

XXI.

TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

Presidenza del Presidente TECCHIO.

SOMMARIO — *Omaggi — Sunto di petizioni — Congedi — Svolgimento della interpellanza del Senatore Brioschi, al Ministro dei Lavori Pubblici sopra la sistemazione del Tevere, per preservare la città di Roma dalle inondazioni, cui risponde il Ministro — Replica del Senatore Brioschi — Svolgimento della interpellanza del Senatore Pepoli Gioachino al Ministro dei Lavori Pubblici, sulle opere di arginatura del Po presso Bondeno, cui risponde il Ministro dei Lavori Pubblici — Seguito della discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni — Discorso del Senatore Pepoli G. in appoggio del progetto — Riserva del Senatore Borgatti — Discorso del Senatore Deodati a favore del progetto di legge, e del Senatore Ferraris contro — Parole per fatti personali dei Senatori Borgatti, Ferraris e De Cesare.*

La seduta è aperta alle ore 2 1/2.

Sono presenti i Ministri dei Lavori Pubblici e di Grazia e Giustizia, e più tardi intervengono i Ministri della Guerra, degli Esteri e della Marina.

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

Atti diversi.

Fanno omaggio al Senato:

Il Senatore Garelli, a nome del sig. Antonio Botto, capitano del genio, di due volumi manoscritti contenenti *la Storia del sacco di Roma del 1326*.

La Direzione della Società promotrice dell'Industria nazionale in Torino, di parecchi opuscoli contenenti *Osservazioni sui trattati commerciali*.

Il Prefetto della provincia di Teramo, degli *Atti di quel Consiglio provinciale dell'anno 1876*.

Lo stesso Senatore, *Segretario*, CHIESI dà lettura del seguente Sunto di petizioni:

N. 25. La Camera di Commercio ed Arti di Foligno domanda che sia sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti civili e commerciali.

26. La Camera di Commercio ed Arti di Rimini, ecc. (Petizione identica alla precedente).

27. La Camera di Commercio ed Arti di Siracusa, ecc. (Petizione identica alla precedente).

28. La Camera di Commercio ed Arti di Cuneo, ecc. (Petizione identica alle precedenti).

29. La Camera di Commercio ed Arti di Avellino, ecc. (Identica alle precedenti).

30. Parecchi altri cittadini cattolici del Veneto, in numero di 928, porgono al Senato motivate istanze perchè venga respinto il progetto di legge sugli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio del loro ministero.

Domandano un congedo: il Senatore Camozzi-Vertova, di un mese, e i Senatori Della Gherardesca e Gadda, di giorni 15, per motivi di famiglia; il Senatore Pasella, di giorni 15, e il Senatore Di Brocchetti, di giorni 5 per motivi di salute, che viene loro dal Senato accordato.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

**Interpellanze dei Senatori Brioschi e Pepoli G.
al Ministro dei Lavori Pubblici.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interpellanza del Senatore Brioschi al Ministro dei Lavori Pubblici, sopra la sistemazione del Tevere, per preservare la città di Roma dalle inondazioni.

Il Senatore Brioschi ha la parola.

Senatore BRIOSCHI. Due domande io desidero rivolgere all'onorevole signor Ministro dei Lavori Pubblici, relativamente all'applicazione delle leggi 6 luglio 1875 e 30 giugno 1876, le quali riguardano, come il Senato conosce, i lavori di sistemazione del Tevere per liberare Roma dalle inondazioni.

La prima di queste domande si dirige più specialmente al presente, la seconda esclusivamente all'avvenire della questione.

Il giorno, credo, 20 giugno dello scorso anno, era davanti al Senato la seconda delle leggi che ho citato, ed in quell'occasione alcuni miei Colleghi ed io abbiamo fatto varie raccomandazioni all'onorevole signor Ministro, nell'intento che fosse tenuto conto di alcune condizioni speciali nella condotta dei lavori e nelle epoche che questi verrebbero eseguiti.

Si disse in allora che, trattandosi di lavori di sterro, di lavori i quali porteranno grandi movimenti di terra, è necessario che l'Amministrazione tenga presenti alcune difficoltà, le quali non hanno carattere tecnico, ma sono assai valutabili pei loro effetti igienici.

Ora, siccome nella seconda delle leggi citate, in quella cioè del 30 giugno 1876, trovansi già stabilita una prima serie di lavori ad eseguirsi, e forse per alcuni di questi esistevano già a quell'epoca i progetti definitivi, i quali avevano anche ottenuta l'approvazione del Consiglio superiore e del Ministero non è facile il comprendere come solo dopo alquanti mesi siasi veduto pubblicato un contratto d'appalto ed un avviso d'asta, e dopo altrettanti siasi conosciuto che effettivamente un contratto era stato stipulato per una prima serie dei lavori, cioè per le opere di spurgo e di rimozione dei ruderi dall'alveo del fiume.

Infine si ebbe notizia che nel capitolato del contratto stesso si lasciavano altri tre mesi all'appaltatore per dare principio di esecuzione ai lavori e che perciò il prossimo 5 marzo vi

si dovrebbe porre mano. Ciò premesso, la mia prima domanda si suddivide in due: e cioè per quali ragioni dal 30 giugno 1876 si è aspettato fino a 3 mesi sono a stabilire il primo contratto d'appalto, e come avviene che essendo prossimi a scadere i 3 mesi concessi, il contratto non è ancora ad un principio di esecuzione?

Io ho visitato in questi giorni le località dove i lavori dovrebbero eseguirsi e l'assoluta mancanza di ogni preparativo, di cantieri, di draghe, di altri attrezzi, mi fa assai dubitare che questa prima condizione del contratto possa essere mantenuta.

Non dubito però che il signor Ministro potrà dare al Senato tali dilucidazioni da tranquillare sulle conseguenze di quel contratto. Perciò passo senz'altro alla seconda domanda.

Questa, a mio avviso, ha un valore più importante e presenta altresì qualche maggiore difficoltà ad essere esposta qui perchè parlo ad un'assemblea politica, e non ad un congresso d'ingegneri. Dichiaro prima di tutto che io ho molta stima dell'ingegno dell'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici e quindi, se mi azzardo ad esprimere la mia opinione quasi sotto forma di consiglio, è unicamente perchè le mie convinzioni sono assai fondate, avendo lungamente meditato sull'argomento.

Il Senato conosce che la prima serie di lavori i quali noi abbiamo votato nel giugno dello scorso anno risolve una parte del problema, ma che la soluzione definitiva di esso rimane ancora soggetto di studio. Intorno alla quale soluzione definitiva furono presentati varî progetti. Qui non è il caso rammentarli o discuterli, ma lo stesso fatto che varî progetti furono presentati e che furono presentati da persone stimabilissime e molto pratiche di cose idrauliche, mostra che vi possa essere, che ci deve anzi essere, qualche mancanza, qualche deficienza negli elementi di fatto da cui si parte.

Io accennava già a questa mancanza allorquando, avendo l'onore di parlare a nome dell'Ufficio Centrale, raccomandava al signor Ministro, nella seduta del 20 scorso giugno, che prima di addivenire ad una soluzione qualsivoglia si raccogliessero quanti più si potessero elementi di fatto e che per questo mezzo non solamente le forze che dipendono direttamente

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

dal signor Ministro, ma tutte le forze del paese, vale a dire tutti gli uomini che si occupano di questioni idrauliche, potessero essere posti in condizione di studiare questo grave argomento.

Ora io devo credere che gli elementi di fatto sono rimasti quelli che erano al 1871. Ho visitato varie volte il Tevere nella speranza di trovare almeno un nuovo idrometro, e non lo rinvenni, mi consta altresì che nessuna misura diretta è mai stata eseguita. La conseguenza di questo stato di cose è evidente: il giorno in cui sarà pur d'uopo determinare in qual modo si voglia compire il grandioso lavoro ci troveremo nelle condizioni in cui ci siamo trovati nel 1871, vale a dire ricominceranno quelle disputazioni fra gli uomini dell'arte delle quali abbiamo infiniti esempi nella storia antica e nella recente, mentre la sterilità delle medesime dal punto di vista pratico dovrebbe avere mostrato all'evidenza la necessità di una più estesa conoscenza dei fatti.

Io non so se le mie informazioni sieno propriamente esatte; ma se, come credo, nessuna misura è stata eseguita; se nessun nuovo idrometro è stato collocato lungo il fiume, se le osservazioni sono rimaste quali erano, non posso bene augurare per l'avvenire. Sono però sicuro che il signor Ministro vorrà dare qualche informazione in proposito, se non per quello che è stato fatto fin qui, almeno per quello che intende fare per l'avvenire.

PRESIDENTE. La parola è al signor Ministro dei Lavori Pubblici.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Ringrazio l'onorevole Senatore Brioschi della forma così gentile e benevola con cui egli ha voluto svolgere la sua interpellanza, e farò di rispondere nel miglior modo che mi sarà possibile tanto circa alla esecuzione dei lavori già ordinati per legge, quanto circa agli studî che devono farsi per mettere il Parlamento in condizione di decretare anche i lavori di seconda serie che sono quelli i quali abbracciano la spesa maggiore e per conseguenza la maggior parte delle opere; imperocchè l'onorevole Senatore Brioschi e il Senato ricordano certamente che mentre per la legge già approvata per i lavori di prima serie non si tratta che di spendere 10 milioni, bisognerà almeno spendere 50 milioni per i lavori ulteriori e finali.

Comincio adunque da ciò che concerne l'e-

secuzione che il Governo aveva obbligo di dare alla legge ultimamente votata dal Parlamento. A questo riguardo, siccome una delle prime cure del Ministero, appena assunta l'amministrazione dello Stato, è stata quella di far adottare, sopra la più ampia scala che allo stato delle contestazioni idrauliche ed edilizie fosse possibile, l'intraprendimento dei lavori per liberar Roma dalle inondazioni del Tevere, così io assicuro l'onorevole Senatore Brioschi e il Senato che io posi tutto lo zelo e tutti gli sforzi, acciocchè i lavori stessi avessero la più accurata e rapida esecuzione.

L'onorevole Senatore Brioschi ha cominciato a ricordare come egli, in qualità di Relatore dell'Ufficio Centrale del Senato, e parecchi dei suoi Colleghi, avessero raccomandato che si dovesse avere molta cura, nel dar mano all'esecuzione dei lavori, al lato igienico della questione.

Ora l'onorevole Senatore Brioschi converrà che il proposito mio di essere fedele a questa raccomandazione del Senato veniva a costituire una cagione propria, non a far guadagnare tempo, ma, se non a farne perdere, certo a farne impiegare di più; poichè a tal uopo era necessità il sentire, come si è sentito, il voto del Consiglio superiore di sanità. Anzi, sebbene l'ordine del giorno votato dal Senato stabilisse che il Consiglio superiore di sanità dovesse essere sentito esclusivamente per ciò che riguarda i collettori, nondimeno per interpretare in senso più lato il desiderio del Senato, e per mettere maggiormente al coperto, sotto questo punto di vista igienico, la responsabilità del Ministero, io ho sentito il parere del Consiglio superiore di sanità, anche relativamente alle altre opere che si dovevano eseguire.

L'onorevole interpellante parlò poscia dei lavori che si riferiscono alla remozione dei ruderi dall'alveo del fiume, lavoro cotesto che l'onorevole Senatore Brioschi, in un suo dotto lavoro, aveva dichiarato essere il più importante di tutti e tale da contribuire per sè solo a liberare Roma dalle inondazioni.

Ora, in conformità delle stesse vedute dell'onorevole Senatore Brioschi, questo progetto di lavori fu anche quello che il Ministero cercò di spingere innanzi anteriormente agli altri. Non è però esatto quanto l'onorevole Senatore Brioschi diceva, che, cioè, l'approvazione del progetto medesimo sia stata anteriore anche alla legge promulgata

nel 30 giugno ultimo scorso; imperocchè il Consiglio superiore richiese anzi il 1° luglio la riforma del progetto primitivo intorno a tali opere, per modo che il voto d'approvazione del Consiglio medesimo porta la data del 26 agosto. Ora se l'approvazione tecnica ebbe luogo al 26 agosto, io son certo che l'onorevole Senatore Brioschi ammetterà, che, avendo l'asta avuto effettivamente luogo il 12 settembre, non si è da parte del Ministero perduto tempo, poichè un periodo di tempo minore di quello che decorre dal 26 agosto al 12 settembre non era facile venisse impiegato nelle pratiche amministrative prescritte per l'approvazione dei relativi capitolati d'appalto.

Il 12 settembre ebbe luogo l'asta. E qui l'onorevole Senatore Brioschi ha osservato: « Com'è che sebbene l'asta abbia avuto luogo il 12 settembre, non si è ancora posto mano ai lavori? » A questo proposito mi sia lecito alla mia volta osservare che se il volgo ritiene che non si dia mano all'esecuzione dei lavori se non quando vede picconi, zappe e badili sconvolgere il terreno, l'onorevole Senatore Brioschi non può certo interpretare l'incominciamento dei lavori in questo modo. L'asta ebbe luogo il 12 settembre; ma si continuava ad adoperarsi pei lavori anche nel tempo immediatamente successivo, quantunque il contratto non abbia potuto essere firmato se non il 5 di dicembre. E perchè ciò? Chiunque sappia che per effetto preciso di legge vi sono dei termini per i vari esperimenti di asta, che anche dopo che è stata fatta la delibera, vi è campo a migliorare le offerte e che questo miglioramento di offerta dà luogo necessariamente ad un'altra asta successiva, non potrà certo ritenere che il tempo decorso fra il giorno che fu indetta l'asta e quello in cui si stipulò il contratto sia stato eccessivo.

Si potrebbe dire da alcuno che avremmo dovuto abbreviare i termini; ma non credo lo voglia dire un uomo sì esperto come l'onorevole Brioschi, perchè in un contratto di tanta importanza l'abbreviazione dei termini avrebbe condotto se non ad escludere, a scemare certo la concorrenza, mentre qualora il pubblico non fosse stato molto estesamente e tempestivamente avvisato, sarebbe accaduto che forse alcuno de' più idonei non avrebbe potuto accedere all'incanto.

Per queste ragioni il contratto fu stipulato il 5 dicembre; e nel contratto poi si diedero tre mesi di tempo pel cominciamento del lavoro. Questo termine di tre mesi di tempo è stato ritenuto necessario dal Consiglio superiore, perchè, trattandosi di lavori i quali richiedono l'uso di macchine e di attrezzi non comuni, si stimò non fosse possibile che senza uno spazio di tempo sufficiente a prepararsi cotesti stromenti, l'appaltatore potesse incominciare il prescrittogli lavoro.

Ritenuto adunque che il 5 dicembre è stato il giorno in cui fu stipulato il contratto, ritenuto che si accordarono tre mesi di tempo pel cominciamento dei lavori, il 5 marzo prossimo l'appaltatore Campos è obbligato a cominciare i lavori medesimi; ond'è che prima del 5 marzo io certo non avevo e non ho titolo alcuno a muovere lagnanza o a procedere con qualsiasi atto contro l'appaltatore stesso, che non può dirsi inadempiente a' suoi obblighi.

In quel giorno in cui l'appaltatore sarà inadempiente, può star certo l'onorevole Senatore Brioschi che da parte mia sarò inflessibile, procedendo anche all'uopo mediante esecuzione di ufficio.

Ma indipendentemente da questo lavoro della remozione dei ruderi dal letto e dalle sponde del fiume, vi potevano essere opere le quali non richiedevano operazioni di natura speciale e che avrebbero potuto essere eseguite dietro la prefinizione di un termine più breve fra il contratto e l'effettivo incominciamento dei lavori.

Tale sarebbe per esempio il taglio della Farnesina, tale il taglio della Regola. Riguardo a queste opere l'approvazione da parte del Consiglio superiore non venne che alla fine di ottobre per il primo allargamento, alla fine di settembre per il secondo.

Ma d'altronde per ciò che concerne siffatti lavori eravi una grave questione, che l'on. Senatore Brioschi certo ricorda, questione che divideva l'opinione pubblica del paese, quella, cioè, se fosse più conveniente di fare a difesa del Tevere nelle dighe che devono fronteggiarlo dei muri verticali oppure de' muri a scarpa. Per ciò su tale questione si credette conveniente e doveroso di sentire il Consiglio comunale di Roma. Si credette opportuno di sentirlo per varie ragioni. In primo luogo perchè siccome la soluzione della questione implica non solo un pro-

blema concernente la difesa di Roma dalle inondazioni, ma abbraccia pure un problema edilizio importantissimo, così era assai conveniente che il comune in questa parte direttamente, principalmente interessato, avesse a dir la sua parola; secondariamente si credette opportuno di sentire il Municipio perchè noi non possiamo dimenticare che gli enti locali a termini di legge sopportano anche riguardo a questi primi dieci milioni una metà della spesa. In terzo luogo poi era opportuno sentire il Consiglio comunale eziandio per *stabilire quell'armonia di propositi*, la quale dall'on. Brioschi, nella sua monografia a cui ho accennato, fu dichiarata necessaria affinché non avvenga che anche noi nel secolo decimonono dobbiamo seguire ed adottare per avventura le proposte di un predecessore dell'on. Brioschi, un Senatore dei tempi di Tiberio, Pisone, il quale intorno al corso del Tevere *nil mutandum censuerat*. Perciò, volendo e dovendo io sentire il Consiglio comunale, mi sono rivolto ad esso proponendo, su questo punto del doversi fare i muri verticali od a piano inclinato, nonchè sull'altro punto dell'altezza a cui farli salire, analoghi-quesiti.

La lettera con cui io proponeva tali quesiti, è in data del 25 agosto. La risposta del Municipio fu pronunciata il 14 febbraio sera. Questa risposta essendomi giunta il 15 febbraio, certo non è imputabile al Ministero di non aver proceduto anteriormente all'appalto, perchè diverse avrebbero dovute essere le condizioni dell'appalto, secondo che adottavansi le scarpate o i muri verticali.

Ora il 14 sera di questo mese, il Municipio, come diceva, diede la sua risposta, opinando che si dovessero costruire i muri verticali; il giorno 15 mi è stato mandato il verbale del Consiglio, ed il successivo giorno 16 io mandai al Consiglio di Stato la Relazione per l'approvazione del relativo capitolato d'appalto. Nè basta, chè io non mancai di interessare anche personalmente il Consiglio di Stato, affinché venisse sbrigata immediatamente questa bisogna. E difatti il Consiglio di Stato, con lodevolissima sollecitudine, nel giorno 21, approvò il capitolato d'appalto per le opere relative all'allargamento della Farnesina, ed il giorno 23 il capitolato per le opere relative al taglio della Regola. Ed il Ministero, alla sua volta, nei

giorni 23 e 25, fece pubblicare gli avvisi di appalto. Dunque io ho la sicura coscienza di non aver nulla omissso di zelo e di cura affinché i lavori dei quali si tratta fossero condotti nel modo più spedito possibile.

Aggiungo che, onde assicurare una pronta esecuzione dei lavori appaltati, fu introdotta nel capitolato d'appalto la disposizione che i lavori abbiano a cominciare (visto che in questi casi non vi sono le difficoltà di provvedersi di attrezzi, come nel lavoro relativo all'estrazione dei ruderi) entro 15 giorni dalla consegna, e che l'appaltatore sia obbligato di ricevere la consegna medesima immediatamente dopo che sia stipulato il relativo contratto.

I lavori di cui ho parlato fin qui, in parte appaltati da tempo, e in parte in corso d'appalto, portano la spesa complessiva, compresa l'espropriazione, di circa 5 milioni. Ma d'altro è prossimo ad essere portato innanzi al Consiglio superiore un altro progetto, la cui esecuzione porta una spesa assai più rilevante, il progetto cioè relativo all'allargamento del Tevere sulla riva destra dell'isola Tiberina dal ponte Sisto infino al di là del ponte Rotto.

Finalmente, riguardo ai collettori che erano stati oggetto di speciali avvertenze da parte dell'Ufficio Centrale del Senato, anche per essi si è provocata la nomina di una Commissione municipale, la quale è presieduta dal distintissimo ispettore Pareto, e di cui venne chiamato a far parte l'egregio ingegnere Natalini, che dirige l'ufficio speciale dei lavori del Tevere presso il Ministero. Ora, anche relativamente a questa parte delle opere, il Presidente della Commissione, ispettore Pareto, mi ha assicurato che in assai breve tempo la medesima avrebbe potuto esprimere il suo avviso, prendere le sue deliberazioni.

Vengo ora alla seconda domanda dell'onorevole Senatore Brioschi. Egli mi chiese se il Ministero ha apparecchiato gli elementi comparativi sufficienti perchè si possa convenientemente sciogliere la questione definitiva riguardante il sistema da scegliersi per la completa difesa di Roma dalle inondazioni.

Io non potrei seguirlo in alcuno dei particolari che egli ha accennato. Io non posso nè ammetterè, nè escludere che esistano ora degli idrometri sulle rive del Tevere. Sono fatti particolari, riguardo i quali egli ammetterà che

non è compito del Ministro di occuparsene direttamente, poichè allora, contro il suo mandato, invaderebbe le parti altrui, l'esecuzione tecnica del lavoro.

Se non che io, avendo fiducia nell'opera di coloro che sono preposti a questi studî, avendola piena ed intera nell'egregio ingegnere Natalini che vedo occuparsene con grandissimo zelo ed amore, non posso dubitare che non faccia convenientemente ogni cosa ne' rapporti tecnici, mentre io, ripeto, in materia tecnica non potrei certo entrare a suggerirgli quali siano le operazioni che egli debba intraprendere e compiere. Quello che so è: che quell'egregio funzionario ha già compiuti alcuni dei lavori che si riferiscono agli elementi più importanti dell'ardua questione.

L'onorevole Senatore Brioschi conosce meglio di me che quello intorno a cui tanto si discusse e nei Consigli tecnici, e dalla stampa ed anche nei due rami del Parlamento si fu, se l'azione dei Corpi interessati debba, per raggiungere lo scopo, limitarsi ad una difesa interna mediante dighe o muraglioni di grande altezza, oppure si abbia ad adottare uno scaricatore il quale tenda a deviare una parte delle acque prima che giungano alla città; o se debbansi, ad allontanare il pericolo delle inondazioni, intraprendere dei rettifili inferiormente a Roma.

Ora posso assicurare l'onorevole Brioschi che lo studio e il progetto relativo ai rettifili, venne già interamente compiuto, onde posso indicargli anche i dati che il predetto studio presenta.

La lunghezza di questi rettifili sarebbe di 11,339 metri, il che produrrebbe un accorciamento di percorso di 7956 metri; e la spesa che da questi rettifili sarebbe richiesta risulterebbe di circa 14 milioni di lire.

Così pure è pronto il progetto relativo allo scaricatore, di cui non mancano attualmente che le perizie, le quali ne abbiano a determinare con precisione la spesa.

Infine, l'on. Senatore Brioschi sa certamente, poichè avrà tenuto dietro alle discussioni municipali, che vi è un'altra idea; quella di rettificare il Tevere dal Gazometro a S. Spirito onde evitare la tortuosità del fiume nella parte superiore del tronco che attraversa Roma. Anche riguardo a tale progetto si è udito il Consiglio comunale, il quale non deliberò di accogliere questa proposta, ma non disconvenne che giovassero

degli studî sull'argomento; ond'è che io, per aver completi gli elementi di comparazione, ho ordinato che questi studî vengano effettuati; per cui io spero che in breve gli elementi di comparazione che l'on. Senatore Brioschi desidera non mancheranno, ma saranno completi ed atti a portare pienissima luce intorno all'importantissimo problema.

Del resto non ometterò di tener presenti le osservazioni, che con incontestabile autorità egli mi ha fatto, onde informarmi se gli studî in discorso siano accompagnati di tutte quelle ricerche che egli, valentissimo nella materia, trova opportune.

Queste sono le spiegazioni che io era in dovere di dare all'onorevole interpellante ed al Senato, al quale dichiaro che se havvi un sentimento in me vivissimo, non meno vivo certamente che in quelli stessi che sono cittadini di questa grande città, è il sentimento della necessità che questi lavori siano condotti non solo con prestezza ma con assoluta integralità di mezzi e di scopo; è il sentimento della necessità che Roma sia degna di se stessa, e degna capitale di una grande Nazione; onde in virtù dell'orgoglio italiano mi affligge ed umilia che nulla finora qui sorga che risponda al nome ed all'ardimento romano.

Senatore BRIOSCHI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore BRIOSCHI. Ringrazio l'on. Ministro dei Lavori Pubblici delle spiegazioni che si è compiaciuto dare intorno alle mie domande. Rispetto alla prima parte, cioè quella che riguarda i lavori che cominceranno, spero, fra pochi giorni, nulla ho da aggiungere. Credo, non solo nella parola dell'on. signor Ministro, ma ho fiducia nello zelo suo e non dubito che i lavori si succederanno senza veruna interruzione.

Però, rispetto alla seconda parte, cioè agli studî che debbono eseguirsi per arrivare alla soluzione definitiva, devo ancora insistere e aggiungere poche parole.

L'on. signor Ministro, ha benissimo esposto quali sieno le varie soluzioni definitive che furono escogitate ed ha aggiunto che agli ingegneri del Ministero dei Lavori Pubblici furono date le opportune istruzioni per gli studî necessari a compilare i differenti progetti secondo quelle soluzioni.

Ora, secondo la mia opinione, qui sta il nodo della quistione, giacchè se noi avessimo gli elementi necessari, non sarebbe d'uopo di questa abbondanza di progetti, ed è solo, anzi la mancanza di elementi di fatto che ci fa vagare in questa varietà di progetti.

Non sono le condizioni amministrative ed economiche che possano avere influenza sulla soluzione di un problema di questa natura, ma bensì e puramente quelle che hanno per fondamento lo stato attuale del fiume e lo scopo che vogliamo raggiungere.

Ma, ripeto, ho troppa stima dell'ingegno del Ministro, che per non essere sicuro, che sebbene egli non sia uomo tecnico non abbia a volo compreso quali scopi abbiano le poche parole da me dette sopra l'argomento.

PRESIDENTE. Se nessun altro domanda la parola, questa interpellanza è esaurita.

Ora si procede all'altra interpellanza del Senatore Pepoli Gioacchino al Ministro dei Lavori pubblici sulle opere di arginatura del Po presso Bondeno.

Il Senatore Gioacchino Pepoli ha la parola.

Senatore PEPOLI G. Mi duole che il Regolamento del Senato, in questo dissimile dal Regolamento della Camera de' Deputati, abbia obbligato l'Ufficio di Presidenza di annunziare nell'ordine del giorno una mia interpellanza, imperocchè in questo modo si è dato alla medesima una maggiore importanza di quella che era nel mio pensiero, molto più che si tratta di una materia nella quale ingenuamente mi dichiaro tecnicamente incompetente.

Era mia intenzione di rivolgere solamente una brevissima interrogazione all'onor. Ministro dei Lavori Pubblici, intorno ai lavori che si stanno compiendo nel comune di Bondeno intorno agli argini del Po, onde provocare dal suo labbro una parola che valesse a rassicurare le giuste apprensioni di quelle popolazioni.

Ecco di che cosa si tratta:

L'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici sa che si stanno in questo momento rialzando alcuni tratti di argine, e specialmente nella frazione di Bondeno chiamata Stellata. Ora gli abitanti di quel paese sono gravemente preoccupati del modo con cui si costruisce il nuovo argine. Ad essi pare che se si seguita in quel metodo, che diede sì cattiva prova, ne possa ancora venir danno all'Agro ferrarese.

Essi dicono che i cordoli non sono sufficientemente alti e battuti, che la terra è soverchiamente permeabile, e quindi temono nuove sventure si rovescino sul loro territorio.

Io ho gran fiducia nel Ministro, e con me ne hanno grandissima gli abitanti di Bondeno; io quindi unicamente ho voluto raccomandargli di sorvegliare attentamente quei lavori, e di rassicurare con le sue dichiarazioni i sospetti giustificati purtroppo per le continue disgrazie che essi hanno sofferto. Chi, onorevole Ministro, è stato toccato una volta dalla sventura, naturalmente teme sempre di essa.

Confido che l'onorevole Ministro dirà una parola che valga a togliere i sospetti e a dissiparli anzi interamente.

PRESIDENTE. La parola è all'onorevole Ministro dei Lavori Pubblici.

MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI. Io ringrazio l'onorevole Pepoli di avermi avvertito, come, secondo lui, nell'esecuzione dei lavori degli argini dei quali si tratta, la loro costruzione non avvenga in modo conforme a quello che dalle popolazioni si desidera e si crede migliore.

Lo ringrazio, poichè è certo che la responsabilità che pesa sopra chi è preposto all'amministrazione de' lavori pubblici è tale da sbigottire in quanto possano avvenire per colpa propria de' disastri, siccome quelli di cui fummo testimoni pochi anni or sono. Quindi tutto quello che può servire ad avvertire dei pericoli che vi possono essere, ad avvertire che gli argini non siano bene costrutti, che per conseguenza i disastri delle inondazioni possano essere resi più facili, tutto ciò merita invero la mia riconoscenza. Ciò dico tanto più perchè di codeste male costruzioni di argini, di terra nei medesimi non bene battuta e simili, di questi inconvenienti, dico, sebbene io me ne sia informato anche stamane, non fu mai sporto al Ministero alcun reclamo. Ora egli è ovvio che, indipendentemente da' reclami che venissero fatti, io non poteva supporre quanto che mi si dice; e per conseguenza non poteva prendere alcun provvedimento. Siccome il reclamo mi viene ora e mi viene molto autorevolmente dall'onorevole Pepoli, così io l'assicuro che m'informerò, ed, occorrendo, prenderò i provvedimenti opportuni.

Senatore PEPOLI G. Ringrazio l'onor. Ministro delle sue assicurazioni.

**Seguito della discussione del progetto di legge:
Conflitti di attribuzioni.**

PRESIDENTE. L'interpellanza è esaurita, e si riprende la discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

La parola spetta all'onor. Senatore Pepoli Gioachino.

Senatore PEPOLI G. Non si maravigli, nè si dolga il Senato, se io ardisco prendere la parola in questa solenne discussione, e se, ad onta della mia scarsa dottrina e della mia esperienza anche più scarsa, io ardisco esporre e svolgere le mie opinioni altrettanto modeste, quanto fermissime. Ma io sono obbligato a rompere il silenzio da un fatto, direi quasi, personale, e perchè mi corre obbligo di chiarire alcuni fatti ai quali ho largamente partecipato, e dei quali dichiaro al Senato sono orgoglioso oggi di assumere piena ed intera la responsabilità.

Il Governo provvisorio delle Romagne, di cui io ebbi l'onore di far parte, abolì tutte le giurisdizioni speciali ed amministrative stabilite dall'editto pontificio del 25 luglio 1835, ed illustrate dalla istruzione successiva dichiaratoria, ed affidò ai Tribunali ordinari in via gerarchica tutte le cause d'interesse demaniale, provinciale e comunale, qualunque fosse la loro natura ed il loro valore.

Se la memoria non mi tradisce, parmi che in quella opportunità l'onorevole mio amico il Guardasigilli fosse inviato dal Governo centrale di Torino, assieme ad alcuni altri insigni giureconsulti, per esaminare quel decreto e coordinarlo alle altre leggi dello Stato.

Inviato poscia Commissario straordinario nell'Umbria con pieni poteri, stimai mio debito di pubblicare anche in quel paese quel decreto. Mi consenta il Senato di leggere alcuni brani della Relazione, colla quale lo accompagnai al conte Camillo di Cavour;

Perugia, 10 novembre 1860.

« Ho creduto mio debito abolire tutte le giurisdizioni speciali stabilite a favore del pubblico erario delle provincie e dei comuni rimandando tutte le contestazioni ai Tribunali ordinari. Reputo di aver adempiuto in questo modo alle istruzioni avute in scritto dal Mini-

stero, parendomi rilevaré da esse che egli desiderasse vivamente e a buon diritto sciogliere la libertà da quei vincoli burocratici che ne paralizzano l'efficacia diminuendone la responsabilità.

« Ed ho creduto in questo modo affermare la differenza che corre fra un Governo liberale ed un Governo dispotico che sotto pretesto di necessità e di incompatibilità amministrativa, sottrae ai giudici competenti l'esame dei propri abusi e delle proprie intemperanze.

« Non riandrò l'istoria dolorosa delle ingiustizie commesse in questo paese dai Tribunali speciali amministrativi.

« Taccio le spogliazioni patite da molte famiglie, gli arbitri e gli abusi tollerati e coperti col manto della giustizia; dirò soltanto che il Governo in questo modo di amministrare la giustizia trovava proprio tornaconto. Ma può un Governo riparatore e nazionale sostituire ai propri doveri i propri interessi?

« Non nascondo a V. E. che alcuni pretendono che questo decreto costerà alcuni milioni all'Erario.

« Io non oserei affermarlo, ma affermo però recisamente che quello che egli perderà in pecunia lo ricupererà in cento modi a cento doppi in decoro, in devozione, in autorità. »

« Prima però di affidare ai magistrati il grave compito di proteggere il diritto individuale contro le insurrezioni del potere esecutivo in quel medesimo modo e per quella medesima ragione che gli è affidato il compito ugualmente grave di difendere il potere esecutivo contro le usurpazioni dell'interesse individuale, è necessità rialzarne la responsabilità morale, creando intorno ad essa un'atmosfera scevra di lusinghe e di paure, e di preoccupazioni di grado e di famiglia. »

Mi corre però l'obbligo di dire al Senato che in precedenza e precisamente il due novembre dello stesso anno il Commissario generale delle Marche, il compianto nostro Collega Lorenzo Valerio, aveva pubblicato nelle provincie da lui amministrare la legge piemontese del 1859, sul contenzioso amministrativo.

Senatore BORGATTI. Domando la parola.

Senatore PEPOLI G. Nacque quindi contestazione per conoscere quale de' due Commissari avesse meglio e più opportunamente interpre-

tate le opinioni ed i desiderî del Governo centrale.

Io conservo preziosamente un telegramma dell'illustre conte di Cavour, ed uno scritto tutto di pugno dell'onorevole Ministro dell'Interno, che pienamente approvavano il mio decreto e meco si rallegrava dell'esperimento da me tentato. Io quindi invito l'onorevole Senatore De Cesare, il quale ha fatto tanti e così utili studî di comparazione fra le legislazioni dei diversi Stati d'Italia, a voler indagare quali perturbamenti giudiziari amministrativi ed economici abbiano prodotto in quelle provincie i due decreti dei quali ho avuto l'onore di parlare al Senato.

Nè io fui mosso a pubblicarli da vaghezza di novità, o da smania morbosa di legiferare, ma dal desiderio di tentare una esperienza la quale poi valesse sul campo dei fatti a provare che le paure ed i sospetti di taluni non hanno pratico fondamento. Questa identica ragione fu quella che mi indusse a pubblicare nell'Umbria la legge sul matrimonio civile molti anni prima che non fosse pubblicata in Italia, e l'esperienza fatta tornò utilissima. L'illustre e compianto Senatore De Foresta si valse dei risultati di essa appunto per sostenere con validi argomenti il progetto di legge presentato dal Governo italiano alla sanzione del Senato.

Nè posso tacere che il convincimento profondo che mi dettò quei due decreti non è venuto affievolendosi in me per volgere di anni, anzi si è grandemente rinforzato per lunghi studî, e, consentitemi che ve lo dica, per dolorosa esperienza. Intendo accennare, o Signori, alla dolorosa ed amara questione sollevata nella provincia ferrarese dai danni prodotti dalle inondazioni del Po nell'anno 1872.

Noi abbiamo in quella opportunità udito un Prefetto minacciare i consiglieri provinciali di quel tormentato paese di sollevare il conflitto, se essi non abbandonavano il concetto suggerito da molti illustri ed insigni giureconsulti di ricorrere per ottenere giustizia ai Tribunali ordinari. Forse in questo ricordo storico molti troveranno invece argomenti valevolissimi a loro avviso per combattere questa proposta. La paura, questo fantasma, o Signori, che si è opposto, che si oppone, che si opporrà sempre a tutte le grandi ed utili riforme, forse ingi-

gantisce nelle paurose menti di taluni uomini, che pretendono di esse serî e pratici, i pericoli che questa legge può suscitare allo Stato in guisa che essi oppongano agli interessi dell'individuo l'interesse complessivo della nazione.

Quest'obbiezione è al certo gravissima, e io credo che debba essere lungamente esaminata e studiata, non dissimulata, come da taluni pur si vorrebbe.

Qual è, o Signori, il vero punto della questione che oggi si dibatte in quest'aula fra noi?

Gli oppositori di questo progetto di legge credono che gli interessi della Nazione sieno più sicuramente affidati nelle mani del Consiglio di Stato piuttosto che in quelle dei Magistrati ordinari, e ciò principalmente per due ragioni: primo, che non si può rigorosamente applicare il dritto comune agli atti delle amministrazioni pubbliche senza tener conto di tutte quelle circostanze speciali di fatto e di opportunità che pur non si possono disconoscere senza creare gravissimi rischi alla cosa pubblica, senza creare gravissimi imbarazzi al regolare andamento del Governo.

In secondo luogo essi reputano che i Magistrati, giudicando della propria competenza, giudichino in causa propria e siano quindi ad un tempo giudice e parte, condizione di cose questa che moltiplicherebbe i conflitti fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa e inspirebbe una sanguinosa piaga che purtroppo lacera le carni d'Italia.

Io per verità non divido questi timori, poichè non credo che possa esservi una giustizia che si fondi sopra l'opportunità! — Alla giustizia non si può mutare veste, onorevole De Cesare, per ragioni speciali e per condizioni locali o politiche. La giustizia non si scinde; essa è l'estrinsecazione del diritto, non può essere mai l'emanazione dell'autorità! Essa applica la legge. Non difende gli interessi dello Stato. Il giorno che lascerà spegnere la sacra fiamma a lei affidata nell'interesse dell'Amministrazione, essa aprirà il varco a tutte le insurrezioni individuali. Ma è poi vero che i diritti dello Stato affidati alla suprema Magistratura del paese corrano così grave pericolo come da taluni si vorrebbe affermare? È poi vero che il potere giudiziale intralcerebbe il regolare andamento della pubblica azienda, eserciterebbe un sindacato nocevole?

Mi permetta il Senato di dire francamente la mia opinione, senza reticenze e senza velo. Credo fermamente che i sospetti che il potere amministrativo nutre contro il potere giudiziario siano per lo meno esagerati. In un bene ordinato Stato io concepisco un potere legislativo che elabori le leggi, un potere esecutivo che le promulghi e le applichi, un potere giudiziario che le custodisca. Guai se uno dei tre poteri invade il campo dell'altro! guai se si confondono e si mescolano fra loro! l'armonia della costituzione allora andrebbe perduta e l'equilibrio dei poteri sarebbe miseramente spezzato.

L'onor. De Cesare nel suo dottissimo discorso ostiene che il nostro Statuto non ammette il potere giudiziario come un potere distinto e speciale. Egli lo considera semplicemente come un'emanazione del potere esecutivo.

Accogliendo il concetto dell'onor. De Cesare, a mio avviso, si falsificherebbe lo spirito dello Statuto che ci governa. Egli desume la sua opinione dai termini usati dal legislatore dello Statuto belga.

Io non sottilizzerò per vero se tra la frase italiana, *la giustizia emana dal Re*, e la frase belga, *la giustizia si rende a nome del Re*, vi sia quell'abisso che ci vede l'onor. Senatore De Cesare.

Ma io mi accampo sopra un altro terreno: abbandono all'onor. De Cesare la forma, e conservo per me lo spirito dello Statuto.

Per me il carattere di terzo potere è conferito al potere giudiziario da tutto il contesto dello Statuto e da tutte le conseguenze legittime che ne derivano.

Forse la libertà piena ed intera di coscienza è essa conciliabile col primo articolo dello Statuto, e coll'articolo 79 che sottopone all'autorizzazione preventiva dei vescovi la stampa di tutte le opere sacre? Eppure, onor. De Cesare, ad onta di questi due articoli, la libertà religiosa in Italia non potrebbe essere più piena ed intera. La forma uccide troppo sovente lo spirito, perchè noi possiamo sottoporre ad una questione di pura interpretazione la adozione della legge che stiamo discutendo.

Il nostro illustre Collega il Senatore Sclopis, di cui l'Italia guarda in questo recinto il vedovo scanno con grande rammarico, desiderando udire quel sommo ingegno partecipare alle

nostre discussioni, nel suo aureo scritto sulla autorità giudiziaria dichiara che mal si appongono coloro che pensano potersi confondere l'ufficio dei giudici cogli altri impieghi di persone che si adoperano al servizio dello Stato, e continua dicendo che ad imprimere nella Magistratura il particolare carattere di stabilità, che è promettitore d'imparzialità e rettitudine, si è ordinato che i giudici fossero inamovibili o che in altri termini che la carica di cui una volta fossero rivestiti durasse a vita. In questo modo il legislatore ha voluto imprimere alla Magistratura il vero e proprio carattere di un terzo potere indipendente dagli altri due. Se fosse unicamente una diramazione del potere esecutivo, il Principe si sarebbe naturalmente riservato il diritto di rimuoverla. Nè contrasta a questo concetto l'osservazione che i Magistrati sono nominati dal potere esecutivo. Forse vieta a noi Senatori di appartenere ad uno dei tre grandi poteri dello Stato, l'essere stati nominati dal Re? L'inamovibilità, assicurando la indipendenza del Magistrato e rimuovendo qualunque dubbio, scioglie di fatto, me lo consenta l'onor. Senatore De Cesare, la questione.

Forse l'inamovibilità non crea al magistrato una posizione eccezionale di fronte agli altri impiegati dello Stato?

Se vi ha errore in questo ordinamento, egli è che l'inamovibilità dei giudici non è piena e completa. Confido che l'on. Ministro Mancini, così tenero del benessere della magistratura, completerà le disposizioni di questa legge circondando i giudici di nuova garanzia, ed estendendo il principio di inamovibilità pure anche alla residenza. Ma se il potere giudiziario è un vero, un reale terzo potere indipendente dagli altri, con qual logica si pretende da taluno menomarne i diritti, invadere il campo delle sue attribuzioni?

Perchè si vuol sostituire ad una magistratura indipendente, una magistratura che è una diramazione incontrastabile del potere esecutivo? Io non intendo di dir cosa che in alcun modo possa offendere gli illustri ed onorandi Consiglieri di Stato che seggono in questo recinto; io anzi mi associo con tutto il cuore alle parole di lode e di onore pronunziate in quest'aula dall'on. Senatore Errante: poichè converrebbe non conoscere la storia del proprio paese se non si rendesse un vero

e sentito omaggio al Consiglio di Stato. Ma intendo unicamente richiamare lo Stato all'osservanza di quell'armonia e a quella logica che formano la forza delle nostre istituzioni.

Le leggi si fanno non per gli individui, si fanno per il paese.

Permettetemi, onorevoli Colleghi, di narrarvi un aneddoto storico. Il conté di Beugnot governatore del principato di Berg, si doleva un giorno amaramente coll'Imperatore Napoleone che gli aveva fatto severa rampogna perchè non aveva osservato strettamente le disposizioni relative all'emissione dei mandati. Egli diceva all'Imperatore: Adunque, Sire, voi sospettate della mia onestà e della mia probità! L'Imperatore non rispose, ma poco dopo l'invitò ad uscire per la città in sua compagnia; giunto sul ponte che divide a Dusseldorf il Reno, si volse al conte di Beugnot e gli disse: ditemi, conte, perchè l'architetto ha fatto questi parapetti?

Vedendo che il conte di Beugnot esitava a rispondere, proseguì: non certo per impedire che voi ed io ci buttiamo nel fiume, ma egli ha considerato l'eventualità che possano transitare per questo ponte ciechi, fanciulli, infermi. Non vi dolete dunque di quanto vi ho detto; nell'applicazione della legge non posso considerare l'individuo, ma semplicemente debbo e sempre considerare la umanità.

Io, dal canto mio mi inchino riverente all'attuale Consiglio di Stato. Ma chi può garantire che anche nell'avvenire esso conserverà quella indipendenza che oggi forma il principale suo pregio?

Forse il Ministro non può rimuovere i consiglieri di Stato? Forse obbligandoli a passare da una sezione all'altra, non può costringerli a dare la loro dimissione? forse non può promuovere i suoi amici politici della Camera dei Deputati a consiglieri di Stato?

Intorno al Consiglio di Stato aleggia un'aura politica che io vorrei allontanare da qualunque Corpo che debba giudicare degli interessi dei cittadini.

Ditemi, Signori, se le eventualità da me accennate siano nuove ed imprevedibili? Or bene, Signori Senatori, io credo che agli occhi dei cittadini i magistrati ordinari presentano un carattere più sicuro di imparzialità che i consiglieri di Stato, che rappresentano per la loro origine e le loro attribuzioni gli interessi spe-

ciali dello Stato, e de' quali, mi si permetta il dirlo, sono i veri avvocati, i veri legittimi difensori.

Per tutte queste ragioni e per quelle svolte con tanta eloquenza dall'onorevole Senatore Borgatti, io applaudo vivamente alla splendida Relazione dell'Ufficio Centrale, e fo voti perchè, seguendo l'esempio dell'Olanda, del Belgio, della Svizzera e della Danimarca, l'Italia renda senza preoccupazioni al potere giudiziario l'integrità delle proprie attribuzioni.

L'onorevole De Cesare si duole che l'illustre Guardasigilli nella sua Relazione abbia parlato degli esempî desunti da piccoli paesi, ed abbia trascurato di parlare di esempî dedotti dai grandi paesi, quasi la sapienza della legislazione dipendesse dall'ampiezza del territorio.

L'onorevole De Cesare lamenta soprattutto che l'onorevole Guardasigilli non abbia rammentati gli ordinamenti amministrativi francesi, che egli rimpiange amaramente sieno in così gran sospetto in Italia.

Sì, onorevole De Cesare, gli ordinamenti francesi sono giustamente sospetti in Italia, perchè essi non sono riesciti a fondare nulla di stabile e di durevole, e non hanno saputo fecondare la libertà, difendendola dalle violenze del dispotismo e dell'anarchia.

E sà l'onorevole De Cesare perchè il campo della libertà è diventato per quel nobilissimo paese il letto di Procuste, sul quale, da oltre un secolo, tenta indarno di adagiarsi? Egli è perchè la libertà, scompagnata dalla responsabilità, è un sole senza calore. Egli è che l'autorità che non è trattenuta dai freni giudiziari, precipita negli abissi degli arbitrî e degli abusi. Egli è che la rivoluzione francese, che ha spento col ferro e col fuoco tutti i privilegi, non è riuscita a sradicare dal suolo quella burocrazia che ha sopravvissuto a tutte le forme di governo, che tutte le dominò, e che, oso dire, le divorò tutte quante.

Ora, onorevole De Cesare, che cosa era la legge del contenzioso amministrativo, se non che una emanazione, venutaci da oltr'Alpi, dell'idea burocratica, che avea voluto creare in esse un nuovo mezzo di difesa di quel sistema di cui la centralizzazione è la principale, la più formidabile fortezza?

Volga lo sguardo l'onorev. Senatore De Cesare alla libera Inghilterra, e si convincerà che

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

la libertà ivi fiorisce, ivi prospera, ivi invecchia, egli e che ivi risplende in tutto il suo splendore, in tutta la sua integrità, quel principio di responsabilità, senza il quale è impossibile sperare che un Governo sia alla vera altezza dei bisogni, dei desiderî del proprio paese. E in Italia, onorevole De Cesare, io confesso ingenuamente che sono fra coloro che temono grandemente le ingerenze indebite, le influenze maligne, le insurrezioni perpetue della burocrazia. In Italia, o Signori, molti uomini di Stato hanno potuto dominare colla mente, coll'eloquenza, col cuore, Parlamento e Paese; ma essi sono stati impotenti a disciplinare ed imporre obbedienza alla burocrazia. Tutti gli uomini egregi, che si sono succeduti su quei banchi, potranno dire se io male mi appongo, e se le loro migliori intenzioni, i loro migliori provvedimenti non siano stati il più delle volte paralizzati da quella forza d'inerzia che la burocrazia loro opponeva. I Ministri passano, la burocrazia resta. Ora, io altamente mi rallegro e mi applaudo oggi che siamo invitati a recidere un ramo di quella malefica pianta, sotto la cui pestifera ombra si addormentarono e si addormentano pur troppo i più gagliardi e vigorosi intelletti. E mi rallegro pure altamente di veder sorgere all'orizzonte parlamentare un altro progetto di legge che a questo intimamente si collega, e che è una nuova manifestazione del medesimo sapientissimo criterio. E se questi due progetti di legge, come io spero, raccoglieranno entrambi il favorevole voto dei due rami del Parlamento, il Ministero del 18 marzo avrà ben meritato del Paese, e potrà rispondere ai suoi implacabili avversari, che lo accusano di incertezze e di contraddizioni, che egli, proponendo questi due progetti di legge e facendoli adottare, ha impresso sul sentiero del progresso e della libertà un'orma luminosa ed eterna.

(Vivi segni di approvazione — Molti Senatori vanno a stringere la mano all'oratore.)

PRESIDENTE. L'onorevole Senatore Borgatti, che ha domandato la parola mentre parlava l'onorevole Senatore Pepoli, l'ha forse domandata per fatto personale?

Senatore BORGATTI. Io non abuserò dell'indulgenza del Senato e mi riserverei la parola per aggiungere qualche schiarimento ad alcune

circostanze di fatto che si riferiscono alle provincie delle Romagne. Se quindi l'onorevole Presidente avrà la bontà di riservarmi la parola, io ne farò uso dopo che avranno parlato gli oratori iscritti.

PRESIDENTE. Allora le darò la parola al suo turno.

L'onorevole Senatore Deodati ha la parola.

Senatore DEODATI. Prima di ogni altra cosa domando venia al Senato per l'atto di audacia che io commetto prendendo la parola all'indomani, a dir così, del giorno in cui ebbi l'altissimo onore di essere accolto in questa eccelsa assemblea.

Fatta questa premessa doverosa, mi rivolgo al Governo del Re al quale io pure porgo i miei rallegramenti per avere, colla presentazione di codesto progetto di legge, iniziata l'attuazione d'un vero e salutare progresso, per aver intrapresa quest'opera, che era reclamata dalla pubblica opinione; e non già da una opinione fittizia, fugace, artifizata, ma bensì da quella pubblica opinione che si è appalesata con quelle due grandi manifestazioni che furono così bene ricordate e delineate dall'onorevole Senatore Borgatti, vale a dire i programmi fatti e lo svolgimento delle idee sulle utili riforme che ebbe luogo all'occasione delle elezioni generali del 1874, indi le discussioni e le conclusioni del primo Congresso giuridico tenutosi in Roma; ed io aggiungerò come terza, la grandissima maggioranza con la quale questo progetto fu votato dalla Camera elettiva, cioè dai rappresentanti diretti ed immediati della Nazione.

Dupin, illustri Colleghi, quell'uomo che fu devotissimo all'ordine, quanto mai un uomo può esserlo, eminente giureconsulto, grande politico, che prese parte attiva ed importantissima in tutti i grandi affari ed in tutte le più momentose occorrenze del suo paese, scrivendo dei conflitti di giurisdizioni, così si espresse: « I conflitti sono la più gran piaga dell'ordine giudiziario: sono una specie d'interdetto lanciato sopra dei Tribunali. » E si domandava, come mai l'istituto dei conflitti avesse potuto sopravvivere alla Carta del 1830, la quale disponeva precisamente come l'art. 71 dello Statuto fondamentale del Regno: « Nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali; è vietata la creazione di Commissioni o Tribunali straordinari. »

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

E se Dupin domandava questo, molti, nel cui novero per certo io sono ascritto, si domandano in oggi come in Italia l'istituto dei conflitti abbia potuto sopravvivere alla legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. Eppure è un fatto che i conflitti hanno sopravvissuto, ed hanno sopravvissuto per ben dodici anni, i quali precisamente adesso si compiono.

L'Ufficio Centrale nella sua splendida Relazione, poscia l'onorevole Senatore Borgatti nello stupendo suo discorso, ci hanno data la spiegazione di questo fatto anomalo; dicendo che la perduranza del fatto è dovuta alla necessità di aver tosto un mezzo uniforme per la risoluzione delle relative questioni, alla mancanza di un'unica suprema magistratura ed alla forza prepotente delle circostanze alla quale fu di mestieri il piegare.

Io poi, che non appartengo alla scuola assolutista di coloro i quali dicono: *perisca il mondo purchè sia salva la piena integrità del principio*, aggiungerò, per essere giusto, una cosa, quella, cioè, essere mia persuasione che il conflitto di giurisdizione avendo appunto perdurato fino ad ora per la forza delle circostanze, abbia praticamente giovato, abbia prodotto delle utilità: imperocchè le circostanze furono veramente straordinarie, tali che non hanno verun riscontro storico: si trattò in fatto, o Signori, nientemeno che dell'accentramento e della fusione di sette Stati, od, in altre parole, della liquidazione di sette successioni politiche contemporanee.

Ond'è che, questo essendo, ho dovuto, e tanti altri come me hanno del pari dovuto sentire gioia e compiacenza allorquando il Governo del Re bandì la buona novella, quando la stessa amministrazione a mezzo del Governo, che ne è l'espressione più sintetica e più viva, è venuta innanzi alla Camera ed al paese a dire che appunto essa, l'amministrazione, comunque interessata alla permanenza dell'istituto, non vuole più usare di questo espediente: con che il Ministero ha accertato che le circostanze straordinarie sono cessate, che l'ostacolo della mancanza dell'unico giudizio supremo non c'è più, e che perciò è venuto il momento di escire dal provvisorio, dall'anomalo, e che è ormai tempo di entrare nell'ordine normale.

E l'ordine normale è appunto rappresentato

dal progetto del Governo modificato ed egregiamente completato dall'Ufficio Centrale mediante le sue finali proposte, cui rese ragione l'onorevole Guardasigilli accettandole senza restrizione.

Qui poi permettetemi di osservare, che il decorso di 12 anni e le manifestazioni costanti e crescenti della pubblica opinione che ho accennato, e che prima di me ha con tanta verità e precisione ricordato l'on. Senatore Borgatti, debbono far tacere od almeno grandemente acquetare ogni scrupolo nell'animo dell'on. Senatore De Cesare, e chiarirgli che, votando noi questa legge, non ci si potrà mai rimproverare di avere fatto innovazione precipitosa, od inconsulta; che anzi, e per questo lasso di tempo e facendo ragione alle esigenze di una opinione pubblica sulla quale non si può equivocare, noi mostriamo di uniformarci alle pratiche della classica Inghilterra, alla quale appunto l'onor. De Cesare ebbe a richiamarsi.

A me, o Signori, non è concesso, come agli illustri oratori che mi precedettero, fare della storia parlamentare, com'essi poterono farla, richiamando quei precedenti ai quali presero personalmente parte efficace e fruttuosa. Io li invidio, perciò che loro fu dato già da molto tempo di potere servire utilmente e splendidamente il paese in alti e difficili uffizi. Ma se a me non è concesso di fare codesto genere particolare di storia, prego il Senato a concedermi di fare ora alcuni richiami storici di diversa natura di quelli che egli ha sentito.

Se male io non mi appongo, credo, o Signori, che con questo progetto di legge, e con la proposta dell'Ufficio Centrale, noi siamo in fin de' conti chiamati a fare una parcella di quel lungo e laborioso travaglio, nel quale si affatica da oltre un secolo non solo l'Italia, ma l'Europa intera, e si affaticherà ancora per lungo tempo; vale a dire, a togliere successivamente alcun che di quella confusione che fu l'elemento triste e funesto legatoci dall'epoca medioevale. In tutti gli argomenti d'ordine morale o giuridico, le difficoltà che si sono mai sempre presentate, e tuttavia si presentano, le interminate dispute che si fanno, non sono altro se non che l'effetto della antica confusione. Ogniqualvolta si arrivi ad eliminare sopra un tema specifico la confu-

sione ed a fissare sullo stesso una chiara idea, si deve finire col trovarsi assai facilmente d'accordo.

Ciascuno degli onorevoli Colleghi sa, e lo insegna certo a me, che stava nell'essenza dell'età medioevale la confusione di tutto: la confusione dei poteri, degli ordini, delle attribuzioni, degli uffici, di tutto insomma; chè appunto la confusione era della natura di quella assai curiosa condizione nella società.

E parlando di Francia, perchè nel tema di cui ci occupiamo, non si può fare a meno di partire di là, e riferendoci all'argomento che ha attinenza all'oggetto in discussione, tutti conoscono come la confusione dei poteri fosse colà immensa; le Corti sovrane, che nomavansi Parlamenti, registravano gli editti reali di amministrazione, gli editti su talune tasse, e rivedevano anche pubblici conti; e d'altra parte poi l'Amministrazione, ossia il Governo, o meglio il Consiglio del Re, direttamente o con delegati, giudicava veramente, pronunciava decisioni su molti temi, e spesso a beneplacito.

Fu quella necessariamente l'epoca fecondissima dei conflitti, e la stessa storia politica di quel paese è in gran parte appunto la storia dei conflitti, e dei conseguenti urti, talvolta violentissimi, che ne derivavano. I conflitti tra il Potere reale ed i Parlamenti si risolvevano in modo spesso assai curioso; perciocchè alla resistenza dei Parlamenti, i quali talvolta diventavano faziosi, se il Re era forte e temuto, opponeva la forza, e vestito di stivali alla scudiera, facendo risuonare gli sproni, con lo scudiscio alla mano, entrava nel Parlamento, e tenendo un *letto di giustizia*, obbligava la magistratura raccolta in solenne udienza, coperta della toga rossa soppannata di ermellino, a registrare gli editti e revocare le ordinanze con le quali aveva fatto opposizione e ricusata la registrazione degli editti stessi. Tal fiata l'espedito del Re riusciva ancora più violento, e con un suo decreto mandava in lontano esilio l'intero Parlamento per un tempo più o meno lungo. Altre volte poi, se premeva di avere in taluni casi sentenze particolari utili al Governo, sorpassavasi senz'altro la magistratura, ed erano pronti i decreti del Re per comporre e delegare le Commissioni straordinarie.

Il Parlamento poi alla sua volta si vendicava

quando presentavasi l'occasione, e quando il Re moriva od era debole, egli o ne cassava il testamento, ovvero cassava gli atti reali e del Consiglio, intralciava, s'inframmetteva, turbava d'ogni maniera il corso dell'Amministrazione, ad ogni momento frapponeva ostacoli ed impedimenti all'azione del Governo.

Così erano le cose, quando appunto da uno dei Parlamenti, da quello di Parigi, partì la famosa parola, non bastano gli STATI prospettici delle finanze, ma occorrono gli STATI GENERALI. Questi convocati, e mutando subito nome, furono la più grande Assemblea del tempo moderno, la prima *Costituente*; che potremmo dire un'Assemblea mondiale anzichè un'Assemblea soltanto francese.

Una delle prime estrinsecazioni di quella sublime adunanza fu la proclamazione del principio della separazione dei poteri espresso con questa formola:

« L'Amministrazione non deve giudicare, i Tribunali non devono amministrare. »

Semplice e magnifica espressione!

Ma con questa dichiarazione la *Costituente* non ha fatto che dettare il principio; essa ha lasciato ai suoi successori la ricerca e lo svolgimento della dottrina, dottrina difficilissima a formularsi, quantunque per sua natura sia semplice; ed anni e lustri molti passarono prima che in fatto cessasse l'incertezza e l'oscurità.

La *Costituente* non volle entrare in particolari, non volle sviluppare la dottrina; fermossi come diceva, alla affermazione del principio, perchè gli svolgimenti e le applicazioni le apparvero quasi una seconda creazione: *Tantae molis erat*.

Sopravvenne l'uomo fatale, l'uomo arbitro di due secoli, il quale s'impossessò dell'Amministrazione, la perfezionò non già come mezzo di giustizia, ma soltanto come mezzo di ordine, di possanza. Ed esso diede una tale perfezione, una tale robustezza a questa macchina, da veramente spaventare; ed in tale proposito non avrei a far altro se non richiamarvi alle belle parole dell'onor. Senatore Pepoli, che così bene e plasticamente delineò e descrisse or ora quel sistema.

L'Amministrazione napoleonica riuscì una macchina imponente, ma macchina soverchiante ogni altro ordinamento. Napoleone creò e pose in cima alla sua Amministrazione un Consiglio

di Stato, di cui il Consiglio di Stato francese, quale fu dappoi e più ancora l'italiano sono una pallida e parziale miniatura di quel Corpo famoso, il quale accentrava in sé tutte le Amministrazioni dello Stato, e gran parte del Governo; presieduto dal primo Console e dall'Imperatore, quando questi non era alla guerra, animato sempre dallo spirito e dal genio di Napoleone, divenne il potere preponderante ed assorbente. La Magistratura fu bensì altamente onorata, ma limitata e circoscritta soltanto a conoscere di ciò che era strettamente attinente ai diritti riconosciuti dal Codice civile, e fra i privati cittadini.

Il fantasma degli antichi Parlamenti impressionò Napoleone e, concependo una diffidenza forse allora giustificata, ideò il conflitto di attribuzioni e ne deferì la conoscenza a quella sua grande creazione che fu il suo Consiglio di Stato, onde premunirsi dalle temute inframmettenze delle Corti.

Non guarentie, non tutele degli altri diritti. La guarentigia individuale sia delle cose che delle persone, questa pietra angolare del nostro diritto pubblico costituzionale, quasi non si conosceva.

Pochi scrittori e fra questi il tribuno *Darnov* alzò la sua voce, e credo che quasi nessuno ignori essere il suo classico libro sulle garanzie individuali il *vade-mecum* di ogni uomo sinceramente liberale.

Or bene, quest'Amministrazione così potente e soverchiante ha poi reso di grandi servizi, ha fatto delle grandi cose, ha perciò acquistato un prestigio enorme, e fu questa la disgrazia della Francia ed anche un po' la nostra.

Il prestigio dell'Amministrazione napoleonica, fatta potere assorbente e preponderante, impedì che il vizio antico della confusione si correggesse e che la separazione dei poteri divenisse intera e completa. Perciocchè se in Francia è vero che i Tribunali più non amministrano, è altrettanto vero che l'Amministrazione, e per il fatto e per il diritto, giudica.

Ora permettetemi, o Signori, di chiarire, per quanto è a me possibile, che stette in questo appunto il fondamento di quella confusione che io, con tanti altri, deploro e che oggi spero sarà tolta affatto.

E per rettamente procedere uopo è fare la domanda: che cosa è l'Amministrazione? Non vi spaventate, o Signori: non mi accingo punto

a farvi una definizione cattedratica e dottrinale dell'Amministrazione, la quale sarebbe, a mio avviso, cosa impossibile, volendo osservare tutte le condizioni che la logica esige in una definizione; ma all'indigrosso però un concetto bisogna pur farcelo affine di poter parlare di codesta Amministrazione.

L'Amministrazione di uno Stato (e parlo colla guida di uno dei più grandi statisti che io abbia letto, voglio dire Francesco Guizot), dico, e considerata nei suoi grandi tratti più generali, è un complesso di mezzi destinati a far giungere la volontà del potere centrale il più prontamente e sicuramente possibile in tutti i punti della società ed a far rimontare sotto le stesse condizioni di sicurezza e di rapidità verso il potere centrale, le forze del paese, sia in uomini, sia in denaro.

Non è questa, ne convengo, o Signori, una definizione perfetta, ma credo che tutta volta ognuno di voi getterà uno sguardo sintetico sull'Amministrazione, vedrà che essa, in fine dei conti, si riassume in questo movimento dal centro all'estremità, e del ritorno dall'estremità verso il centro.

Ora, se questa è l'Amministrazione, se così abbiamo a definirla, ossia a considerarla in mancanza di una migliore definizione, egli parrebbe che avesse dovuto dedursi la conseguenza che l'Amministrazione sia ad aversi come una cosa sola individua, una cosa soltanto attiva, l'esercizio dell'impero, e mai un giudicante. Ma no, o Signori, così non avvenne. Per effetto di quel grande prestigio da cui fu circondata, e che conservò attraverso tante rivoluzioni, la potente Amministrazione creata dal genio dell'Impero, si è mantenuta, ovvero, si è accolta una grande confusione di idee e di principî. Si è incominciato a dire: nel vastissimo campo dell'Amministrazione vi sono delle materie nelle quali essa comanda, autorizza, concede o divieta con piena libertà, consultando soltanto sé stessa senza alcuna soggezione, e qui è lo impero, qui è padrona assoluta. Vi sono delle altre materie, si continuò, nelle quali l'Amministrazione entra nell'ambito delle convenzioni, si fa parte contraente con altri cittadini. Può venirne un litigio; e questo deve essere tolto da un mediatore, ed ecco, si disse, il caso della giurisdizione. Quindi con una logica che io

non son ben capace di comprendere e che mi credo fondato a chiamare una falsa logica, prodotto naturale della permanente confusione, si volle arbitrariamente distinguere contratto da contratto, diritto da diritto, e si è venuti a questa strana conclusione, che per i contratti fra l'Amministrazione ed i privati, fra essa ed i suoi fornitori, per ben decidere le possibili controversie occorreva una giustizia speciale, un Tribunale speciale, i cui membri avessero a reclutarsi come si reclutano in Francia ed altrove fra gli agenti dell'Amministrazione attiva.

Ed ecco l'origine della istituzione dei Tribunali del contenzioso amministrativo. Ma questo ordine di idee riesce evidentemente erroneo. Per esso abbandonando il semplice ed unico concetto che si annette alla parola Amministrazione, giusta la delineazione che indicai a larghi tratti, si venne al riconoscimento di due Amministrazioni, l'*Amministrazione attiva* ed il *contenzioso amministrativo*; donde la conseguenza che all'Amministrazione si riconobbe non solo lo *imperium* che le spetta per sua natura, ma anche la *giurisdizione* che punto non può spettarle.

E non basta, chè la confusione partorisce molti errori.

La giurisdizione, la qualità di giudicante non la si volle ravvisare se non in quella amministrazione che si nomò il contenzioso amministrativo, e quindi soltanto quando discuteva e pronunciava sopra i diritti nei termini delle convenzioni stipulate fra l'amministrazione ed i privati: fuori di là e di qualche materia analoga non si è mai voluto riconoscere ed ammettere che l'amministrazione attiva esercitasse mai una giurisdizione, ma si è sostenuto che l'amministrazione attiva sempre in ogni caso esercitava un potere, che questo esercizio del potere doveva essere mai sempre accompagnato da sconfinata libertà, senza controllo e senza che nessuno potesse mai apprezzarne i comportamenti.

Ma, o Signori, spieghiamoci bene; l'organizzazione di un grande potere amministrativo, indipendente per fermo, che altrimenti non sarebbe un potere, libero nei suoi movimenti, consultante soltanto se stesso, è un'egregia macchina per l'azione, e della stessa non si può fare a meno; ma si domanda se nella vita so-

ciale ci sia solamente l'azione dello Stato, e non ci sia qualche altra cosa.

Mi permetta, l'onorevole Senatore De Cesare, che io gli dica che nel suo magnifico discorso, quale da ognuno dovè applaudirsi, c'è un difetto capitale; si è dimenticato, o meglio si è fatta astrazione della presenza dell'individuo, ossia delle persone sia fisiche che morali, che sono naturalmente, necessariamente in continuo contatto dello Stato, nel mentre egli spiega tutta l'immensa attività e del Governo e dell'Amministrazione. Oltre all'attività, oltre all'azione, oltre al concetto dell'*imperio*, vi ha, volere o non volere, la giustizia, vi ha la libertà, la quale non è altro che la giustizia, e vi hanno le garanzie individuali le quali debbono essere tutelate, e per la sicura incolumità delle quali noi godiamo il beneficio dello Statuto fondamentale, il quale appunto ce le assicura.

Vediamo ora se l'amministrazione attiva eserciti, sebbene lo si neghi ben di frequente, una vera giurisdizione. Pongasi questa domanda: può o non può l'amministrazione ne' suoi comportamenti, nello spiegare la sua sterminata attività, ledere dei diritti individuali?

Certamente, e nessuno può seriamente negarlo.

Lede certamente dei diritti, ed alla lesione fanno seguito i reclami; vi è caso di lesione, e quindi di reclamo, sia che si opponga l'incostituzionalità di un provvedimento fatto con un decreto dal potere esecutivo, sia che si impugni l'atto di un Prefetto, di un Intendente di finanza, riguardo ad un determinato individuo, ad un determinato affare.

Allora il privato individuo, l'associazione, il comune, la corporazione, il corpo morale, in una parola tutte le persone che oltre gli individui hanno la personalità giuridica secondo l'articolo 2 del Codice civile, si presentano a fare il reclamo, lamentando, il diritto leso; e se l'Amministrazione risponde *non avete diritto* e quindi nega l'assenza del diritto, essa fa indubbiamente un atto di giurisdizione e lo fa soltanto a proprio favore, perchè nega la esistenza del diritto.

E negata l'esistenza del diritto, l'Amministrazione chiamata in giudizio s'arma del conflitto, paralizza il giudice, e si sottopone al Magistrato solo allora che il Consiglio di Stato le indichi questa via. Tale si è, o Signori, *il si-*

stema francese, trapiantato in Italia, come bene notava l'onorevole Senatore Borgatti, che chiarì men vere le altre origini del conflitto di giurisdizione.

Questo sistema si risentiva dell'antico difetto, era ed è un prodotto dell'antica confusione dei poteri tolta soltanto in parte, il quale sistema perciò era molto fallace anzi strano, perciocchè dall'un canto aveva trovata la necessità di una giustizià amministrativa per un genere di contratti od altri determinati rapporti tra l'Amministrazione ed i privati, e dall'altro ricusava di riconoscere l'esercizio di una effettiva giurisdizione, nella negazione del diritto, in presenza di un reclamo contro la lesione del diritto, affermando una sua facoltà sovrana ed illimitata, intollerante d'ogni giudizio non ammettente verun riparo.

Codesto era un sistema che non poteva per certo attecchire in Italia.

Della parola *genio* si è tante volte abusato. L'onorevole Borgatti non ne ha certo abusato pronunciando nella sua nobilissima orazione, questa frase il genio *legislativo* italiano. Mi permetto di pronunciarla anch'io: appunto il *genio* italiano non seppe acconciarsi in questo al gusto francese, non poté tollerare quella confusione venutaci dal di fuori. Il legislatore italiano guidato da altissimo senno con mano ferma ed audace fece totale divorzio da quel sistema, e rimontando ai certi principî proclamati dalla Costituente del 1789, alla distanza di 80 anni compieva veramente e realmente la separazione dei poteri, formulando gli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, Allegato E, la quale legge per me, o Signori, e senza punto far della retorica, reputo sia il più splendido gioiello, la gloria più pura e più grande di tutta la legislazione italiana.

Essa è una legge organica di primo ordine, perchè più d'ogni altra ha bene estrinsecato i principî fondamentali dello Statuto, ha assicurato le guarentigie individuali, l'incolumità del diritto civile dei cittadini, ne riguarda le persone, i beni e gli atti; ha fatto sì, che noi Italiani, possiamo effettivamente e realmente fruire della condizione di cittadini e non subire quella di sudditi; e si subisce appunto la condizione di *sudditi* tutte quelle volte che un qualunque potere in nome di un principio qualsiasi, armato di un decreto o di un regola-

mento, possa rispondere al cittadino che lo reclama: *io non riconosco il tuo diritto*.

Allora, lo ripeto, si subisce la condizione di *suddito*, anzichè fruire della condizione di *cittadino*.

Quella legge, semplicissima, che tutto quello che è grande e giusto ad un tempo è assai semplice, ha raccolta e nettamente formulata tutta la dottrina che la grande assemblea del 1789, come ricordai, lasciò ai suoi successori di ricercare e di svolgere.

E come ha fatto?

Con un mezzo semplicissimo, distinguendo due cose per loro intima natura ed essenza ben distinte, cioè la facoltà giuridica di apprezzare e la facoltà politica di annullare.

Essa ha detto: « Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile e politico, comunque vi possa esserè interessata la pubblica amministrazione, e, ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo (vale a dire il Governo, con decreti Reali, o regolamenti generali); o dell'autorità amministrativa (le disposizioni del Prefetto, dell'intendente o di altra autorità relativamente a particolari negozi).

Quella stupenda legge, dopo aver per tal guisa pronunziata e stabilita in fatto la completa separazione vera dei poteri, tutela e guarentigia della libertà, non ha punto lasciato adito a che un'altra autorità, la giudiziaria, sorpassi il suo confine ed usurpi sull'autorità amministrativa. Tutt'altro; chè con ammirabile sapienza il legislatore volle indipendente e sempre sottratta l'amministrazione ad ogni azione irritante del magistrato.

Quindi con stupenda armonia fu proclamata (*all'art. 2*) la facoltà di adire il giudice in chiunque si pretende leso dall'atto amministrativo nel suo diritto civile; ma coll'articolo 4 fu limitato il magistrato all'esercizio dell'unica sua funzione di apprezzare l'atto amministrativo, giudicando soltanto dell'effetto in relazione all'oggetto dedotto in contesto, vietato però a lui di conoscere sulla validità e regolarità dell'atto, e più ancora vietato di regolarlo o di revocarlo.

Spetta soltanto all'autorità amministrativa il correggere, riformare, modificare o revocare il

suo atto, una volta che l'autorità della cosa giudicata dal magistrato l'ha resa edotta che v'è lesione di diritto nell'atto amministrativo o nel provvedimento del Governo.

È un'ammirabile opera legislativa, per la quale dobbiamo tutti sentire un nobile orgoglio. E che cosa poi domanda questa legge? Domanda che si faccia un passo di più, il solo passo che resta a farsi; domanda che sia tolta quella provvisorietà che era stata dichiarata nell'art. 13 della stessa legge 20 marzo 1865; che sia fatto luogo a quel provvedimento allora formalmente promesso nell'articolo medesimo, il quale nel progetto diceva: « fino ad ulteriore provvedimento, nascendo conflitto di giurisdizione, si provvederà con la legge del 1859; » locchè avrebbe portato che il conflitto sarebbe stato risolto con decreto reale portante quindi la firma di un Ministro responsabile. Venne spiegato egregiamente dall'onorevole Senatore Borgatti come sia avvenuta la diversa lezione di quell'articolo 13, e che, mentre da un lato si è parlato di provvisorietà, dall'altro vi aveva l'articolo 10, numero 2, della legge di pari data, alleg. D, sul Consiglio di Stato, che gli attribuisce giurisdizione propria a risolvere i conflitti: nel qual fatto taluno potè ravvisare, anzichè un'accidentalità, l'espressione di una tendenza a far sì che diventasse permanente e normale quello che per sua natura non doveva essere che provvisorio.

Vediamo poi come avvengano le cose nell'atto pratico quando sorge la questione di cui è parola; ciò è necessario sapere, perchè si èvoa sempre il fantasma che l'Amministrazione possa essere soverchiata e trovarsi menomata nella sua indipendenza.

A priori non può suppersi un soverchiamento da parte della magistratura, perchè l'articolo 4 della legge 20 marzo 1865 difende egregiamente e completamente l'Amministrazione, e fa la giusta parte a tutti. A ognuno la sua funzione, e perciò non c'è, nè vi può essere l'idea di vero conflitto.

Ma esaminiamo, come dicemmo, quanto avviene all'atto pratico, cioè quando il Governo o l'Amministrazione, nella loro immensa attività, facciano qualche cosa la quale urti od attacchi un cittadino, e questo reclami. Io non so concepire se non o l'uno o l'altro di questi due fondamenti per un reclamo che faccia un

cittadino in presenza ad un provvedimento dell'Autorità amministrativa o del Governo. Esso allega o che è stato urtato un suo interesse, ovvero che è stato leso un suo diritto. Un terzo fondamento di reclamo, io ripeto, non lo so concepire. Ora, quando egli adduce o l'interesse o il diritto, è certo che bisogna fare un'indagine sul punto se si tratti d'interesse o di un diritto; perciocchè, una volta che egli vada innanzi al giudice allegando nel suo reclamo soltanto un interesse urtato, il giudice non dice mica: *io sono competente o incompetente a conoscere di tale interesse.*

La vera formola che pronunciar deve il giudice in allora è quella che vi è carenza di azione; perchè? Perchè gl'interessi semplici non sono sotto la tutela della magistratura. La magistratura non è chiamata a tutelare gl'interessi, e quindi in quel caso deve dire al reclamante: « Andatevene dame; presenta-
« tevi innanzi all'utorità amministrativa, sola
« arbitra, sola padrona di concedere o di ritirare
« la proibizione, di combinare l'interesse ge-
« nerale col vostro interesse particolare. Fate
« assegnamento su ciò, che l'amministrazione
« pur libera, arbitra e padrona, farà buon uso
« dello sterminato suo potere. » E ne farà buon uso, diciamo noi, perchè l'uso di questo gran potere sta sempre sotto l'ègida della responsabilità ministeriale.

Ma se questo cittadino allegherà invece un diritto, allora la cosa è essenzialmente diversa. Il magistrato, quando avrà riconosciuto il diritto, dichiarerà la propria competenza, e giudicherà se vi è o no lesione.

Questa è la vera questione, e la vera posizione.

Ora io domando: quando vien fatto il reclamo e si tratta di ricercare e di vedere se in giuoco vi è l'interesse od il diritto, se cioè l'oggetto del reclamo si concreta in un diritto od in un interesse, chi può risolvere questa questione? Forse l'amministrazione, la quale vorrà convertire tutti i diritti in interessi, e battezzarli tutti quali interessi, a fine appunto di negare i diritti? Mai no; questa decisione del riconoscimento, cioè se nel caso e nella specie c'è il diritto invece dell'interesse semplice, compete soltanto, per sua natura ed essenza, al potere giudiziario.

Posto che, venuto a questo punto, ho pro-

nunciato la parola *potere giudiziario*, non posso fare a meno di notare aver fatto grave senso anche a me, come lo ha fatto all'onorevole Pepoli, la negazione espressa dall'onorevole Senatore De Cesare, che l'ordine giudiziario sia un potere. Credo facile e limpida la dottrina svolta dall'onorevole Pepoli, concludente che il potere giudiziario sia un terzo potere dello Stato. Ma io non voglio entrare in questa questione, ed accetto la tesi dell'onorevole De Cesare, chè il mio ragionamento, come lo vedrà, non resta pregiudicato, anzi se ne avvantaggia.

E valga il vero, quelli i quali non riconoscono se non due poteri, il legislativo e l'esecutivo, vengono a questa immediata conseguenza, che il potere esecutivo non resta unico, ma si divide alla sua volta in due poteri: l'amministrativo ed il giudiziario; locchè torna lo stesso.

Piacemi ricordare aver letto in un bel libro trattante di codeste materie, che i due poteri in cui si divide l'esecutivo, il giudiziario e l'amministrativo, furono paragonati a due gemelli, ad uno solo dei quali fu tagliato il cordone, e questo è il potere giudiziario. Ed è appunto il taglio di questo cordone il taglio del legame col potere esecutivo, il quale fa sì, che il potere giudiziario ha per intima sua essenza e natura, per sua vera costituzione congenita, l'indipendenza come istituzione, mentre non l'ha il potere amministrativo; perchè, voglia o non voglia, esso è sempre legato ed indissolubilmente legato col potere esecutivo.

A risolvere la questione abbiamo sempre bisogno di un giudice, e sfido chiunque a contrastare che ci sia bisogno di un giudice in una materia, in una specie in cui si tratti del concetto del diritto, in cui ci sia da dichiarare la carenza d'azione, oppur vedere se il diritto fu o no leso.

Le cose dette chiariscono che questo giudice è impossibile trovarlo fuori della magistratura, fuori del giudice ordinario: di quel potere, sia desso un terzo potere dello Stato, ovvero sia quel potere gemello che è affatto separato dall'amministrazione. Quando siamo arrivati a questo punto, il vero argomento di cui oggi è parola si risolve, a mio avviso, in una ricerca di ragioni di convenienza. Si è fatto accenno al fatto mantenuto fin qui che quel giudizio di mera competenza, che male si è battezzato col

nome improprio di giudizio di conflitto, è deferito al Consiglio di Stato e si è aggiunto, che quand'anche si possa riconoscere, dovere, giusta il rigor dei principî, devolversi il giudizio stesso soltanto al Magistrato ordinario, mancherebbe ragione sufficiente per cambiare e togliere l'ufficio a chi l'ha egregiamente e bene adempiuto, e contro il cui operato nessuno pensa di muovere lamentanze.

Noi tutti abbiamo sentito con immenso piacere le solenni e leali attestazioni fatte dal Senatore Errante; ma le abbiamo tenute non come una novità, ma come una splendida conferma di quanto noi tutti già sapevamo. Ma anche in questo riguardo mi giova fare richiamo e ripetere la frase adoperata con tanta opportunità dall'onorevole Senatore Borgatti, che cioè le istituzioni soltanto restano, e gli uomini, comunque inappuntabili, irreprensibili, intemerati ed imparziali, passano.

Della giustizia del Consiglio di Stato chi dubita? nessuno. È cosa che si ammette, che non si discute. Ma codesta imparzialità è dessa l'effetto della sua istituzione, della sua origine, della sua composizione? No, o Signori, è l'effetto di un concorso di circostanze, e delle qualità particolari delle persone. E ripeterò coll'onorevole Senatore Pepoli: datemi la guarentigia dell'eternità di queste persone o meglio della perpetua successione di persone sempre consimili.

Possono o non possono essere surrogate da altre? Certo che sì. Ad ogni modo la successione è un fatto necessario. Noi dunque non dobbiamo cercare la guarentigia nelle persone, ma nell'istituzione, perchè questa soltanto rimane.

E permettetemi, o Signori (e domando perdono se abuso della pazienza del Senato) di rammentarvi in questo proposito un'autorità la quale certamente non è sospetta, quella dell'Imperatore Alessandro I di Russia. Narra Madama di Staël nelle sue memorie che, cacciata via via dall'Imperatore Napoleone arrivato fino a Varsavia, riparò in Russia percorrendo buona parte di quell'Impero, e che appresso ebbe conversazioni politiche, come era costume di quella Signora, il farne, anche con l'Imperatore Alessandro.

L'Imperatore le chiese giudizio sulle condizioni in cui aveva trovato lo Stato e le popolazioni russe.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

La signora di Staël rispose, che i Russi erano felici, perchè avevano per unica Costituzione la persona dell'Imperatore Alessandro. Lo Czar replicò così: « Madama, quand' anche il complimento che mi fate fosse giusto, voi dovrete però ammettere che per i miei sudditi io non sarei che una combinazione felice. » Ora, o Signori, sono le ben venute e si fa buon viso alle felici combinazioni che si accettano di buon grado, ma le combinazioni felici non sono eterne!

L'imparzialità che nessuno contesta al Consiglio di Stato anche nell'esercizio delle sue anomale funzioni, quelle di giudice, è pregio delle egregie persone che lo compongono, mentre l'imparzialità della magistratura non è pregio degli uomini che passano; è effetto dell'istituzione, della sua essenza, della sua esistenza e della santità sua. Può avvenire per accidente che anche il Magistrato supremo commetta degli errori, può avvenire in qualche momento che quella che si chiama la statua della giustizia abbia ad esser velata; ma sono casi transienti che passano, e presto da queste oscillazioni si ritorna all'ordine normale ed all'equilibrio fatto dall'essenza della istituzione.

Ora, per me non può esservi dubbio, o Signori, che dopo la legge del 1865 non c'è conflitto possibile, che questa parola conflitto di attribuzioni rappresenta un errore ed un anacronismo, che non se ne può più parlare, che non resta più che la mera questione di competenza; questione la quale si produce nei reclami contro un atto dell'Amministrazione o del Governo, ed è di regola assai semplice, perciocchè, ripeto; se a fronte dell'atto dell'autorità amministrativa si presenti un semplice interesse, allora il Magistrato proclama la carenza di azione e rimanda il reclamante alla Amministrazione; se invece c'è diritto e allora deve esaminarlo, perchè il diritto è appunto scopo sotto la tutela del Magistrato.

Con questo non si offende l'Amministrazione. Questa non ne soffre, chè resta intatto ed illeso il grande suo compito della attività e del regolare movimento di tutte le forze dello Stato. Noi domandiamo soltanto all'Amministrazione di essere giusta.

L'Amministrazione è un grande, un immenso potere; ma è dessa un potere sconfinato senza freno? Mai no; queste parole non possono pro-

nunciarsi; il limite c'è, e sta nella sfera dei diritti individuali; questi si devono riconoscere, rispettare e salvaguardare.

Noi non domandiamo l'ordinaria giurisdizione del giudice perchè il magistrato è inamovibile. Convengo che non si abbia a fare gran caso dell'inamovibilità o delle altre prerogative della Magistratura, più di quello che occorra. Io voglio anzi supporre una Magistratura male organizzata, non sorretta dalla accennata nè da altre prerogative.

Or bene, sempre vorrei e domanderei che la materia del giudizio di competenza, di cui è parola, sia devoluta al Magistrato ordinario. E ciò domanderei, come domando, in nome della separazione de' poteri, non per nessun altro motivo; perchè, ammesso il principio della separazione de' poteri, l'avvisata conseguenza torna inevitabile. Aggiungo che se noi avessimo una Magistratura meno buona, meno riverita, meno rispettata di quella che fortunatamente abbiamo, penserei sempre che l'investirla di tutti i suoi attributi naturali, non sottraendone alcuno, sarebbe il maggiore e più efficace fattore per rialzarla e per correggerne i difetti che per avventura si avesse.

Detto questo, ben comprendete, o Signori, come io accetti la legge colle modificazioni fatte dall'Ufficio Centrale, e per conseguenza rifiuti, ossia, non possa acconciarmi all'emendamento proposto dall'onorevole De Cesare, il quale, sebbene sia steso in brevi parole, tenderebbe a rovesciare tutto ed a ritornare all'antico ordine di idee; per il che prego il Senato a non accoglierlo.

Ma prima di finire debbo ancora dire una parola.

Fra gli argomenti che furono accennati in questa adunanza, vi ha anche quello col quale si è detto che si è andati a cercare gli esempi delle piccole compagini politiche nelle quali si è abolito l'istituto dei conflitti di giurisdizioni e si è demandata la competenza a risolverli alla magistratura ordinaria, e che non si è mai citato l'esempio di un grande Stato.

L'onorevole Pepoli ha pronunciato in massima una verità, dicendo che la bontà di una istituzione non si misura dall'ampiezza del territorio dello Stato che l'ha stabilita.

Non ispiaccia al Senatore Pepoli se non accetto la sua tesi in tutta l'ampiezza, percioc-

chè quando *si tratta* di meccanismi e congegni; avviene spesso che anche nell'ordine morale, taluni ordinamenti ed espedienti, che bene riescono in piccole proporzioni, non vanno più bene quando sono trasportati ed applicati in grande.

Ma, dacchè dagli oppositori al progetto si è fatto il rilievo che non venne citato esempio di un grande Stato, io voglio appunto riparare ad una lacuna e citerò un grande Stato, un Impero a noi vicino e ben conosciuto: l'Impero austriaco.

Voi sapete che cosa era l'Austria: la sua Amministrazione non era punto arrendevole e disposta ad abbandonare le sue prerogative. Quell'Amministrazione invece era gelosa, assai più gelosa, più tenace, più fortemente organizzata della nostra. I suoi comportamenti sono noti.

Questo Impero, che contava 36 milioni di abitanti, il quale aveva un'Amministrazione soverchianta, prepotente, una polizia che non importa di qualificare precisamente, non ha mai avuto nessun istituto per l'esame e la risoluzione di conflitti di giurisdizioni. L'Austria aveva l'istituto dei rappresentanti politici e camerati presso i giudici di prima, di seconda e terza istanza, armati del diritto di *veto*, che in pratica era però un inutile arnese. Già fino dal 1822, cioè 55 anni fa, aveva tolto il *veto* dei delegati presso il Tribunale di prima istanza, conservato soltanto ai rappresentanti politici presso il Tribunale d'appello e presso la terza istanza. Ma quel grand'anno, che fu il 1848, (usando il giusto epiteto datovi dal nostro eccellentissimo Presidente riguardo a quell'epoca) fece sì che l'Austria stessa, pur vincitrice, abbandonasse quella grottesca anticaglia, e nel novembre 1848 furono assolutamente tolti i rappresentanti politici e camerati presso tutti i Tribunali.

Nè basta. È storico, ed è cosa che tutti conoscono essere stato l'anno 1852 l'epoca più culminante della reazione, in Austria, attuata coi famosi biglietti di Gabinetto, e nella quale erano avviate le pratiche pella conclusione del Concordato. Ebbene, nel parossismo della reazione la norma di giurisdizione austriaca del 1852 non ha mai pensato a niente di consimile a quello che da tanto tempo, da troppo tempo,

esiste in Italia, vale a dire il conflitto di giurisdizione.

Essa ha lasciato tutte le questioni di diritto ai Tribunali, e senza attuare espedienti straordinari, ha lasciato trattare le questioni d'incompetenza giudiziaria come qualunque altra giuridica questione.

Essa ordinò opportunamente un articolo per difendere l'amministrazione, poichè tutti accordano all'amministrazione il diritto di difendersi.

Questo articolo della norma giurisdizionale austriaca prevedeva il caso che un Tribunale di prima istanza avesse emesso sentenza attinente a materie militari, amministrative, matrimoniali, e che potessero esservi due sentenze conformi del Tribunale di prima istanza, del Tribunale di appello sopra di così fatti argomenti. In questo caso esso dava autorità alla Corte suprema d'annullarle d'ufficio e all'autorità politiche e camerati di impugnarle; ma non portava punto l'impugnativa davanti al Consiglio dell'impero creato col biglietto di Gabinetto del 1851 e che sarebbe qualche cosa di simile al Consiglio di Stato; la deferiva sempre all'autorità giudiziaria; ai Tribunali di appello per la prima istanza, alla Corte suprema per i giudizi di seconda istanza.

Ora, o Signori, quando si vede un Governo come l'Austria nel parossismo della reazione, mostrarsi interamente fiducioso della magistratura, ed abbandonarsi ad essa per la questione di competenza amministrativa, come possiamo noi allarmarci e credere che dobbiamo essere diffidenti verso la magistratura italiana e che l'Amministrazione possa essere dalla stessa soverchiata?

Io credo che quest'esempio calzante più che qualunque altro abbia ad indurre negli oppositori, se non la piena persuasione, il più forte dubbio che gli allegati timori sieno senza fondamento.

E qui pongo fine, perchè non voglio abusare della pazienza e della benevolenza con cui il Senato ha voluto ascoltarmi, e della quale gli porgo i più sentiti ringraziamenti.

Noi siamo in faccia a questo punto: se oggi convenga sciogliere la riserva ed attuare la premessa contenuta nell'art. 13 della legge 20 marzo 1865, allegato E; se noi dobbiamo uscire da una condizione anomala ed entrare nell'ordine normale, se dobbiamo pas-

sare la spugna sopra questo residuo della confusione medio-evale e compiere nel tema in discorso, in tutta l'ampiezza, la separazione dei poteri, questa grande guarentigia della libertà e della giustizia. Quanto a me, reputo che chi dicesse non doversi così adoperare, assumerebbe una grande responsabilità.

Per mia parte, certo io non l'assumo.

Io voto la legge, la voto con animo lieto e sereno; la voto con la convinzione più profonda, che, votandola, io concorro ad un'opera di sapienza civile, che coopero all'attuazione d'un vero, sodo e liberale progresso; con la convinzione infine che faccio un atto di saggia e prudente politica.

(*Segni d'approvazione.*)

PRESIDENTE. L'onor. Senatore Ferraris ha la parola.

Senatore FERRARIS. Io sono agli ordini del Senato.

Mi propongo di essere breve; ma non so fino a quanto questo mio proposito potrà essere mantenuto. Domando pertanto all'on. signor Presidente e al Senato se, malgrado l'essere già le 5 ore, credono che io debba mantenere il mio turno di iscrizione e parlar subito.

Voci: Parli, parli.

PRESIDENTE. Se ella desidera che io interroghi il Senato, volentieri lo farò. Ma mi pare che l'assemblea inclini evidentemente a che ella parli subito.

Senatore FERRARIS. Cercherò di esser breve.

Il primo giorno in cui cominció questa discussione, ebbi a dichiarare, e ripeto ora la dichiarazione con una formula che venga a rendere completo il mio concetto, che io non ho nè mandato, nè proposito di erigere altare contro altare. Un Ufficio Centrale nel 20 luglio 1876, dopo lunga e matura discussione, adottò una conclusione che, sul punto principale della competenza, è assolutamente contraria a quella adottata dal presente Ufficio Centrale. Ma, ripeto, io non ho nè mandato, nè proposito di scusare, nè di difendere alcuno, come non ho nè mandato, e tanto meno proposito di combattere chicchessia.

Debbo unicamente, e credo essere obbligo mio, rendere conto di alcune delle considerazioni che principalmente stanno a base del voto emesso nella Relazione del 20 luglio 1876;

e lo farò, non solo con studio di brevità, ma astenendomi anche dal declinare qualunque nome, sia in elogio, sia quando mi avvenga di combattere speciali opinioni e proposte.

Mi si permetta una dichiarazione: io ho tanto udito elogiare ed illustrare grandi uomini passati e presenti, commentarne i fatti e riferirne i detti anche i più remoti dalla attuale proposta di legge, per dedurne argomenti, che in verità, per conto mio, sento il bisogno di procedere in modo diverso, di camminare cioè coll'appoggio di ragioni, col mio semplice e puro ragionamento.

Un'altra dichiarazione.

Vi è e vi può essere in questa discussione qualche lato che abbia direttamente o indirettamente sentore di politica? No. Questo mi preme soprattutto di dichiarare, perchè venga sceverata ogni altra considerazione che non sia intrinseca all'oggetto delle attuali vostre deliberazioni.

Del resto mi basterebbe ricordarvi il modo col quale questa proposta venne iniziata e successivamente svolta per distruggere qualunque sospetto, qualunque carattere di colore politico.

Partiva l'iniziativa del 28 gennaio 1875 da due onorevoli Deputati, i quali non sedevano sugli stessi banchi, e se corse poi o potesse correre il pensiero per confrontare questa data con un'altra successiva, noi potremmo, per controbilanciare questo pensiero, ricordarci che in allora si parlava come movente di quella iniziativa il lenire perdite amarissime immeritate, il proposito di una giustizia, la quale non potesse mai trovare ostacolo nè inceppamento.

Indipendentemente da questo, rammento come l'Amministrazione preceduta all'attuale non solo non ebbe ad avversare, ma venne ad appoggiare la iniziativa medesima, e che nella Commissione che diede voto favorevole alla proposta stessa, sedevano uomini politici, i quali non seguivano la medesima parte.

Di modo che la politica può e deve considerarsi assolutamente estranea alla questione della quale ci stiamo occupando e l'esame della medesima deve farsi e condursi a termine senza alcuna preoccupazione di parte.

E veniamo senz'altro indugio all'argomento.

In questa tornata Voi avete udito argomenti, i quali, se male non mi appongo, tenderebbero a dimostrare che si debbono abolire i conflitti.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

Ma, che cosa è il conflitto?

Non faccio dissertazioni: accenno semplicemente il fatto.

Il conflitto, come fatto, è indistruttibile. Vi sono due autorità, la competenza delle quali in taluni punti non può con esattezza definirsi. Di qui deriva che tra una autorità e l'altra intervengano in qualche caso dei contrasti. Il fatto dipende dall'indole e dalla natura stessa delle cose. Il conflitto esiste di per se stesso. Non c'è modo nè di evitarlo nè di sopprimerlo.

L'unica questione consiste nel vedere se vi debba essere un istituto speciale a cui si dà il nome di conflitto, mediante il quale istituto si ottenga la risoluzione dei contrasti fra le due autorità, se si debba fissare e determinare un modo speciale di risolvere quei contrasti.

Il conflitto adunque, come fatto, esiste necessariamente ogni qual volta si verifica un contrasto; il conflitto, come istituto, voi medesimi lo ammettete, poichè vi studiate di disciplinarlo. Quello che cercate è soltanto il giudice al quale meglio convenga di attribuirne la definizione.

Sia che si parli di fatti anteriori alla attuale legislazione, o degli usi in vigore presso altri popoli, o di svolgimenti politici di una nazione a noi vicina, si vien sempre a dire la medesima cosa: fate in modo che l'individuo abbia le sue ragioni tutelate, che non vi sia pericolo di vederle usurpate, ma la questione si riduce sempre a trovare il giudice.

Ho udito delle disertazioni le quali tenderebbero a dimostrare che, collo stabilire una giurisdizione propria mediante un Collegio che non si chiami Tribunale, si sia creata una giurisdizione eccezionale. E si spinse il ragionamento al punto di dire che si tratti quasi di una di quelle *Commissioni straordinarie* che sono espressamente vietate dallo Statuto.

Che vi siano Tribunali *ordinari* ed altri che si dicono *speciali*, questo risulta dall'intera nostra legislazione, dal nostro dritto pubblico interno. Il Parlamento medesimo lo ha riconosciuto con una legge le cui lodi abbiamo udite in questa medesima discussione, voglio dire la legge del 12 dicembre 1875.

In quella legge è detto che la Corte di Cassazione, o di Sezioni di Corte di Cassazione sedenti in Roma, abbia da definire i conflitti di

giurisdizione *tra i Tribunali ordinari e quelli speciali*.

Questo significa chiaramente che noi possiamo, senza nessun pericolo, istituire e mantenere *Tribunali speciali*, senza, ripeto, il pericolo di cadere in incostituzionalità e di istituire di quelle Commissioni straordinarie meritamente proscritte dall'art. 71 del patto fondamentale. I propugnatori del progetto dicono: Il Consiglio di Stato è fatto per dare de' voti consultivi, non è fatto per giudicare. Spieghiamoci.

Il vero obbiettivo di tali considerazioni si riassume in questo concetto: che cioè bisogna ammettere questa legge per cominciare a correggere l'organico del Consiglio di Stato. Locchè significherebbe a tradurre nell'Aula legislativa questo sistema. Ogni qualvolta viene in esame una legge speciale che trovi un ostacolo in una legge organica, non curiamoci, esautoriamo la legge organica, giacchè questa dev'essere riformata; anzi sia questo il primo passo delle riforme, approfittiamo per levarla di mezzo. Così si ragiona.

Per qual motivo ho indicato quest'argomento? Perchè la legge dà al Consiglio di Stato una giurisdizione *propria* in materia di conflitti. È legge organica? Sì; è legge organica, perchè quella giurisdizione è consecrata per espresso disposto, contemporaneo a quella del Contenzioso amministrativo di cui tenne parola l'ultimo oratore. Ora, se il Consiglio di Stato ha una giurisdizione *propria*, questa giurisdizione propria voi non la potete cancellare per indiretto, in una legge speciale, senza toccare all'organismo. Lo Statuto parla di *ordine giudiziario*. Esso dice che la giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici ch'egli nomina. Questo dice lo Statuto.

Ma forse che alla legge è interdetto di qualificare quest'ordine giudiziario con un nome anzi che con un altro? Forse che, allorquando la legge dichiara che il Consiglio di Stato ha una giurisdizione *propria*, non lo dichiara, non lo crea un vero e positivo giudice, secondo il nostro concetto, come ha creato e crea altri giudici *speciali*, perfino le Commissioni per la ricchezza mobile?

Allorchè discorrendo del Consiglio di Stato si manifesta il timore di distrarre i cittadini dai loro giudici *naturali*, non si è nel vero; giu-

dice *naturale* è quello che la legge ha stabilito in modo permanente, e ciò in contrapposto alle Commissioni *straordinarie*.

Se il Consiglio di Stato ha questa giurisdizione sua propria, se non si deve per indritto vulnerare, potrete voi, discutendo ora dei conflitti di giurisdizione, recare innanzi un argomento che verrebbe a favorire questo presupposto assunto, vale a dire che bisogna cominciare a demolire, in questa parte del suo organismo, il Consiglio di Stato? Certamente no.

Quando discuteremo se, come e quando si dovrà riorganizzare il Consiglio di Stato, allora vedremo se lo si dovrà ridurre ad un semplice Collegio consultivo: ma fino che esso ha dalla legge organica, che ora non è in discussione, delle attribuzioni *proprie*, queste attribuzioni si vogliono e si debbono osservare e rispettare.

Ma è qui l'argomento capitale in cui si manifesta il dissenso fra l'antico, ed il nuovo Ufficio Centrale, il quale argomento mi pare consista nel dire: I diritti individuali non possono essere distratti dalla giurisdizione ordinaria; e mentre questi non possono essere distratti dalla giurisdizione ordinaria, gli *interessi materiali* dello Stato sono e si trovano sufficientemente garantiti dal modo con cui saranno discussi e decisi dai Tribunali ordinari.

Qui dunque è la prima origine del dissenso; mi si permetta dire della confusione.

Quando si tratta di diritti individuali, di diritti *civili*, abbiamo la legge del Contenzioso Amministrativo che li difende, che li pone sotto la tutela dell'autorità giudiziaria. Quando si tratta d'*interessi materiali* dello Stato, di quegli interessi cioè che appartengono al suo patrimonio, essi sono difesi, e sono anche sotto la tutela del giudice ordinario.

Ma la questione che si solleva attualmente consiste nel vedere se, quando vi è il conflitto fra le due autorità, se quando l'amministrazione può vedere la sua libertà d'azione interdetta dal potere giudiziario, se, in questo caso si debba introdurre qualche rimedio, un qualche istituto particolare. Qui è la questione. Dunque lasciamo in disparte la tutela dei diritti *individuali* come la tutela degli *interessi materiali* dello Stato: questi, sia ben inteso, non possono essere distratti dalla giurisdizione ordinaria. Essi stanno sotto la salvaguardia della legge comune.

Ma, allorquando invece viene a manifestarsi un conflitto tra l'autorità amministrativa e la autorità giudiziaria, appunto secondo la formula dell'art. 2° della legge sul Contenzioso Amministrativo, è allora che bisogna trovare chi sciogla questo nodo, chi svolga quest'intreccio, il quale potrebbe in date circostanze, farsi esiziale allo Stato. È appunto in contemplazione di questo pericolo che Voi avete ammesso e ammettete ancora l'istituto dei conflitti.

Dimostrato che gl'interessi *individuali* sono una cosa assolutamente distinta dai diritti e dalle *prerogative* dell'Amministrazione, che i diritti *individuali* sono sotto la tutela dei Tribunali, così come dipendono dai Tribunali gli *interessi materiali* dello Stato, passiamo a vedere in qual modo si tuteli quella separazione dei poteri amministrativo e giudiziario, in cui consiste tutto il nodo della questione.

Si dice: nel Consiglio di Stato qualè è costituito, noi non possiamo avere quella fiducia che abbiamo nei Tribunali ordinari. Io potrei invero dirvi che questi e quello poggiano sempre sulla nomina del potere esecutivo; vi potrei ricordare quello che diceva un nostro Collega intorno all'imponderabilità di quel concetto, che sta nella parola *inamovibilità* e porlo in confronto colla maggiore guarentigia che si potrebbe ottenere nel modo di giudicare del Consiglio di Stato.

Ma voglio lasciare questo argomento in disparte, perchè la ragione capitale, per cui l'Ufficio Centrale del 20 luglio 1876 venne in un'altra opinione ed assolutamente disforme da quella che prevalse nell'Ufficio Centrale presente, si allontana da tutte queste considerazioni e si fonda precisamente sulla necessità di separare i poteri.

Quando voi avete stabilito un congegno, in forza del quale, nata una questione, non di diritto *individuale*, ma di *prerogativa*, tra l'amministrazione e l'autorità giudiziaria, per cui vi sia il pericolo che l'autorità giudiziaria venga ad amministrare, quale sarà, in questo caso, la conseguenza? L'autorità giudiziaria (sempre in via d'ipotesi) può pronunciare in modo da perturbare l'azione governativa e l'azione amministrativa, la si chiami come si vuole? — Ora, nel nostro ordinamento, come in quello di tutti gli Stati liberi civili, i pronunciati dei Tribunali sono intangibili, irrevocabili, sfuggono ad ogni cen-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

sura. Finchè è possibile impugnarli coi mezzi giudiziari, rimane sempre aperta la via a rivo-carli; ciò non avviene più quando essi abbiano percorso tutto il ciclo necessario ad imporre loro quella presunzione di verità, che i giure-consulti meritamente chiamano fondamento della società.

Così che (e qui fingo non il caso, la possibilità, unicamente per delineare il concetto mio), quando le autorità giudiziarie si ponessero in un contrasto assoluto colla autorità amministrativa, per modo che ne fosse impedita l'azione di quest'ultima, in allora a quale autorità superiore si potrebbe ricorrere? — Al Parlamento? — No. Perchè il Parlamento non è giudice e non deve entrare ad inquirere sul fondamento delle decisioni giudiziarie, che sono, ed esser devono, intangibili, dovendo esser questa la tutela tanto per gli individui separatamente, come per la società in corpo.

Quando invece la decisione sia emanata dal Consiglio di Stato, in modo che ne venga in alcuna guisa, direttamente od indirettamente, esagerata l'influenza e l'importanza dell'autorità amministrativa, o venga recata a diritti individuali una di quelle lesioni alle quali non possa soccorrere nemmeno il risarcimento dei danni, riservato sempre dalla legge sul contenzioso amministrativo, allora la situazione è fatta piana; allora noi ci troviamo nel vero sistema costituzionale.

Il potere esecutivo, il quale ha elevato il conflitto e che ha per mezzo del Consiglio di Stato ottenuto, ovvero ha fatto verificare, quello stato di cose che avrebbe minacciato o minaccerebbe i diritti *individuali*, deve risponderne davanti al Parlamento. È per mezzo del Parlamento, delle opportune interrogazioni e delle relative risposte, che il potere esecutivo sarà chiamato a difendere la propria azione; e pottrassi, senza scossa, ottenere ristabilito il turbato equilibrio.

È così che si viene a scoprire se e come il Potere esecutivo abbia adempiuto l'ufficio suo, e che si veda se abbia ecceduto o non ecceduto. È in questo modo che tutto viene ad armonizzarsi, a contemperarsi, e che viene a togliersi quell'urto e quel contrasto che altrimenti può risolversi o in una lesione di diritti *individuali* od in turbamento della cosa pubblica.

Non parlerò degli esempi che ci possono

essere forniti o dall'Austria o dalla Francia. Io amerei che tutti i miei Colleghi volessero bene esaminare il complesso delle disposizioni del nostro diritto patrio, e che volessero farlo in raffronto colle istituzioni ben diverse, delle quali ci hanno parlato. Essi si accorgerebbero agevolmente che possibilità di paragoni non c'è. Perchè i paragoni possano essere in logica ed ontologicamente concludenti, bisogna che si verifichi un'esatta corrispondenza di tutte le circostanze. Dove vi ha, domando io, in Austria, una legge che corrisponda a quella tanto lodata (anche in questa tornata) del 20 marzo 1865? In Austria una tal legge non esiste.

Appunto perchè in piena reazione, nel 1852, l'Austria rinunziava o poteva rinunziare all'istituto dei conflitti; era senza pericolo, perchè aveva ben alte podestà tanto preponderanti. Invece, nel Governo libero, noi abbiamo mezzi coi quali si influisce sul Governo; la stampa cioè, e principalmente il Parlamento.

Adunque non facciamo di un'istituzione eminentemente costituzionale un'istituzione meramente *forense*. Qui non si tratta di vedere se di questi fatti si debba discutere avanti ad una o avanti ad un'altra giurisdizione; si tratta di trovare una giurisdizione che vi dia tutte le possibili garanzie, ma che vi lasci anche il mezzo di provvedere qualora questa giurisdizione venga ad eccedere.

Se noi tocchiamo alle decisioni giudiziarie, alle vere decisioni giudiziarie emanate in rapporto dei diritti veramente civili, noi facciamo atto pericoloso. Perchè domani può venire la preponderanza di un partito, il quale si creda lesa da una decisione giudiziaria e provochi la censura del Parlamento; salvo poi, mutate le parti prevalenti in Parlamento, ad avere una deliberazione assolutamente contraria.

Invece, se il Parlamento si veda di fronte ad un potere esecutivo che abbia ecceduto per mezzo di un Prefetto, elevando dei conflitti dove non fossero da elevarsi; quando si veda che vi sia stata un'azione troppo invadente, per modo che il meccanismo costituzionale minacci di uscire dalla sua retta via, allora un suo voto interverrà a correggere il rinnovarsi dell'eccesso, senza che vi sia pericolo di sorta per l'azione governativa. Perocchè quand'anche, in ipotesi, vi fosse stata una decisione del

Consiglio di Stato, che recasse qualche offesa al diritto od alla legge, il potere esecutivo potrà rinunciare o moderare lo esercizio della sua prerogativa che intanto sarebbe stata in suo favore riconosciute dal Parlamento, oppure dalla espressione della pubblica opinione.

Si è detto fra le altre cose che si proclama un vecchiume, una pedanteria; che si vuol dare la prevalenza alla burocrazia, allo spirito di corpo. Ma in che consiste la scienza del governo e del legislatore se non nell'adattare norme alle condizioni in cui ci troviamo?

Noi abbiamo per le mani una materia che dev'essere discussa. Signori, non lasciatevi illudere, o almeno permettete che non mi lasci illudere io, giacchè non posso pretendere di dettare insegnamenti a Voi, dalle parole di progresso, di riforma. Esaminiamo il provvedimento che ci è proposto; vediamo se esso corrisponde perfettamente alle condizioni ed ai bisogni del paese; vediamo se ci sono fatti i quali consiglino un considerevole mutamento del nostro organismo; ma non veniamo ad *esautorare* ed a distruggere le istituzioni del paese.

Abbiamo udito quasi quasi lamentare che fino a questo punto, dal 1865 in poi, si sia dovuto gemere sotto un regime insopportabile; abbiamo udito delle parole eloquentissime; ma l'eloquenza sta bene in altro luogo, non sta bene qui, dove siamo in diritto ed in obbligo di pesare e vagliare tutte le circostanze col criterio del legislatore. Noi non dobbiamo lasciarci indurre da quello che abbia detto un imperatore in qualche colloquio, da un altro in una conversazione, condotta col desiderio (da cui anche le teste coronate possono essere tentate) di fare dello spirito. Noi non dobbiamo ora venire quindi ad investigare che cosa le Marche e l'Umbria abbiano voluto dire coi decreti che furono citati; noi non siamo qui a interpretare testi di leggi provvisorie ed abrogate da altre definitive; chiamati ad interpretarle, diremmo che quelle disposizioni non ebbero altro scopo che distruggere le giurisdizioni eccezionali del contenzioso amministrativo, state dappoi soppresse. O si vorrà forse pretendere che abbiamo tempo di veder proscritte tutte le giurisdizioni speciali che sono istituite per legge? Lasciamo le esagerazioni; lasciamo

anche le parole ornate; lasciamo le autorità che ci si minaccia di nuove citazioni.

Noi dobbiamo esaminare e risolvere la questione. Vogliamo mantenere il conflitto, e come? Ecco la risposta:

Questa discussione fu aperta dalla dichiarazione di un egregio uomo, antico patriota, che ha dato a vedere fino dai primordi della sua vita politica come egli conoscesse e si penetrasse di tutte le condizioni che conducevano alla libertà. Cosa vi disse egli? Abolite il conflitto; ma non abolitelo in questo modo; avreste tutti gl'inconvenienti del conflitto senza averne i vantaggi.

Giacchè ammettete il conflitto, vi bisogna cercare un giudice che lo risolva.

Avete dei sospetti contro l'attuale giurisdizione? Ebbene, aspettate allorquando si tratterà delle riforme e della legge sul Consiglio di Stato. Allora vedremo se dovremo cancellare l'art. 10, N. 2, per cui il Consiglio di Stato ha una giurisdizione sua *propria*. Il Consiglio non v'ispira abbastanza fiducia, non per gli uomini, ma per l'istituzione? Allora vi rispondiamo che l'istituzione ha lo stesso carattere, la stessa importanza che possono avere i Tribunali ordinari. Anche il Consiglio di Stato, come i Tribunali, è istituito dal potere esecutivo che ne nomina i membri.

Oppure dite: noi abbiamo bisogno di una forma che ci guarentisca; noi vogliamo orare davanti ai giudici ordinari? Ebbene; giacchè la pubblicità, le discussioni contraddittorie sono conformi allo Statuto, e in questo avete ragione, il cittadino che si troverà lesa ne' suoi diritti, potrà far valere le sue ragioni nel modo più efficace che crederà.

Ma di che si tratta? In sostanza, di sostituire ad una giurisdizione, che esiste per legge, che ci ispira fiducia, che fu da tutti dichiarata superiore ad ogni sospetto, una nuova giurisdizione, quella delle Sezioni di Corte di Cassazione residenti in Roma. E per qual motivo? Forse che all'autorità giudiziaria si vorrà demandare anche la competenza sulla Corte dei Conti, riguardo alla quale un'altra legge organica stabilisce nel Consiglio di Stato, Collegio omogeneo, speciale facoltà di conoscere quando si allontani dal prescritto della legge? Questi sono argomenti di ordine secondario che possono fare un'impressione quando si tratta di

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

interpretare una legge e applicarla a un dato particolare. Ma qui noi non siamo in un'accademia, non siamo in una palestra giudiziaria; siamo legislatori, siamo uomini politici; e dobbiamo pronunziare sul valore di una giurisdizione la quale presenti tutte le garanzie, come quella del Consiglio di Stato: giurisdizione indubbiamente superiore ad ogni pressione, perchè è collocata troppo in alto. C'ispiri essa abbastanza fiducia per lasciarle la risoluzione dei conflitti? Quello che dovete determinare è di decidere se essa presenti inconvenienti ai quali costituzionalmente non si possa riparare.

Ecco la questione.

Quando mi verrà provato che la sostituzione dei tribunali giudiziari al Consiglio di Stato in materia di conflitti implica qualche pericolo per le invasioni; quando mi sarà provato che anche la giurisdizione speciale e *propria* del Consiglio di Stato non presenta nei casi particolari le identiche garanzie della giurisdizione ordinaria, con questo beneficio inoltre che i pronunziati del Consiglio di Stato lasciano aperta la via ad essere riparati nel caso di eccesso, ciò che non avviene per le sentenze insindacabili dei Tribunali, allora io mi arrenderò.

Badate che qui si tratta soprattutto dell'incolumità dell'indipendenza dell'azione sì necessaria all'Amministrazione dello Stato; badate che non si tratta del diritto individuale di Tizio, Caio, o Sempronio; badate bene, o Signori, prima di sostituire ad un mezzo già sperimentato per la risoluzione dei conflitti, un altro mezzo, il quale oltre all'essere un'incognita, una possibilità di pericolo, non vi presenti la stessa facilità di riparare i possibili errori.

Detto questo, dovrò io forse, per conclusione del mio discorso, proporvi un emendamento, con cui si sostituisca al nuovo progetto il progetto di legge dell'Ufficio Centrale del 20 luglio 1876?

Io non lo farò; e non lo farò, Signori, perchè, quantunque sussidiato dal voto di egregi Colleghi, non mi sento tanta autorità da fare che il voto mio individuale, o quello di un Collegio che più non esiste, prevalga a quello del Collegio che sta davanti a voi pieno di vita; di quel Collegio che riportò approvazioni. Non lo farò anche perchè invero quel piccolo lavoruccio del 20 luglio 1876 non meritava

forse certi burbanzosi disdegni di cui venne fatto argomento.

Comunque sia, le ragioni che io, sotto la pressurà del tempo e mosso dal desiderio di essere breve, ho acceimate, queste ragioni, dico; in quella mia Relazione dell'anno scorso, ci sono. Laddove, per quanto prestassi attenzione alle parole degli egregi sostenitori dell'attuale progetto, io ho udito delle splendide apologie, non ho veduta trattata la questione dal suo vero punto di vista. Anzi, secondo il mio modesto giudizio, la discussione è stata continuamente svistata, ora per mezzo della confusione più deplorabile delle prerogative delle diverse autorità, ora col non valutarsi la intangibilità dei pronunziati dell'autorità giudiziaria ordinaria, mentre questa ultima considerazione avrebbe da essere capitale e più che sufficiente, per da sé sola, a determinare la reiezione del progetto. Dunque io non farò proposta alcuna.

Il Senato ed i miei onorevoli Colleghi avranno letto quel mio qualunque lavoro. Forse anche taluno avrà il desiderio di rileggerlo. Se quelle considerazioni che in esso ho svolte, e che ho qui richiamate sommarariamente, valgano a persuaderli ed a vincere l'opinione dei fautori del nuovo sistema che si vuol far prevalere, lo dirà la votazione.

PRESIDENTE. La parola è all'onorev. Senatore Borgatti.

Senatore BORGATTI. Non dimando al Senato se non pochi minuti di attenzione.

Ho promesso di non ritornare sulle questioni ond'ebbi ad intrattenere lungamente il Senato nella tornata di venerdì, e manterrò la parola.

Il Senato ha udito che mi si è fatto l'onore da tutti gli oratori che hanno parlato dopo di me, di riferirsi al mio discorso, o per darvi autorevole appoggio, o per confutarlo. Ed il Senato stesso troverà ragionevole che io desideri di fare qualche rapida osservazione sopra taluni punti in cui lo stimi opportuno.

L'onorevole Senatore Pepoli, nel suo splendido discorso, ha richiamata la legge che fu pubblicata, per l'abolizione del contenzioso amministrativo; prima nelle Romagne, indi nella Umbria; e, rivolgendosi all'onorevole Senatore De Cesare; gli ha dimandato se la detta legge

producesse alcuno dei tanti inconvenienti da lui segnalati.

L'onorevole De Cesare non ha creduto di rispondere per ora a cotesta interrogazione.

Risponderò io, richiamando la Relazione che fu presentata alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 maggio 1875.

Ivi sono accennate le origini e le vicende del contenzioso amministrativo nelle provincie ex-pontificie, ed è puranche dimostrato che nel tempo non breve di cinque anni, l'abolizione del contenzioso amministrativo non produsse neppur uno dei molti inconvenienti che anche allora si temevano.

Il contenzioso amministrativo fu introdotto in quelle provincie, durante la dominazione francese; ed una tale novità offese siffattamente quelle popolazioni, che ogni volta che ivi avvennero mutamenti politici, e sorsero governi nazionali, uno dei primi atti che si chiedevano dalle popolazioni, e che i governanti concedevano, era appunto l'abolizione del contenzioso amministrativo.

Nella tornata di venerdì vi dimostrai, o Signori, che anche in Francia scrittori autorevoli, come Odilon-Barrot, avevano combattute le giurisdizioni amministrative. Tra gli scrittori italiani, più autorevoli e competenti in queste materie, oltre il Boncompagni ed altri, ricordai pure Francesco Ricciardi.

Francesco Ricciardi, uomo consumato nel foro, negli affari pubblici e privati, e Ministro per due volte nel Regno di Napoli, presentava nel 1820, un progetto di legge sul riordinamento giudiziario, nel quale si conteneva pure l'abolizione delle giurisdizioni amministrative; progetto che era preceduto da una Relazione, che merita di essere letta da coloro, i quali amino, come amo io, di far tesoro della dottrina ed esperienza altrui.

Le ragioni, che si allegano in quella Relazione, sono dedotte non solo dai principi elementari del diritto pubblico e privato, ma dalla pratica; da quella pratica appunto a cui si appella, forse in modo troppo esclusivo, l'onorevole Senatore Ferraris.

È qui osserverò all'onorevole Senatore, che egli si è allontanato, s'intende in buonissima fede, dal vero, poichè si tratta di cose di fatto. Egli ha creduto che l'abolizione del contenzioso amministrativo nelle provincie ex-pontificie delle

Romagne, dell'Umbria, non procedesse nello stesso modo, onde è proceduta col progetto di legge, che divenne poi la legge del 1865 sul contenzioso amministrativo.

Quell'abolizione fu fatta con un articolo nel quale, in sostanza, si diceva che le materie del contenzioso amministrativo, erano restituite ai Tribunali ordinari.

Nella Relazione, che mi sono permesso di ricordare, e che è negli Atti del Parlamento, sono, come ho già detto testè, riferiti i risultati pratici di quell'abolizione, imperiosamente reclamata dalla pubblica opinione; e vi si aggiunge che la pubblica opinione, quando può liberamente pronunciarsi, nè è fuorviata da influenze partigiane, è sempre retta nelle sue aspirazioni e nei suoi giudizi. Laonde si conclude che nelle provincie italiane, dove durò minor tempo la legislazione francese, l'istituto delle giurisdizioni amministrative fu sempre invisibile alle popolazioni, siccome quello onde pare perfino che mal si acconci all'indole stessa degl'Italiani.

Nè mi si risponda che l'esperienza fatta in piccoli Stati non può nè dev'essere invocata nel caso nostro, poichè io credo anzi che l'argomento potrebbe ritorcersi in qualche caso contro gli oppositori. D'altronde l'onorevole Senatore Deodati, nella sua eloquente orazione, non uscendo mai dalle forme e convenienze parlamentari, anzi conformandosi ad esse, vi ha autorevolmente dimostrato che il Governo austriaco perfino, sebbene geloso quant'altro mai delle prerogative proprie, e sommamente diffidente della magistratura, non si spinse mai fino al segno di distogliere dai giudici e Tribunali ordinari le giurisdizioni amministrative.

L'onorevole Senatore Ferraris, sebbene non mi abbia mai nominato nel suo discorso, ha però fatto allusione alle opinioni mie; ed evidentemente alludeva a me quando egli diceva che non è in questo recinto che si deve dissertare sulle origini storiche degl'istituti amministrativi, e sulle distinzioni scolastiche delle giurisdizioni diverse.

Ma, prima di tutto, non è a me che si possa attribuir ciò; e potrà ognuno giudicarlo leggendo il mio discorso, come è stato raccolto dalla stenografia. In secondo luogo chi voglia leggere la Relazione fatta dall'onorevole Fer-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

raris nella passata legislatura, troverà che facendo egli risalire alla legislazione romana l'istituto dei conflitti di attribuzioni, ed invocando la elementare distinzione delle giurisdizioni *speciali*, e delle giurisdizioni *eccezionali*; cadeva egli stesso nello sconcio, che ha preteso di attribuire ad altri. Laonde nasceva in me il diritto, anzi l'obbligo di seguire il mio avversario nella sua dissestazione sulle origini storiche e giuridiche dell'istituto dei conflitti di attribuzioni, e confutarne i principali e più manifesti errori.

Lo Statuto nostro, io diceva nella tornata di venerdì, non ammette che un' unica eccezione riguardo alla prerogativa costituzionale della *inamovibilità*. Tutti i giudici, eccettuati *soltanto* quelli di mandamento, dopo tre anni di esercizio, debbono avere la guarentigia costituzionale della inamovibilità. E chi è che non sappia che la eccezione conferma la regola?

Ora io domando se non sia evidente, che ogni giurisdizione, esercitata da giudici non inamovibili, è giurisdizione *eccezionale*; e che il Magistrato, il Tribunale, la Corte, il Collegio qualsiasi che la eserciti, cade sotto la espressa sanzione dell'articolo 71 dello Statuto.

Del resto so egualmente anch'io che nelle assemblee politiche non bisogna dissertare all'uso accademico; ma però non bisogna neppure andare all'eccesso opposto, e spingersi fino al disprezzo delle dottrine più elementari e comuni. Le dottrine esistono per essere applicate, non per restar esclusivamente nel regno delle astrazioni.

L'onorevole Ferraris aveva tanto meno motivo di appuntarmi in ciò, in quanto che fu principalmente per la sua Relazione che io dovetti invocare contro le dottrine sue quelle che sono più comunemente seguite in Francia e in Italia.

E sfido chiunque a provarmi che io non lo abbia fatto colla dovuta parsimonia, e dopo avere invocato ed ottenuto il permesso del Senato. Inoltre se io riassunsi tutti i precedenti parlamentari e legislativi, che si riferiscono a questa gravissima questione, lo feci per le ragioni, che esposi preliminarmente, onde ristabilire la verità delle cose sulla legge d'abolizione del contenzioso amministrativo, che si è cercato di esautorare con poco rispetto del Parlamento, da cui fu approvata a grandissima

maggioranza. Lo feci inoltre perchè la questione presente fosse posta e contenuta nei suoi veri termini. Si riconoscesse cioè che ora non si tratta già di una novità, di una proposta recente, d'una riforma ideata in questi giorni; ma di una promessa contenuta espressamente in un articolo di legge, e per la quale pesa da dodici anni una grave responsabilità sul Governo e sul Parlamento.

Si potrà discutere sul merito della proposta che ora è sottoposta al nostro giudizio; ma non è ora opportuno il discutere se la promessa contenuta nell'articolo 13 della legge del 1865 debba o non debba adempirsi. E qui l'onorevole Senatore Ferraris diceva: voi dovete prima abolire l'articolo 10, N. 1, della legge sul Consiglio di Stato. Ma non è questo appunto che si vuol far ora?

Mi permetta l'onorevole Senatore Ferraris che io osservi inoltre che...

Senatore FERRARIS. Domando la parola.

Senatore BORGATTI ...che quando egli invoca l'articolo 10, N. 1, della legge organica sul Consiglio di Stato, sostenendo che prima bisognerebbe revocare la disposizione in quell'articolo contenuta, mostra di non aver sempre avuta la pazienza di ascoltarmi quando parlai a lungo nella tornata di venerdì scorso; nè gli da torto.

Ricordai che vi sono due metodi onde procedere nelle riforme legislative; che l'uno consiste nel riformare tutto d'un tratto con leggi radicali e complete; l'altro nel riformare a gradi, quasi per modo di emendamenti, tenendo sempre per base la legislazione esistente. Il primo degli indicati due metodi era preferibile, a mio avviso, nel 1860, quando avvennero le prime annessioni, e nel 1865, quando si volle attuare in parte la così detta unificazione amministrativa e legislativa del nuovo Regno.

Ma allo stato attuale delle cose, onde evitare nuove e più gravi perturbazioni, non si può seguire se non il secondo dei due metodi accennati. E su ciò siamo tutti d'accordo, e credo che lo sia con noi anche l'onorevole Senatore Ferraris. Ciò posto, egli vede che il suo desiderio, che si debba cioè revocare prima l'articolo 10 della legge sul Consiglio di Stato, potrebbe involgerci in una specie di tela di Penelope. D'altra parte, siccome il detto arti-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

colo 10 della legge sul Consiglio di Stato è riportato nell'articolo 13 della legge sul contenzioso amministrativo; per ciò, ora che ci occupiamo di quest'ultima legge, torna appunto opportuno, anzi necessario, che in questa circostanza sia derogato alla disposizione contenuta in quell'articolo. E lo dobbiamo fare per la promessa contenuta nell'accennato articolo 13 della legge sul contenzioso amministrativo.

Prego per ultimo il Senato a permettermi di fare una rettificazione sopra una affermazione dell'onorevole Senatore De Cesare, che omisi di rettificare sabato scorso, preoccupato dal timore di troppo abusare dell'indulgenza del Senato.

Se non erro, l'onorevole amico mio diceva: « Mi astengo dal citare altre autorità di scrittori tedeschi, poichè mi si risponderebbe dal Senatore Borgatti che gli scrittori tedeschi sono sempre nelle nuvole. »

Senatore DE CESARE. Domando la parola.

Senatore BORGATTI. E quando mai mi espressi io in cotal modo? Io mi vanto di essere sempre stato e di essere ancora tra gli ammiratori più dichiarati degli scrittori tedeschi. Ciò che dissi nel mio discorso di venerdì è questo solo testualmente: che vi hanno certe teoriche, le quali, provengano di Francia o d'Allemagna, mentre si dicono rivolte a stabilire la grandezza, la potenza, la prosperità dello Stato moderno, noi vediamo poi dove esse approdino *praticamente*: all'anarchia, o al Governo d'un Imperatore o d'un Maresciallo!

PRESIDENTE. I Senatori Ferraris e De Cesare hanno domandato la parola per un fatto personale. Io debbo raccomandare loro di attenersi strettamente al fatto personale.

Ha la parola il Senatore Ferraris.

Senatore FERRARIS. Giacchè ho dovuto tenere la promessa di riassumere in tutta fretta le mie osservazioni nell'ultima ora della seduta, spero che mi sarà accordato un po' d'indulgenza.

Non mi è valsa la dichiarazione, che non intendeva nè di far nomi, nè di rispondere ad alcune delle opinioni espresse dai precedenti oratori, ma solo di esaminare l'argomento in sè. Non mi è valsa, perchè l'egregio mio amico e rispettato Collega, Senatore Borgatti, mi ha ripetutamente fatto segno delle sue osservazioni e rettificazioni. Io potrei non accoglierle,

ma lo debbo, massimamente perchè, sebbene temperato nelle sue espressioni, egli ha detto che io mi era *allontanato dal vero*. Che io possa cadere in errore, credo facilissimo; ma l'accusa che mi sia allontanato dal vero....

Senatore BORGATTI. Domando la parola.

Senatore FERRARIS.... non è accusa che io possa passare sotto silenzio, per quanto mi si voglia riconoscere la *buona fede*.

Non c'è nè buona nè cattiva fede che giustifichi chi si allontani dal vero; e in ogni modo una persona che sia esercitata nell'arte del dire, come l'onorevole Borgatti, non è di una tale espressione che deve servirsi, ma di un'altra che risponda al suo pensiero, se questo è un altro diverso da quello espresso colle sue parole.

Fra gli oggetti ai quali ho accennato nel calore dell'improvvisazione, vi fu quello dei Decreti dell'Umbria e delle Marche.

Ho detto che quei decreti non avevano altro scopo che di abrogare i Tribunali del contenzioso amministrativo.

Posso essermi ingannato, ma pure continuo a credere che così sia; allora non si trattava in nessun modo della sostituzione dei Tribunali alla competenza del Consiglio di Stato, la quale, almeno fino a che non sia abrogata la legge del 20 marzo 1865, deve sussistere; ed il testo riletto di quei decreti basta a convincere chiunque sia come io fossi nel vero.

Si disse, in secondo luogo, che nella Relazione del 1876 si era trattata in modo astratto ed accademico la questione dei Tribunali eccezionali. Si è dovuto trattare siffatta questione, ma *ex-professo*, per necessità, per dimostrare cioè che il Consiglio di Stato, nominato bensì come i Tribunali ordinari, dal potere esecutivo, ma costituito con legge permanente, non era Tribunale eccezionale. Si ha un bel negare: la verità è questa.

Del resto, quando si venga a questioni di parole, io debbo ricordarmi quello che ho cercato di dimenticare quando parlavo come antico Relatore; io non posso dimenticarmi d'appartenere al fòro, e che quindi so e debbo sapere anch'io maneggiare gli argomenti che vengono dalle espressioni. Ora, richiamo l'onorevole mio contraddittore alle parole dell'articolo 71, che dice: « I cittadini non possono essere distolti dai loro giudici naturali.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 FEBBRAIO 1877

« Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie. »

Ecco quello che ha voluto impedire lo Statuto. Ma lo Statuto lungi dal vietare che *per legge* si faccia quell'organizzazione giudiziaria che meglio convenga, dichiara, in realtà, ed all'opposto, che l'organizzazione giudiziaria non può essere mutata che *per legge*. Questo è il ragionamento ch'io farei se fossimo in altra sede, e si dovesse discutere di interpretazione. Ma qui non è luogo di codeste argomentazioni. Discutiamo sull'organizzazione giudiziaria, sul modo di farla osservata e rispettata. Lasciamo dunque da parte tutti gli argomenti che possono riguardare l'interpretazione di leggi che, fortunatamente o sfortunatamente, non sono disapplicate.

Ci si dice: Perchè ci accusate di fare discussioni accademiche?

Anzitutto, che cosa vuol dire fare delle discussioni accademiche?

Con tutta la libertà che mi dà l'altezza del grado e della stima in cui tengo l'onorevole mio amico Senatore Borgatti, mi permetta che io gli dica: Come si fa a venir qui a leggerci brani di scritti e parole che hanno potuto dire e scrivere uomini distinti, in circostanze diverse? Signori, si tratta qui di parlare da scienziati, come effettivamente è il mio onorevole Collega, ovvero si tratta di fare i legislatori? Si dice: erano uomini dotti, pratici; avevano l'esperienza. E anche questo è e sarà vero. Ma anche questo poco o nulla scema od aggiunge alla questione che ci occupa. Si tratta qui di stabilire o variare la competenza di attribuzioni in materia di conflitti. Anzi è la materia stessa dei conflitti che si vuol intaccare, la qual cosa è impossibile. La legge del dicembre 1865 parla espressamente di conflitti di giurisdizione fra Tribunali ordinari e le giurisdizioni speciali; ora provvediamo per i conflitti di attribuzioni. Ecco la questione in che consiste: ecco quello che si doveva illustrare.

Ed io mi sono ingegnato di mettere in chiaro la parte della questione nel modo che credetti migliore. Detto questo, che credevo mio obbligo di dire, prendo impegno di non aggiungere più verbo.

Se poi i miei onorevoli Colleghi vorranno persuadersi di quanto dissi, sarò lietissimo di aver influito in qualche modo sulle loro opinioni. Quando sia diversamente, dirò con Franklin, sono io che ho torto, è la maggioranza che ha ragione.

PRESIDENTE. L'onorevole De Cesare ha la parola.

Senatore DE CESARE. Io sono nell'obbligo di fare una dichiarazione in risposta all' egregio mio amico Senatore Borgatti.

L'onor. Borgatti ha notato che io non ho risposto a certi oratori e poi ha fatto osservazioni ad una frase da me detta in risposta ad altri. Io dirò all' egregio mio amico Borgatti che io non voglio essere in Senato un paladino fisso per rispondere a tutti; non sono queste le mie intenzioni. Ho detto le ragioni che doveva dire al Senato secondo i miei criteri; quando svilupperò il 1° articolo contrapposto a quello dell'Ufficio Centrale, risponderò all'onorevole mio amico Borgatti, all'onorevole Pepoli ed anche al Senatore Deodati, che è pur stato gentilissimo verso di me. Questa è la dichiarazione che dovevo fare.

Senatore BORGATTI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore BORGATTI. Non ho nulla da aggiungere. Dichiaro soltanto che io non ebbi in animo di dire cosa che fosse meno che conveniente alla stima che professo all'onorevole Senatore De Cesare.

PRESIDENTE. Domani si terrà seduta pubblica alle ore 2 pel seguito della discussione del progetto di legge: conflitti di attribuzioni.

La seduta è sciolta (ore 6).