materie di indole ecclesiastica, venne anch'essa rivendicata alla giurisdizione comune; e via via, abolendo del tutto i conflitti; ovvero, se questa riforma non si crede ancora matura nè opportuna, adottando almeno un temperamento, il quale si avvicini più che sia possibile alla indicata soluzione finale. Nè vi ha dubbio, o Signori, che non abbia questo pregio il temperamento, già votato nell'altro ramo del Parlamento, e principalmente poi quello che ora ci propone il nostro Ufficio Centrale; il quale se non può in tutto e per tutto accettarsi come una soluzione finale, ben poco si discosta da essa.

Ogni altra conclusione, eccetto le due indicate, ogni altro temperamento, tranne quello su cui si è aperta la discussione presente, non servirebbero se non a prolungare uno stato di cose, che tutti riconosciamo assolutamente assurdo ed incompatibile; non servirebbero che a pietrificare, per così dire, il Consiglio di Stato in una forma di contenzioso incompiuta, ed indecorosa persino per gli uomini onorandi e benemeriti, onde attualmente è composto il Consiglio di Stato; giasta ciò che ebbe a dire uno di essi, l'egregio Mantellini, nell'altro ramo del Parlamento.

Il temperamento, che proponeva l'Ufficio Centrale nella passata legislatura, (lo chiamava *temperamento* anch'esso, poichè dalla dotta ed accurata Relazione che lo precede mi è parso di vedere che alcuni almeno degli egregi Senatori, componenti il detto Ufficio Centrale, inclinassero anch'essi ad una soluzione definitiva della questione) quel temperamento, ripeto, avrebbe senza dubbio il vantaggio di presentare talune guarentigie, che ora mancano affatto.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

Ma egli è appunto per cotale vantaggio che io credo che tanto meno si potrebbe esso accettare; imperocchè non servirebbe che a rendere sempre più lontana e difficile la soluzione definitiva, ed a rimandare alle calende greche l'assetto normale del Consiglio di Stato.

Vi hanno alcuni dei nostri Colleghi, e tra essi taluno della cui autorità io sono solito giovarmi nello studio di queste materie, i quali propendono per un Tribunale misto. Ma io li prego a voler gettare uno sguardo sullo stato attuale delle cose nostre, in fatto di ordinamento interno, e sulle condizioni in cui verriamo a questo riguardo.

Noi abbiamo, non una, ma più Cassazioni; e, diciamo le cose come sono, ne abbiamo cinque: abbiamo un Tribunale supremo di guerra; abbiamo un Contenzioso diplomatico, un Contenzioso finanziario con molte diramazioni in tutto il Regno; una Corte de' Conti investita anch'essa di giurisdizione (accenno ai fatti e non li discuto); abbiamo delle Amministrazioni *temporaneae*, che sopravviveranno a noi tutti; l'Amministrazione temporanea del fondo per il culto, quella dell'Asse ecclesiastico di Roma. Poi *Consigli superiori* senza fine: Consiglio superiore per la sanità marittima; Consiglio superiore per la sanità continentale; Consiglio superiore per il Ministero della Pubblica Istruzione; altro per quello dei Lavori Pubblici; altro per quello dell'Industria, Agricoltura e Commercio; altro per quello della Marina; tanti Consigli superiori ormai quanti sono i singoli Ministeri. E sopra tutti cotesti Consigli superiori un Consiglio di Stato! Se a tutto questo si dovesse aggiungere anche un Tribunale misto, ma davvero che potrebbe dirsi che in questo caso avviene quello che è sempre accaduto per la questione della Cassazione, che ogni volta che vi abbiám messo le mani per risolverla, non solo non l'abbiamo risolta nè in uno, nè in altro senso, ma abbiamo aumentato il numero delle Cassazioni esistenti.

So che mi si risponderà forse che il Tribunale misto, dovendosi comporre di Consiglieri di Stato e di Consiglieri di Cassazione, non porterebbe nessuna nuova spesa. Ma vi sarebbe sempre la spesa dei locali, la spesa della cancelleria, con nuovi impiegati. E poi, lasciate che sorga un nuovo ufficio, e vedrete se esso saprà subito gettare ed estendere le sue radici;

laonde vi troverete ben presto impotenti a levarlo. V'è di più, o Signori: il Tribunale misto sarebbe inoltre un nuovo congegno aggiunto alla già troppo congegnata macchina amministrativa; la quale, anzichè essere semplificata secondo le promesse tante e tante volte fatte, sarebbe all'incontro complicata maggiormente.

L'idea di un Tribunale misto è il portato di una scuola, che non si conosceva prima dell'ordinamento amministrativo francese; è l'effetto di quella *fantasmagoria tutta francese* (userò qui pure le espressioni felici dell'onorevole Mancini) *di mettere in causa le due autorità, la giudiziaria e l'amministrativa, e di farle piatire fra loro*; è, in altri termini, l'effetto della finzione del *perpetuo contrasto dei poteri*; finzione, che insegnata dalla cattedra come un ritrovato peregrino, come il pernio di tutta la macchina amministrativa dello Stato (chè, davvero, lo Stato, mercè cotesta nuova scuola è diventato e diviene tutto di una vera macchina assai complicata, a spese dei contribuenti ed in pregiudizio delle libere istituzioni) finzione, ripeto, che tradotta in sistema di legislazione ed insegnata dalla cattedra, finisce col diventare una realtà; e i conflitti d'attribuzioni nascono appunto, crescono e si moltiplicano per effetto degli stessi congegni, o freni, o corpi *regolatori*, o *moderatori* o *conciliatori*, che si sono escogitati e si escogitano per impedirli.

Tutto questo infatti non si conosce là dove gli ordini rappresentativi e gli amministrativi nacquero gemelli, e si mantennero, e si mantengono in perfetta armonia e concordia tra loro per la bontà e semplicità delle istituzioni, e per la naturale virtù ed efficacia dei principî liberali donde esse emanano e per cui si conservano.

Togliete l'istituto de' conflitti, esclamava l'illustre Mantellini nell'altro ramo del Parlamento, abolitene fino il nome, e non avrete più i conflitti.

E questo avverrà per lo appunto se il Senato vorrà approvare il progetto di legge che ora viene proposto dall'Ufficio Centrale.

V'è di più, o Signori: i sostenitori del Tribunale misto sogliono, secondo il solito, invocare l'autorità degli scrittori francesi, o dei seguaci della scuola francese.

Ma, giusto Cielo! gli scrittori francesi e i loro

seguaci suppongono uno stato di cose che non è il nostro. Essi suppongono, prima di tutto, l'ordinamento amministrativo tal quale esso è, nella sua integrità, in Francia. Essi suppongono che i due poteri, le due autorità, sieno sempre sistematicamente alle prese fra loro. Quindi la necessità di due Fòri. Quindi l'istituto dei conflitti di attribuzioni, siccome parte integrante, indispensabile di questo sistema. Ed è naturale che ad alcuni di cotesti scrittori sorrida l'idea di un Tribunale misto, nel quale le parti belligeranti siano equamente rappresentate. Ma da noi la bisogna procede in senso del tutto diverso. Noi abbiamo bensì adottato l'ordinamento amministrativo francese, ma l'abbiamo spezzato in più punti, principalmente colla legge del 1865, la quale è informata ad un principio che, siccome qui pure ben disse l'onorevole Mancini, *ha creato un abisso fra il sistema nostro e quello che suole chiamarsi sistema francese.*

Noi non vogliamo sistematicamente sopporre la guerra, ma la pace tra i poteri. Noi quindi vogliamo un Fòro unico. Perciò quello che in Francia si chiama *conflitto*, da noi si deve chiamare *questione di competenza* da risolversi in via di eccezione dal giudice dell'azione.

Opportunamente pertanto gli egregi Mancini e Mantellini dimostrarono in modo luminoso nell'altro ramo del Parlamento che da noi il Tribunale misto si risolverebbe in uno di quei Tribunali, in una di quelle Commissioni straordinarie, che sono espressamente vietate dall'articolo 71 del nostro Statuto. Ciò fu tanto sentito anche dall'egregio amico mio, l'onorevole Senatore Ferraris, che per isfuggire a questo inesorabile argomento, il quale discende, non solo dallo spirito, ma dalla lettera del nostro Statuto, si appigliò all'ingegnoso partito di creare una nuova forma d'inamovibilità, la *inamovibilità di fatto.*

I Consiglieri di Stato, egli diceva nella sua Relazione, sono *protetti dalla inamovibilità di fatto.* Ma che significa questa inamovibilità di fatto? Che i Consiglieri di Stato sono altrettanto indipendenti quanto i Consiglieri di Cassazione? Se si tratti d'indipendenza morale e personale, niun v'è che osi negarlo. Non così però se si tratti di indipendenza costituzionale, la quale esige essenzialmente la *inamovibilità.*

E fosse pure una mera formalità la *inamo-*

*vibilità* come si asserisce, e come sotto un certo aspetto è vero pur troppo. Ma è una formalità introdotta dallo Statuto, ed introdotta per essere osservata non perchè sia cosa indifferente che il giudice l'abbia o non l'abbia, e l'abbia in una piuttosto che in altra maniera.

L'egregio Senatore Ferraris distingue inoltre le giurisdizioni in *giurisdizioni speciali*, ed in *giurisdizioni eccezionali*. Nulla ho a ridire contro questa distinzione elementare. Non ignoro che molto si è disputato in Francia, e si è scritto per sostenere che le giurisdizioni amministrative sono giurisdizioni speciali, e non eccezionali. E forse in Francia questo assunto può essere sostenuto; imperocchè colà veramente si potrebbe dire che le giurisdizioni amministrative esorbitino soltanto dal diritto comune. Ma da noi esorbitano dal diritto comune e dallo Statuto, il quale è molto esplicito e reciso a questo riguardo.

Tutti i Giudici, eccettuati soltanto quelli di mandamento, dopo tre anni di esercizio, debbono essere inamovibili: ogni giurisdizione pertanto esercitata da Giudici amovibili, non espressamente contemplati nell'articolo 69 dello Statuto, è una giurisdizione eccezionale; e il Giudice o Tribunale, o Corte o Collegio qualsiasi che la eserciti, cade sotto la chiara e letterale sanzione dell'articolo 71 dello Statuto medesimo. Laonde affinchè da noi pure si potesse dire che le giurisdizioni amministrative sono giurisdizioni speciali e non eccezionali, dovrebbero essere esercitate da Giudici inamovibili. O queste sono nozioni elementari, o a me manca il dono della naturale facoltà di ragionare.

Ma io voglio fare un'ultima concessione, sempre in via di ipotesi, s'intende: voglio concedere che sia in tutto e per tutto la stessa cosa attribuire il giudizio dei conflitti d'attribuzioni al Consiglio di Stato o alla Cassazione. Ma allora tanto meno si dovrebbe esitare a preferire la Cassazione, poichè si avrebbe così almeno il vantaggio di poter risolvere l'altra questione dell'ordinamento definitivo del Consiglio di Stato.

E qui mi si oppone: noi non abbiamo ancora in Roma una Cassazione, abbiamo soltanto due *Sezioni temporanee*. Facile è la risposta: la temporaneità delle due sezioni fu introdotta unicamente per mantenere impregiudicata le questioni



di principio, che si riferiscono all'ordinamento definitivo della Suprema Magistratura; ed una Magistratura Suprema dovrà esservi in ogni modo nella Capitale. Ma nel resto le due sezioni temporanee sono una Cassazione bella e buona. Sono anzi una Cassazione unica per le materie strettamente affini a quella di cui ora si discute.

Altri allegano che al giudice del conflitto occorrono cognizioni speciali. Ma cotesto argomento delle *cognizioni speciali* poteva avere un qualche valore nei tempi andati, quando il criterio di giudicare, più che dalla legge scritta, si doveva dedurre da consuetudini speciali o locali; laonde avveniva che per ogni materia speciale vi era un apposito Foro.

Ma adesso, con la legislazione unificata e codificata, il criterio di giudicare deve essere sempre dedotto dalla legge scritta; ed al giudice occorre ora una coltura giuridica universale, la cognizione di tutte le leggi senza distinzione di materie, siano esse civili o criminali; politiche od amministrative, od ecclesiastiche; industriali o commerciali, per il nesso onde le leggi tutte sono tra loro strette, e coordinate in un sistema unico di diritto pubblico dello Stato.

L'onorevole Senatore Ferraris, nella ricordata sua Relazione, veniva sentenziando che « grande maestra nell'opportunità delle riforme si è la pratica. » Certamente la pratica è non solo utile ma necessaria alla retta applicazione dei principî. Ma, intendiamoci bene, la pratica congiunta alla scienza, non la pratica degli empiristi e degli *orecchianti*; non quella che spesso serve di pretesto ai burocratici per avversare le riforme; non quella onde suole qualche volta coprirsi in tutta buona fede lo spirito di corpo, e l'amore dell'ufficio che si occupa.

Signori, è a questo punto che mi viene acconcio di adempiere la fatta promessa; di invocare cioè l'autorità dei *pratici*, come alcuni desiderano, e come io farò brevissimamente con permesso del Senato.

E per non riuscire troppo indiscreto cogli onorandi Colleghi, che mi ascoltano con tanta indulgenza, dei molti pratici che potrei citare, mi limiterò a due soltanto; uno *francese* e l'altro *italiano*. I quali ad una profonda e vasta coltura nelle scienze giuridiche e politiche congiunsero una lunga esperienza, acquistata nel

Foro, negli affari privati e pubblici, nelle vicende molte e diverse della vita politica, e nelle più alte cariche dello Stato.

Il francese è il già più volte da me ricordato Odilon-Barrot; che, nel suo citato lavoro *sulla organizzazione giudiziaria*, conferma autorevolmente, con argomenti tratti dalla esperienza, i difetti degli ordini giudiziari ed amministrativi francesi, da me più volte segnalati in questo e nell'altro ramo del Parlamento.

In ciò che concerne le giurisdizioni amministrative e l'istituto dei conflitti di attribuzioni, l'insigne Giureconsulto e Statista, così si esprime testualmente: « Per un sentimento di DIFFIDENZA che si poteva spiegare all'indomani della cessazione dei Parlamenti, ma che non è ai giorni nostri se non UN ANACRONISMO, UN NON SENSO, il legislatore ha con una cura la più diligente cercato di interdire alla giustizia ordinaria ogni ingerenza nelle faccende dell'Amministrazione; e per sanzionare cotesta interdizione, non solo ha stabilita una pena severa, ma ha inoltre fornito il Governo dell'ARMA DEI CONFLITTI. Si può dire che, IN GRAZIA DI TOTALE ORGANIZZAZIONE, LA GIUSTIZIA È POSTA FUORI DI QUELLE ISTITUZIONI, DI CUI ESSA DOVREBBE ESSERE LA FORZA PRINCIPALE. »

E, dichiarato che egli tratterebbe altrove più diffusamente *codesto punto importante*, conchiude in questo modo:

« Qui ne ho detto abbastanza perchè si comprenda che tra le riforme che debbono essere introdotte nel nostro ordinamento giudiziario, io metto PER LA PRIMA E LA PIÙ NECESSARIA, quella di attribuire alla giustizia ordinaria e regolare una competenza INTIERA ED ASSOLUTA SU TUTTE LE MATERIE CONTENZIOSE, NELLE QUALI SI TRATTI DI UN DIRITTO.

« Sarebbe troppo forse di chiedere che OVUNQUE SI TRATTI DI UN DIRITTO OFFESO LA GIUSTIZIA ORDINARIA CON TUTTE LE SUE GUARENTIGIE SIA COMPETENTE PER GIUDICARNE, E PRESCRIVERNE LA RIPARAZIONE? » (1)

L'altro degl'invocati *autori pratici* è Francesco Ricciardi. Il quale, essendo per la seconda volta Ministro a Napoli nel 1820, durante la effimera Costituzione allora promulgata

(1) Odilon-Barrot. « *De l'organisation judiciaire en France* ». Mignet, Académie des sciences morales et politiques, 1871, tom. 1, pag. 356 e 357.

in quel Regno, presentò al Parlamento un progetto di legge: « Sul riordinamento del potere giudiziario » Nella Relazione, che lo precede, viene anch'egli dimostrando, prima di tutto, che il contenzioso amministrativo ed i conflitti di attribuzioni sono istituti di importazione tutta francese. E poscia ragiona in siffatta guisa: « Il sistema francese, circa le giurisdizioni amministrative, offende la costituzione, la quale dà ai SOLI TRIBUNALI la facoltà di applicare le leggi nelle cause civili e criminali. » Che « Quindi i Consigli d'Intendenza e la Camera del contenzioso della Gran Corte dei Conti NON POSSONO ALTRIMENTI CONSIDERARSI CHE COME COMMISSIONI DALLA COSTITUZIONE STESSA VIETATE. » Aggiunge che cotale sistema « offende altresì la Costituzione, dando al potere esecutivo una facoltà, che non gli è concessa; il concorso necessario cioè nell'amministrazione della giustizia amministrativa. » Che « i giudici del contenzioso amministrativo, NON ESSENDO INAMOVIBILI, I PRIVATI HANNO GIUSTAMENTE RAGIONE A TEMERE DI UNA GIUSTIZIA, CHE PUÒ ESSERE INCERTA, DUBBIOSA E FUNESTA AL LORO INTERESSE. » Che inoltre il sistema medesimo « amplia le facoltà del potere esecutivo; per il che POTREBBERO RIPRODURSI PRESSO DI NOI QUEI MALI CHE ABBIAMO ALTROVE OSSERVATI E CHE SONO SÌ AVVERSI ALLA LIBERTÀ, E AL DIRITTO DI PROPRIETÀ. » Infine, che (sempre il sistema francese) « arresta il corso della giustizia colla elevazione di CONTINUI conflitti di attribuzioni. »

« A far cessare tutti questi inconvenienti (egli dice), due sistemi si presentano: il primo consiste nel creare dei Tribunali amministrativi speciali, organizzarli come le giurisdizioni civili, DARE AI MAGISTRATI LA STESSA INAMOVIBILITÀ, E SOTTOPORLI A TUTTE LE CONDIZIONI PROPRIE A GARANTIRE LA LORO INDIPENDENZA E IL LORO SAPERE. »

*Il secondo sistema* (prosegue sempre lo stesso autore), *par che sia più semplice*, PIÙ CONFORME AI PRINCIPII DELLO STATUTO ED IN NIUN MODO DISPENDIOSO. Indi conclude: « Dopo tutto ciò, potrà dubitarsi dell'utilità di una sola e medesima giustizia? Vedremo pure distrutti (prosegue lo stesso autore) i conflitti di attribuzioni, che tuttodi si elevano per la competenza dei diversi Tribunali, e ritardano il corso dei giudizi. Ammettendo la giurisdizione amministrativa, come nel primo

sistema, questa difficoltà non solo non cessa, ma acquista ancora miglior vigore, per sapere, cioè, quale autorità convenisse incaricare di risolvere le questioni di attribuzioni. Sarebbe mai il Governo? Ma importa di renderlo INTIERAMENTE ESTRANEO all'esercizio del potere giudiziario. Sarebbe il Consiglio di Stato? Ma la sua istituzione È TUTT'ALTRA CHE PER ESSERE UN CORPO GIUDIZIARIO. Sarebbe un Tribunale superiore amministrativo? Ma, stabilito fra i corpi giudiziari e i corpi amministrativi, è fuor di dubbio che attrarrebbe tutto a sè, ed alle autorità da esso dipendenti. Questo Tribunale d'altronde sarebbe col fatto superiore alla Corte suprema, poichè le sue decisioni potrebbero attentare alla giurisdizione di essa. Il modo più semplice adunque (egli afferma per ultimo) è quello di avere PER TUTTE LE MATERIE GIUDIZIARIE, CIVILI ED AMMINISTRATIVE, LA MEDESIMA GIUSTIZIA, I MEDESIMI TRIBUNALI, I MEDESIMI MAGISTRATI. »

Nella accurata e savia Relazione del nostro Ufficio Centrale, distribuita ieri, è invocata l'autorità di un'altra Relazione del 1871, compilata dall'onorevole Senatore Tecchio; e da ambedue cotesti documenti, che sono negli atti del Senato nostro, sono dottamente confermati i principî e le deduzioni pratiche dei lodati Odilon-Barrot e Francesco Ricciardi.

Ecco le dottrine che noi dobbiamo seguire; dottrine attinte alle fonti purissime del giure costituzionale; dottrine che, anche nella forma loro semplice, chiara, facile, si rivelano conformi all'indole e al genio italiano, e bene si distinguono da certe teoriche astruse e fantasticamente complicate, le quali, sia che vengano di Francia o di Alemagna, noi sappiamo dove approdano; e lo sappiamo, si badi bene, non già *teoricamente*, ma *praticamente* pur troppo: all'anarchia o al Governo di un Imperatore o di un maresciallo!

Un'ultima osservazione ed ho finito.

Alcuni dei nostri onorevoli Colleghi accettano il principio del presente progetto di legge, e riconoscono di più la bontà e la ragionevolezza della riforma che si propone; ma dubitano della sua opportunità.

A questi, se il Senato me lo consente, ricorderò quel che ebbi già altra volta a narrare: che un illustre uomo politico ed oratore inglese, tre anni or sono, e precisamente nel-

l'autunno del 1873, discorrendo in una riunione elettorale dei pregi della monarchia rappresentativa, e della necessità che hanno gli Stati, retti a questa forma, di accordare a tempo debito le invocate riforme, pria che la pubblica opinione trasmodi, ed il Governo sia tratto, o a concedere, quando la concessione può equivalere ad un atto di debolezza; o a negare, quando il rifiuto può importare la necessità di adoperare le armi, spargendo il sangue dei cittadini, ciò molto a proposito una conversazione passata fra il signor Cobden e Napoleone III. Il quale disse al suo nobile interlocutore: « In Inghilterra si fanno le riforme per evitare le rivoluzioni; in Francia si fanno le rivoluzioni per ottenere le riforme. »

Se una esperienza ben triste e dolorosa ha mostrato alla Francia quali riforme si ottengono colle rivoluzioni, ha dimostrato ancora, in Francia ed altrove, la sorte che attende i Governi, quando, non potendo essi disconoscere la bontà e ragionevolezza di una riforma, cercano di sfuggire al dovere di recarla ad effetto col solito *ritornello della inopportunità*.

Ora, o Signori, che questa riforma, di cui adesso ci occupiamo, sia buona e ragionevole, credo che ognuno di noi lo senta in sua coscienza.

D'altronde ciò è con mirabile precisione dimostrato nella Relazione dell'Ufficio Centrale. Che poi sia essa ad un tempo opportuna, lo avete udito da tutti i precedenti parlamentari e legislativi che ho avuto l'onore di richiamare alla vostra attenzione; e dai quali risulta luminosamente che essa sarebbe stata attuata molto tempo prima, se non avvenivano le circostanze straordinarie che tutti conosciamo.

Questa riforma ha inoltre un altro vantaggio, che non è stato sempre avvertito: essa apre la via ad un'altra riforma non meno richiesta dallo spirito delle nostre istituzioni; ed è di riordinare il Consiglio di Stato in quella forma onde un cosiffatto istituto può essere soltanto compatibile colle guarentigie costituzionali, la forma cioè di un Corpo meramente consultivo, composto di uomini, i quali, per maturità di anni, di senno, di studi e di esperienza, siano, come sono gli attuali consiglieri di Stato, reputati generalmente idonei e competenti a studiare e formolare le leggi e i regolamenti, e a circondare il potere esecutivo di

consigli autorevoli, entro quei limiti però, i quali valgano ad impedire che sia menomata la guarentigia costituzionale della responsabilità ministeriale.

Ringrazio il Senato della somma e benevola sua indulgenza, ed ho finito.

Senatore FERRARIS. Domando la parola per una mozione d'ordine.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore FERRARIS. Appena entrato in quest'Aula io intesi far menzione del mio nome. Io potrei al certo implorare dalla indulgenza del Senato la facoltà di rispondere e di parlare per un fatto personale, e non perchè alcuna cosa siasi detta dall'on. mio Collega ed amico Borgatti, che possa rendere necessaria una risposta per parte mia, ma unicamente per la qualità in cui il mio nome venne pronunciato in questa tornata.

È un caso unico, io credo, negli annali parlamentari, almeno in Senato, che una stessa legge abbia formato materia di due Relazioni di Giunte elette dallo stesso Collegio deliberante, le quali sieno venute a conclusioni, se non opposte e contraddittorie, almeno molto diverse le une dalle altre.

Alla indulgenza del Senato io non chiedo di essere considerato quasi come una emanazione dell'antico Ufficio Centrale. No. Ciò equivarrebbe a creare una specie di antagonismo altrettanto lontano dalle disposizioni dell'animo mio, quanto, credo, dall'animo dei miei Colleghi che componevano l'antico Ufficio Centrale. Ciò sarebbe anche, ritengo, contrario alla dignità del Senato, quasi che si volesse porre in contrasto due emanazioni della medesima Assemblea. Tuttavia, dallo svolgersi della discussione e dalle considerazioni stesse che sono state fatte dall'onorevole mio Collega Senatore Borgatti, il Senato si persuaderà che di alcune cose....

Senatore BORGATTI. Domando la parola per un fatto personale.

Senatore FERRARIS... bisogna pure che l'antico Ufficio Centrale sia ammesso a rendere ragione; non per propugnare il principio in contrasto con quello che prevale nell'animo e nelle conclusioni dell'attuale Ufficio Centrale, ma unicamente perchè la questione venga posta in quella luce che è necessaria affinchè la deliberazione di questo alto Consesso risulti corrispondente alla dignità sua. E pertanto,

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

senza che io intenda arrogarmi in nessun modo il diritto di parlare a nome dell'antico Ufficio Centrale, che più non esiste, spero tuttavia che il Senato, arrivato ad un certo punto della discussione, vorrà, forse coll'assenso anche degli onorevoli Colleghi che si sono iscritti per prendervi parte, permettermi di prendere la parola.

E ripeto, e prometto fin da ora, che della parola che mi venisse concessa mi varrò con animo non di voler propugnare le conclusioni di un Ufficio Centrale che fu disciolto, quasi che volessi erigere il Senato a giudice fra le diverse opinioni e conclusioni di due Uffici distinti, ma unicamente in quel limite che parrà necessario a spiegare il vero concetto dell'opinione che animava l'antico Ufficio Centrale, e che si tradusse nelle proposte finali della sua Relazione.

Non domando che il Senato fino da ora deliberi; ma spero che dal nostro onorevole Presidente e dal Senato si farà ragione a quello che non è suscettività personale, ma necessità di una discussione piena e calma, quale si richiede per un progetto così importante come quello che è ora sottoposto alle nostre deliberazioni.

PRESIDENTE. Non avendo il Senatore Ferraris fatta nessuna proposta, io sarei pronto a iscriverlo nel novero degli oratori.

Senatore FERRARIS. Io non posso fare proposte. Dovrei fare proposte per avere il diritto di Relatore? No. Dovrei farne per avere la precedenza sopra altri oratori? Neppure. È una semplice preghiera quella che io faccio al Senato, affinché, arrivata la discussione a quel certo punto in cui possa essere necessario un qualche chiarimento, mi sia concesso di darlo. Non posso fare proposte. È una domanda, è una preghiera che faccio, per riguardo unicamente alla specialità, alla eccezionalità del caso. Credo senza più che l'onor. nostro Presidente non riterrà necessaria alcuna proposta e che egli, interpretando la volontà del Senato di avere tutti gli elementi necessari ad una matura e compiuta deliberazione, vorrà al momento opportuno consentire ad una eccezione e darmi la parola anche se si trattasse di interrompere momentaneamente l'ordine delle iscrizioni.

PRESIDENTE. Io intanto avverto che gl'iscritti finora per parlare non sono che tre: il Senatore De Cesare, il Senatore Cadorna Carlo e il

Senatore Pepoli Gioacchino. Ora ha la parola il Senatore Borgatti per un fatto personale.

Senatore BORGATTI. Io prego il Senato a permettermi di dichiarare, che, parlando del mio egregio amico e Collega Senatore Ferraris, non ho punto inteso di fare rivivere in lui il Relatore dell'Ufficio Centrale, che cessò col cessare della passata sessione parlamentare, anzi della passata legislatura. Ho inteso soltanto d'alludere al dotto giureperito e pubblicista, autore di un lavoro, che era nel mio diritto di invocare, essendo esso negli atti pubblici del Parlamento, e per ciò nel dominio del pubblico. Ma del resto non v'ha dubbio che il Senato ascolterà volentieri l'onorevole Senatore Ferraris; e se fosse necessaria, come non può essere, una preghiera mia, io certo mi farei un dovere di porgerla, disposto ad accogliere come si conviene ogni osservazione che egli stimi di contrapporre alle mie.

Senatore FERRARIS. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore FERRARIS. Poichè l'onor. Borgatti ha fatto menzione del mio nome con parole di elogio che non sento di meritare, io avrei anche con molta miglior ragione potuto, quando feci menzione del nome suo, accompagnarlo di quegli elogi dei quali ed io che gli professo tanta amicizia ed il Senato che così altamente lo stima, sappiamo essere egli meritevole.

Se non l'ho fatto, fu perchè non ho inteso che, colle sue parole, egli volesse far rivivere ciò che non esiste più.

Del resto ho già forse troppo insistito sopra un argomento che pare oramai riconosciuto dallo stesso onor. Borgatti e consentito dalla benevolenza dei miei Colleghi.

PRESIDENTE. La parola spetta all'onor. Senatore De Cesare.

Senatore DE CESARE. Io domando di parlare domani. Essendo già le 5 1/4 ed avendo molte cose a dire, non vorrei vedermi obbligato a parlare oggi ed anche domani, e dividere così il mio discorso in due giorni.

PRESIDENTE. Interrogo il Senato, se, aderendo alla mozione dell'onor. Senatore De Cesare, intende che il seguito della discussione sul progetto dei conflitti di attribuzioni sia rimesso a domani e quindi sia sciolta la seduta. Però prima, ben s'intende, si farà lo spoglio dei voti.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1877

**Presentazione di due progetti di legge.**

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge già approvato dalla Camera dei Deputati, intorno all'abolizione dell'arresto personale per debiti civili e commerciali. (*Vedi Atti del Senato N. 37*).

A nome del mio Collega Ministro delle Finanze e Presidente del Consiglio presento benanche al Senato un altro progetto di legge approvato pur esso dall'altro ramo del Parlamento, sull'abrogazione dell'art. 2, allegato *M*, della legge 11 agosto 1870 (N. 5784). (*V. Atti del Senato N. 36*).

PRESIDENTE. Do atto al signor Ministro di Grazia e Giustizia della presentazione di questi due progetti di legge che saranno stampati e distribuiti negli Uffici.

Invito i signori Senatori Segretarî a procedere allo spoglio dei voti.

PRESIDENTE. Risultato della votazione.

Spesa per il concorso dell'Italia all'Esposizione universale di Parigi del 1878:

Votanti . . . . .	103
Favorevoli . . . . .	84
Contrari . . . . .	19

(Il Senato approva.)

Abrogazione dell'art. 366 del Codice penale militare marittimo:

Votanti . . . . .	101
Favorevoli . . . . .	91
Contrari . . . . .	10

(Il Senato approva.)

PRESIDENTE. Avverto i signori Senatori di trovarsi domani al tocco negli Uffici, e poi alle due in seduta pubblica pel seguito della discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

La seduta è sciolta (ore 5 20).

**RETTIFICAZIONE.**

Nella tornata del 20 febbraio a pagina 259, in luogo delle due ultime linee della prima colonna e delle cinque successive, si legga: « In cambio della sua mozione, l'onorevole Alfieri ha presentato un emendamento che in qualche modo la concretava. Poichè mi sembra difficile poter discutere una così grave questione nello scorcio di questa seduta, io propongo al Senato ecc. »