
 SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

XXII.

TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

Presidenza del Presidente TECCHIO.

SGMMARIO. — Omaggio — Seguìto della discussione del progetto di legge: *Conflitti di attribuzioni* — Discorsi del Senatore Duchoquè, del Senatore Astengo, Relatore, e del Ministro di Grazia e Giustizia — Riserve dei Senatori Ferraris e De Cesare.

La seduta è aperta alle ore 2 1/2.

È presente il Ministro di Grazia e Giustizia, e più tardi intervengono i Ministri degli Affari Esteri e della Guerra.

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

Atti diversi.

Fanno omaggio al Senato:

Il Senatore conte Torelli del volume primo del *Manuale topografico archeologico dell'Italia*.

Seguìto della discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

PRESIDENTE. Si continua la discussione generale sul progetto di legge relativo ai conflitti di attribuzioni.

La parola spetta all'on. Senatore Duchoquè.

Senatore DUCHOQUÈ. Ho udito combattere, ho udito difendere il presente disegno di legge in un punto di vista costituzionale.

Vi ha chi crede che deferire all'autorità dell'ordine giudiziario, diciamolo in breve, alla Corte di Cassazione, la cognizione di ciò che si è usato chiamare conflitto di attribuzioni sia in opposizione allo Statuto, contraddicendo al principio della divisione degli ordini di autorità sancito nello Statuto.

Vi ha invece chi crede che mantenere nel Consiglio di Stato la cognizione di questa materia sia pur contrario allo Statuto perchè ne rimanga violato lo stesso principio.

Così è notevole che avversari e fautori della legge desumono i loro principali argomenti da uno stesso principio, combattono sotto una stessa bandiera: che se per avventura fossimo in una mischia e dovessimo nella confusione della mischia guardare, per riordinarci, alla propria bandiera, correremmo rischio di essere sempre più ricacciati nella confusione, dalla quale vorremmo ritrarci.

Lo Statuto del Regno distingue nettamente il potere legislativo dal potere esecutivo.

Distingue poi nel potere esecutivo due ordini di autorità, contrassegnandone il fine ed i mezzi; ma per la natura intima delle cose i due distinti ordini, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono incontrarsi e s'incontrano talvolta in un punto, nella questione di competenza, alla cui soluzione lo Statuto nostro non ha provveduto con stabilire, come havvene esempio in altri Statuti, un alto potere moderatore che, al di sopra degli ordini di autorità tra loro indipendenti, risolva, quando si elevi, la questione di competenza e mantenga ciascuna autorità entro i suoi limiti.

A questo non avendo provveduto il nostro Statuto, pare a me che la questione esca dai termini di questione strettamente costituzionale e rientri piuttosto in una ordinaria questione

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

legislativa; quistione da risolversi con quel senso pratico che consiglia di fermarsi a un sistema che abbia i possibili maggiori vantaggi, i minori possibili inconvenienti.

Più o meno, possiamo dire che si presentano quattro sistemi. Se noi guardiamo all'origine storica del nostro Statuto, la soluzione più corretta, la soluzione più ragionevole parrebbe essere quella, non la propongo anzi la escludo per le ragioni che dirò, parrebbe quella di lasciare la soluzione del conflitto d'attribuzioni all'Autorità regia da esercitarsi per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato e così senza escludere la responsabilità dei Ministri.

Questo, oltre ad apparire dapprima il sistema più corretto, sembra promettere vantaggi che in pratica non mantiene. Parrebbe più corretto, perchè dove lo Statuto, ed uno Statuto che ha la nostra origine, non ha stabilito, come altri hanno fatto, una suprema autorità moderatrice, la materia potrebbe dalla legge dichiararsi riservata all'autorità regia, da esercitarsi nel modo che ho detto. E sembra promettere conseguenze pratiche molto apprezzabili, perchè, potendo vedersi con qualche apprensione che abbiansi a risolvere senza ulteriore rimedio in un solo grado di giurisdizione questioni che possono avere un'immensa portata tanto nell'interesse privato, quanto nell'interesse pubblico, quel sistema può avere un corso di procedimento più cauto per sé e tale che non escluda affatto mezzi più o meno diretti di ritornare sull'affare e mitigarne esorbitanti conseguenze.

Ma se da queste viste teoriche ed apprezzamenti in astratto, scendiamo nel concreto, attingendo anche alle prove che in pratica ha fatto quel sistema, la verità vera è questa, che la potestà regia mai non manca di omologare, a dir così, i voti del Consiglio di Stato, la cui autorità s'impone, ed il cercare un rimedio nella responsabilità ministeriale sarebbe e fu vano, perchè realmente men giusto.

In quel sistema i voti sono realmente decisioni, alle quali non manca che la eseguibilità che viene a darsi loro volta per volta nel nome reale, come per generale delegazione della legge l'hanno sempre i Tribunali ordinarii.

Altro sistema è quello di un Tribunale che l'Ufficio Centrale nella sua elaborata e dotta Relazione ha chiamato misto, e che ha posto da

banda, perchè ha trovato che, dovendosi, per ottenere una certa bilancia di influenze, comporre di funzionari dell'ordine amministrativo e di funzionari dell'ordine giudiziario in egual numero la questione che ci agita, risorge intera per la scelta del presidente, la quale avrebbe dato una prevalenza ad un ordine di funzionari sopra l'altro.

Questo obbietto in gran parte, e forse in tutto, sparirebbe se, abbandonando il concetto di un Tribunale misto, gli venisse sostituito quello di un Tribunale speciale, il quale, composto stabilmente di funzionari scelti da diversi ordini, darebbe perciò garanzia di una composizione ricca di svariata esperienza, nè avrebbe pericolo di conservare nessun germe di antagonismo nei suoi membri e per la stessa stabilità del Corpo, che acquisterebbe spirito e tradizioni proprie, e per la inamovibilità che potrebbe esser data agli stessi suoi membri, in ossequio al principio statutario, una volta che si costituisse come un vero Tribunale non destinato che a giudicare.

Ma intendo, che la creazione di un nuovo Tribunale, di una nuova istituzione non può trovare probabilità di essere accettata.

Abbiamo dunque in presenza due soli partiti: o quello che lascia lo stato attuale, o quello che ci è proposto.

Francamente, nell'animo mio non hanno valore le diffidenze che un Corpo così altolocato com'è il Consiglio di Stato, che è e dovrà essere sempre composto, per la grande importanza di tante sue funzioni, di personaggi eminenti e della più grande dottrina ed esperienza, per questo perchè esercita anche attribuzioni di carattere amministrativo, ma pel cui esercizio è continua l'applicazione di principi di diritto pubblico e privato, possa tenersi pregiudicato a risolvere le questioni di conflitto, che oggi gli sono demandate. Quanto alle ombre di antagonismo e di contrarie influenze, io fo piena adesione all'aurea sincerità colla quale si espresse l'onorevole Senatore Errante, alle cui parole con pieno convincimento mi sottoscrivo.

Ma d'altra parte neppure ho diffidenza che, portata la cognizione dei conflitti alla Corte di Cassazione, possa una Magistratura così altolocata, ed essa pure necessariamente composta di personaggi di grande dottrina ed esperienza

nelle quistioni di diritto, comé son quelle di competenza tra le due autorità, dia giudizi che sconoscano i diritti dello Stato, e le sue necessarie o legali attribuzioni. Dirèi diverso se non vedessi che quando si parla di Cassazione, s'intende di quelle Sezioni che s'eggono in Roma, per cui si manterrà quella unità di giurisprudenza, tanto necessaria in questa materia. Nè voglio aggiungere che qui facendosi più viva ed intera la necessità dei pubblici servizi, si allontanerà sempre più il pericolo, che a quelle necessità non sia data la giusta soddisfazione.

Certo che la sapienza anche delle altre Corti di Cassazione garantirebbe abbastanza. Ma pure è quella una circostanza di più di cui il legislatore cauto deve tener conto, e basta poi oltre tutto fermarsi sul bisogno della più certa unità di giurisprudenza.

Quindi è che, pure ossequente alle teorie con tanta sapienza e dottrina svolte dai miei onorevoli Colleghi sia in favore che contro al progetto, secondo il punto di vista da cui movevano, debbo modestamente dichiarare che a senso mio, veduta la quistione praticamente, in previsione cioè dei suoi risultati pratici, la quistione non ha tutta quella grande importanza che le veggo dare, importanza teorica quanto si vuole, importanza pratica e pe' suoi risultati pratici prevedibili, molto minore.

In questo stato d'animo, io sento il bisogno, se il Senato me lo consente, di fare qualche considerazione, di richiamare l'attenzione dei miei onorevoli Colleghi, dell'onorevole Guardasigilli, del Governo sopra un'argomento che se non è intimamente connesso colla quistione che vuoi risolvere coll'attuale progetto di legge, ha con essa, a mio vedere, così vicina relazione, che provvedendosi analogamente, potrebbe quanto ci si propone, divenire generalmente più accettabile.

Solito ad intrattenere rarissimamente il Senato, chiedo indulgenza se mi trovo condotto ad alcune considerazioni, saranno brevissime, per giungere al punto che vorrei segnalare all'attenzione vostra e dell'onorevole Guardasigilli.

Nel 1865 abolimmo la speciale giurisdizione intorno a quello che si chiamava contenzioso amministrativo. Quella legge ebbe una lunghissima preparazione. Una persona necessariamente modesta, che ha l'onore di parlarvi, ebbe il grave incarico di fare uno studio su questa

questione nel 1860 come uno dei componenti la Commissione convocata in Torino dalle varie parti del Regno, per preparare la unificazione amministrativa.

Questa persona dovè fare la Relazione a quella numerosa ed autorevole Commissione; composta, mi pare, di circa 40 membri e presieduta da un illustre uomo di Stato di cui tutti piangiamo la perdita, dell'onor. Des-Ambrois.

In quella Commissione autorevolissima io ebbi l'onore di avere a compagni alcuni illustri personaggi che trovai poco dopo Colleghi in Senato, e che pur troppo vanno ogni giorno diradandosi; tra gli altri l'onorevole Carlo Cadorna, che ebbi non solo a compagno nel sostenere l'abolizione del contenzioso amministrativo, ma che con quella grande autorità che tutti gli riconosciamo, fu di potentissimo peso in pro della proposta pur validamente ed autorevolmente contrastata.

In quella occasione, sebbene convinto, come oggi pur sono, della utilità della riforma, che poi con tanti e più dotti lavori, e dopo splendide discussioni, fu sanzionata colla legge del 1865, ebbi intorno agli effetti suoi due dubbi, che, senza farmi sconoscere la grande utilità della riforma, non seppi nè volli dissimulare.

E posso dirlo, perchè sono consegnati in una Relazione allora stampata.

Un primo dubbio era questo, particolare ad alcune speciali materie tra quelle molte più che si trattava di trasportare all'autorità giudiziaria dalla giurisdizione del contenzioso amministrativo.

Siam certi che per queste più speciali materie, il giudizio dei Tribunali inferiori sarà sempre sicuro a distinguere se un interesse privato si elevi a diritto, o ne assuma la falsa apparenza? se nei casi pratici trattasi di un diritto privato che si pretenda leso, o di un limite che al diritto privato impongano essenziali necessità dello Stato, sicchè la funzione della pubblica autorità in azione non importi diminuzione del diritto, ma ne constati il suo limite naturale? Siam noi sicuri che i Tribunali sparsi in tutta la superficie del Regno, abituati a maneggiare rigorosamente la bilancia del mio e del tuo, a risolvere le quistioni dei diritti dei privati, sia tra loro reciprocamente, sia tra essi e i corpi morali, tra i quali pure lo Stato come corpo morale, siam noi sicuri

che per queste abitudini continue, che formano la loro forza, la loro virtù, che corroborano la loro grande autorità, onde sono tanto benemeriti della Società, saranno egualmente ben preparati e disposti a penetrarsi delle necessità dei pubblici servizi, essi che, per l'ambiente nel quale funzionano, veggono rappresentarsi viva ed intera l'espressione degl'interessi privati, la espressione delle immediate e materiali conseguenze di una decisione, mentre languida e non intera è spesso l'espressione delle necessità dello Stato, riassunte in un tutto organico, la cui azione armonica può esserne compromessa, senza che se ne valutino da lungi tutte le conseguenze?

Tenendo dietro al modo con cui funziona tra noi la giustizia popolare, è stato notato che i giurati rispondendo generalmente con giusto rigore nei loro verdetti in materia di crimini contro la proprietà, quando il danneggiato non è un privato cittadino, ma è il Tesoro, sotto la frasca di questo nome e di fronte alla compassione non dirò del delinquente, ma talvolta di un'innocente famiglia, che per un verdetto di condanna cadrebbe nello squallore dell'ultima miseria, non è difficile l'assoluzione. Si vedono da una parte tutte intere le conseguenze disastrose di una condanna: si pensa che per poche migliaia di lire lo Stato non rovina, nè la compassione fa pensare alla iattura morale, e sfugge altresì il danno materiale pei molti casi che possono rinnovarsi. La corda simpatica per l'altrui miseria che si ha sott'occhio, fa scordare la miseria del povero contribuente che sparisce sotto la persona astratta dello Stato, e fa che il giurato, compassionando al misero accusato, scordi se stesso, che pure è misero contribuente.

Mal preparato, mi lasciai correre ad una digressione forse qui inutile. Ma ormai può esser punto di ricordo per altre occasioni. Il dubbio dunque era che i Tribunali ordinari potessero non garantire abbastanza gl'interessi dello Stato; ma questo dubbio che allargandosi si assumeva dai fautori del contenzioso amministrativo per difenderne la conservazione, e che per me si limitava a ben poche materie, trovava risposta a tranquillare nella missione della Suprema Magistratura, cui doveva essere affidata la formazione e la conservazione delle buone massime di giurisprudenza.

Questa avrebbe presto costituito un corpo di dottrina tutelare; e come in queste materie la unità della giurisprudenza è tanto necessaria, che in essa si incarna il principio dell'eguaglianza statutaria, la legge del 1875 che ha dato alle Sezioni della Cassazione di Roma la cognizione delle quistioni interessanti quelle materie, ha oggimai dato soddisfazione a quel dubbio, e purga eziandio l'attuale disegno di legge dal temuto inconveniente.

Lasciato da parte questo primo dubbio, che forse avrei potuto oggi trascurare affatto, scendo ad altro ben più importante, che mi perseguitò e mi perseguita ancora.

L'abolizione della speciale giurisdizione del contenzioso amministrativo aveva ed ebbe quest'effetto, che, mentre restituiva ai Tribunali ordinari la cognizione di molte materie che innanzi era deferita a Tribunali speciali, faceva che rientrassero nella competenza dell'amministrazione pura alcuni affari, che per la natura mista di quei Tribunali, avevano potuto essere deferiti alla loro cognizione.

Ora, mentre quella legge fu una legge di generale progresso, e come tale accettata, nel punto che contrassegno ci fece necessariamente fare un passo addietro, fu una diminuzione di garanzia.

Al dubbio mio corrispondeva e corrisponde il desiderio che per gli affari che sono poi quelli intorno ai quali, spesso pel punto nero che io manifesto, si agitano più calorosamente le cause di conflitto o di competenza, desse agl'interessati che in seguito al conflitto si son rinviati alla competenza amministrativa, qualche garanzia, e fossero ammessi con regole e procedimento prestabiliti ad esporre le loro ragioni. A quel dubbio facilmente si rispondeva, che in un Governo parlamentare non erano da temere inconvenienti. Diritto di petizione, interpellanze all'uno o all'altro ramo del Parlamento, vigilanza della stampa libera, erano i rimedi che avrebbero eliminato ogni inconveniente. Senza riconoscere teoricamente e in astratto la influenza di questi rimedi, sono essi troppo generici, e sono più atti a provvedere ad inconvenienti di altra natura che non a quelli che si riferiscono alla materia di cui ci occupiamo. Dirò piuttosto che nella nostra legislazione, avvi una disposizione la quale prometterebbe più da vicino un riparo; quella disposizione nella legge orga-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

nica del Consiglio di Stato che ammette il ricorso al Re, sentito il Consiglio di Stato, per tutti gli affari risolti amministrativamente, e pei quali non sia aperto ricorso in via gerarchica. Ma questa disposizione è troppo larga e indefinita perchè possa provvedere ad un subbietto speciale, che vorrebbe essere regolato con speciali discipline. Così indefinita, non può mantenere il troppo che sembra promettere. Senza regole e procedimento prestabiliti non gioverebbe agli affari ai quali alludo; disciplinarla con regole, indefinita com'è, sarebbe per l'Amministrazione un incaglio incomportabile.

Io credo che la ragione vera di certi lamenti sia più nel vuoto che io denunzio, che non nelle conseguenze dirette che ha potuto avere alcuna decisione emanata in via di conflitto. Sia che giudichi il Consiglio di Stato, sia che giudichi la Cassazione, io porto opinione che, poco più poco meno, posta la questione di conflitto, o di competenza che voglia dirsi, l'un Corpo ha deciso come deciderà l'altro, l'un Corpo deciderà come l'altro decise. Ma il più importante è che quando si decide che il grave affare, intorno al quale si è agitata una gravissima questione di conflitto, è dichiarato di competenza dell'Autorità amministrativa, questa, secondo i casi, possa rimanere inerte, o dare una decisione che può avere le più esorbitanti conseguenze, senza che sieno osservate regole e procedimento prestabiliti a rappresentare gli interessi privati che sieno implicati nella questione.

Che se, proponendosi di togliere al Consiglio di Stato la giurisdizione dei conflitti, gli vedessi contemporaneamente attribuita un'ingerenza tutelare che preparasse la istruzione di quegli affari e desse il parere sulla giustizia amministrativa in largo senso, io mi sentirei meglio disposto a dare il mio voto, tanto più se, tolta al Consiglio di Stato la giurisdizione che lo limita a giudicare della stretta legalità degli atti che vengono attaccati o provocati, potesse credersi che avesse perciò più libera ed efficace estimazione della giustizia e convenienza di quegli atti e congruamente del modo di attuarli col minor sacrificio degl'interessi privati debitamente rappresentati. Nè voglio aggiungere se non possa aversi fiducia che la osservanza assicurata e fatta palese di certe regole, in alcuni casi ri-

sparmiasse talvolta o rendesse meno aspri i piati che poi fanno capo alla elevazione del conflitto.

Se l'onorevole Guardasigilli, parlando al Senato, vorrà toccare anche questo speciale argomento, non posso che aspettarmi di essere dalla sua tanta sapienza e dottrina bene illuminato per determinare il mio voto.

PRESIDENTE. Se nessuno domanda la parola, la concedo all'onor. Relatore dell'Ufficio Centrale.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Signori Senatori, dopo gli splendidi discorsi che abbiamo udito nell'uno e nell'altro senso nelle tre tornate precedenti, e dopo quello che abbiamo or ora udito dall'on. Senatore Duchoquè, ben poco potrebbe dire di nuovo il Relatore dell'Ufficio Centrale, tanto più che gli argomenti addotti dagli oppositori sono stati abbastanza combattuti da coloro che hanno propugnato il presente progetto di legge.

Tuttavia, per compiere il debito mio, io dovrò dire qualcosa, se non intorno a tutti, almeno intorno agli argomenti principali degli onorevoli oppositori. Non posso però convenire coll'on. Senatore Duchoquè, che questo progetto di legge non abbia tutta quella importanza, tutta quella gravità che in generale gli oratori dell'una e dell'altra opinione gli hanno fin qui attribuita. Credo io pure, come ha creduto l'Ufficio Centrale, e come è stato espresso nella sua Relazione, che l'argomento del presente progetto di legge sia della più alta importanza, e che sia egualmente della più alta importanza la riforma in esso contenuta. Si può dire quello che si vuole, si può sottolizzare quanto umano ingegno può sottolizzare, ma la sostanza della cosa è questa: che nell'attuale sistema intorno ai così detti conflitti di attribuzioni, un Corpo in alto locato e rispettabilissimo, ma che per le sue naturali attribuzioni è il consulente ordinario abituale del potere esecutivo, ha l'attributo di poter chiudere la porta del tempio della giustizia ai cittadini che credono di avere dei diritti di esperire contro la pubblica Amministrazione, e chiuderla in modo da togliere loro qualunque speranza di poter rientrare in quel tempio per proporre le medesime domande. Quindi si tratta di un argomento che tocca direttamente l'amministrazione della giustizia.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

I conflitti di attribuzioni sono tuttora regolati dal decreto reale del 20 novembre 1859, non discusso dal Parlamento, ma emanato dal Governo subalpino in forza dei pieni poteri dei quali era stato rivestito il Capo dello Stato nell'occasione della seconda guerra nazionale coll'Impero d'Austria. Cessata la guerra, firmata la pace, il Governo subalpino fece un uso amplissimo di quei pieni poteri, e, dominato dall'idea di trapiantare immediatamente nelle nuove provincie, allora annesse al Regno subalpino, le leggi e gli ordinamenti amministrativi di quel Regno, si valse dei pieni poteri avuti prima della guerra per sopprimere la Camera dei Conti, per fare una nuova legge organica sul contenzioso amministrativo, per fare una nuova legge organica sul Consiglio di Stato, e per stabilire i conflitti di attribuzioni.

Ma è notevole che, mentre con quei provvedimenti si riordinava il contenzioso amministrativo, il Consiglio di Stato diveniva giudice di secondo grado, e giudice supremo di tale materia; si stabiliva bensì il modo di regolare i conflitti, ma il giudizio dei medesimi non era attribuito al Consiglio di Stato, ma era attribuito, come pare che credesse preferibile l'onorevole Senatore Duchoquè, al Capo dello Stato, il quale risolveva i conflitti con un decreto sulla proposta del Ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri ed avuto il preavviso del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, adunque, mentre era creato giudice supremo del contenzioso amministrativo, non esercitava, in quanto ai conflitti, che le funzioni ordinarie e proprie di consulente del Governo.

Nè si dica che nel fatto tanto valesse fare risolvere i conflitti dal Consiglio di Stato, quanto farli risolvere con decreto reale, sull'avviso del Consiglio di Stato. La differenza è grande; imperciocchè, quando dopo il Consiglio di Stato la legge richiedeva una deliberazione del Consiglio dei Ministri, ognuno comprende che questa deliberazione poteva avere per risultato una risoluzione contraria al parere emesso dal Consiglio di Stato; altrimenti sarebbe stato inutile che la legge avesse imperiosamente richiesta la deliberazione dell'intero Consiglio dei Ministri.

Ognuno comprenderà in secondo luogo che,

anche quando il Governo segue il parere del Consiglio di Stato, egli non cessa di essere responsabile, in faccia al Parlamento, dei provvedimenti che adotta, comunque conformi a quel parere. Invece, alloraquando il Consiglio di Stato esercita una giurisdizione propria, alloraquando decide egli stesso i conflitti, il Governo non ha e non può avere alcuna responsabilità, non può assolutamente essere chiamato a risponderne dinanzi al Parlamento.

Questo stato di cose durò fino al 20 marzo 1865; ed è singolare che in quel tempo, da una parte si abolivano i Tribunali del contenzioso amministrativo, cessando così il Consiglio di Stato di essere giudice supremo in quelle materie; e dall'altra parte si estendeva, però provvisoriamente, a tutte le provincie del Regno il decreto del 20 novembre 1859 sui conflitti, ma questo decreto rimaneva mutilato, perchè non potevano più applicarsi le sue disposizioni intorno ai conflitti fra i Tribunali del contenzioso amministrativo e l'Autorità giudiziaria, ma solamente quelle che riguardavano i conflitti tra l'Autorità amministrativa e l'Autorità giudiziaria, e quel che più importa, veniva attribuita per la prima volta al Consiglio di Stato la giurisdizione sopra i conflitti, il quale ne diveniva il vero giudice e il giudice supremo.

Nessuno esempio di altri paesi si può citare in appoggio di questo sistema. Tutti gli altri paesi, i quali hanno Tribunali speciali o misti per i conflitti, non hanno attribuito la giurisdizione sopra tale argomento al solo Consiglio di Stato e inoltre hanno generalmente i Tribunali del contenzioso amministrativo, che noi abbiamo abolito nel 1865.

Nessun esempio, lo ripeto, di paese estero, grande o piccolo, può invocarsi dai sostenitori del sistema vigente tra noi.

Il Consiglio di Stato adunque dal 1865 a questa parte ha risolto con giurisdizione propria tutti i conflitti di attribuzioni che sono stati elevati, e su questo punto io non posso che confermare quanto fu scritto nella Relazione dell'Ufficio Centrale, vale a dire che in media i conflitti non hanno superato i cinquanta all'anno; dico in media, imperciocchè se ne' primi anni erano assai rari, accrebbe e di molto il loro numero negli ultimi anni. E si è sempre più accresciuto dopo che

la questione del mutamento di sistema è stata portata dinnanzi al Parlamento.

Risulta dai quadri statistici che nessun conflitto è stato risolto nel 1865, ed è naturale perchè, come avrò da dire più tardi al Senato, l'attuale procedimento dei conflitti esige molto tempo, che in media eccede i sei mesi. Quindi i pochi, anzi pochissimi conflitti che sono stati sollevati dai Prefetti nel secondo semestre del 1865, non potevano esser risolti che nell'anno successivo.

Però nel 1866 non vi sono state che sei risoluzioni di conflitto; nel 1867, sei risoluzioni egualmente; nel 1868 ve ne furono venticinque; nel 1869 nuovamente sei; nel 1870 vent'una; nel 1871 venticinque; nel 1872 trentasette; quarantanove nel 1873 e cinquantasei nel 1874.

Vengono gli ultimi due anni, nei quali l'aumento fu anche più considerevole. Ci rammentava ieri l'onor. Senatore Ferraris che nella tornata del 28 gennaio 1875 fu svolta e presa in considerazione nell'altro ramo del Parlamento la proposta d'iniziativa parlamentare dei Deputati Mancini e Peruzzi per l'abolizione della giurisdizione del Consiglio di Stato intorno ai conflitti. Ebbene, per una combinazione singolare, precisamente nel 1875, si è raddoppiato il numero dell'anno precedente, giungendone le risoluzioni a 98. Nel 1876, poi, in cui si stava discutendo il presente progetto di legge, i conflitti decisi sono arrivati alla straordinaria cifra di 158.

Orbene, anche tenendo conto di questi due anni straordinari, presa la media sopra tutti gli anni decorsi, noi abbiamo una media annua che sta al disotto dei 50, come abbiamo asserito nella nostra Relazione chechè sia detto in contrario. Posso aggiungere che siamo anche stati esatti, e me lo provano i quadri statistici uniti alla Relazione del precedente Ufficio Centrale, nei confronti che abbiamo fatti nella nostra Relazione tra il numero dei casi decisi per la competenza amministrativa ed il numero dei casi decisi per la competenza giudiziaria. Anche su questo punto possiamo completare i dati statistici fino al 31 dicembre 1876, risultando dai medesimi che sopra 473 decisioni definitive di conflitti, quante ne furono pronunciate dal 1866 sino a quella data vi sono state 110 decisioni per la competenza giudiziaria, 294 per la competenza pura amministrativa, 17 per la competenza mista, 26 per la

competenza della Corte dei Conti, e 26 per dichiarazioni di inammissibilità del conflitto.

Dunque sta vero quanto abbiamo detto nella nostra Relazione, che le decisioni per la competenza amministrativa sono più del doppio di quelle per la competenza giudiziaria.

Ma non abbiamo mai inteso, e non intendiamo di censurare con questo la giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra tale materia. Noi ben sappiamo che la presunzione legale di verità, che nessuno deve discutere, sta in favore della cosa giudicata con quelle decisioni, e solo abbiamo notato nella nostra Relazione che se i Tribunali ordinari, specialmente di primo grado, avevano tante volte errato nel ritenersi competenti quando erano incompetenti, sarebbe stato assai più conforme allo spirito delle nostre istituzioni, che il loro errore fosse stato riparato dai Tribunali giudiziari di grado superiore, istituiti appositamente per riparare gli errori dei Tribunali inferiori.

Mentre si deve rispettare la cosa giudicata colle risoluzioni del Consiglio di Stato, si deve pur chiedere, quando noi ci troviamo nel campo legislativo, se i membri del Consiglio di Stato presentino o no ai cittadini tutte quelle guarentigie che loro presenta l'autorità giudiziaria, e che sono solamente proprie di questa autorità.

Se una volta affidati questi giudizi sui conflitti all'autorità giudiziaria, la quale presenta tutte le garanzie che si richiedono per l'amministrazione della giustizia, vi saranno tuttavia dei reclami da parte dei privati, come il Senatore Duchoquè ha dichiarato di prevedere, questi reclami almeno non potranno avere fondamento alcuno di ragione, e non troveranno ascolto nell'opinione pubblica; ma fintantochè il Tribunale supremo dei conflitti non sarà un'autorità giudiziaria e non presenterà tutte le guarentigie proprie di detta autorità, i reclami avranno sempre un fondamento legale di ragione, e troveranno credito.

Nell'esaminare se il Consiglio di Stato presenti tutte le guarentigie proprie dell'autorità giudiziaria, dobbiamo fare un esame teorico, prescindendo affatto dalle persone che compongono il Consiglio di Stato, e dal modo col quale hanno essi esercitato fin qui l'importantissima giurisdizione sui conflitti. La legge di-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

sponde per l'avvenire, nè deve occuparsi del passato.

Noi adunque nel fare quell'esame teorico dobbiamo raffrontare le disposizioni che riguardano la composizione del Consiglio di Stato con quelle che riguardano l'ordinamento giudiziario, non che con quelle del nostro Statuto politico.

Ebbene, io prendo la legge sull'organizzazione del Consiglio di Stato, e vi trovo all'articolo 2 questa disposizione: « Il Presidente del Consiglio di Stato, i Presidenti di sessione ed i Consiglieri sono nominati per decreto reale a proposta del Ministro dell'Interno, dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri. » Nè in questa nè in altra legge io trovo alcuna condizione di eleggibilità.

Passo all'art. 4, e vi trovo: « I Presidenti ed i Consiglieri non possono essere rimossi nè sospesi dall'ufficio altrimenti che con decreto reale in seguito a Relazione motivata dal Ministro dell'Interno, ed udito il Consiglio de' Ministri. »

Dunque possono venir sospesi e rimossi dal Governo in seguito ad una semplice deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Ora io vi domando, o Signori, se nel campo teorico e legale, i membri del Consiglio di Stato presentino quella garanzia d'indipendenza che è propria della inamovibilità.

Osservo in secondo luogo quali sono le attribuzioni ordinarie e abituali di questo gran Corpo dello Stato, e trovo che sono quelle di illuminare e consigliare il Governo. Se in forza dell'articolo 10 della sua legge organica il Consiglio di Stato ha anche delle attribuzioni giurisdizionali, queste non sono che rare eccezioni.

E ritornando ai quadri statistici, trovo, per esempio, che nell'anno 1876, nel quale abbondarono cotanto di fronte agli anni precedenti le risoluzioni di conflitti di attribuzioni, il Consiglio di Stato spedì soltanto 168 affari giurisdizionali, mentre ne spedì 6683 consultivi. Conseguentemente sia per le disposizioni della legge, sia per la natura delle attribuzioni di questo alto Consesso, nella nomina de' suoi membri il Governo deve innanzi tutto e precipuamente ricercare l'idoneità non del giudice ma dell'amministratore, l'idoneità di chi deve consigliare la pubblica amministrazione.

Prendo invece la legge sull'ordinamento giudiziario e trovo che in essa nulla è lasciato all'arbitrio del Governo, il quale non può nominare a nessuno dei gradi dell'ordine giudiziario se non chi abbia determinate condizioni che assicurino l'idoneità del giudice.

Osservo poi le attribuzioni del giudice ordinario e trovo che egli deve unicamente applicare la legge ed applicarla secondo i fatti provati legalmente innanzi a sè.

Ricorro poi allo Statuto e vi trovo una garanzia costituzionale pei membri dell'ordine giudiziario, e questa non la trovo per i membri del Consiglio di Stato. Trovo cioè per i giudici la inamovibilità. Ma qui mi si obietta: l'inamovibilità non è un carattere sostanziale e indispensabile del giudice; tanto è vero che lo Statuto permette al giudice di giudicare nei primi tre anni senza che egli abbia l'inamovibilità. Questa obiezione, o Signori, si traduce in una censura allo Statuto, non al presente progetto di legge. Lo Statuto ha voluto l'inamovibilità, ma non ha voluto sacrificare alla medesima l'interesse generale, come sarebbe stato sacrificato, se un giudice fosse diventato inamovibile il giorno stesso della sua nomina, senza che si avesse avuto tempo di sperimentare la sua idoneità. Se lo Statuto ha voluto la inamovibilità, ma soltanto dopo tre anni di esercizio, noi non possiamo richiederla diversa. Non possiamo però negare, senza disconoscere lo Statuto, che essa sia una garanzia.

Alla inamovibilità di diritto che lo Stato ha considerato come una garanzia necessaria per il giudice, è stata contrapposta l'inamovibilità di fatto. I membri del Consiglio di Stato, si è detto, non avranno l'inamovibilità di diritto, ma hanno quella di fatto, ed anzi, si è aggiunto che questa in pratica vale di più.

Signori, l'inamovibilità è garanzia perchè è di diritto, perchè viene dalla legge. Quando è solo di fatto, è l'opposto della garanzia. Appunto perchè è di fatto dipende dalla volontà del Governo e appunto perchè dipende dalla volontà del Governo cessa di essere garanzia, anzi è l'opposto della garanzia.

Supponendo che noi avessimo invocato la inamovibilità dei giudici per dedurne la inconstituzionalità della giurisdizione speciale attribuita fin qui al Consiglio di Stato, si è detto: lo Statuto non proibisce punto le giurisdizioni

speciali, sono legittime anch'esse perchè create dalla legge. Si è citata in appoggio la legge sull'istituzione delle Sezioni di Corte di Cassazione in Roma, la quale appunto ha attribuito a queste Sezioni i conflitti fra i Tribunali ordinari e i Tribunali speciali. Da ciò, si è dedotto essere impossibile contendere la costituzionalità di queste giurisdizioni speciali.

Ma, o Signori, noi non abbiamo detto che la giurisdizione speciale attribuita al Consiglio di Stato sia incostituzionale perchè proibita dallo Statuto, e che conseguentemente la sua sussistenza sia stata fin qui una violazione continua dello Statuto. No, o Signori, noi abbiamo detto soltanto che è più conforme alla lettera e allo spirito dello Statuto che l'attribuzione dei giudizi sulla competenza dell'una e dell'altra autorità sia data a quella di esse, la quale riunisce le condizioni che richiede lo Statuto per i giudici ordinari. Noi quindi abbiamo detto che è più coerente alla lettera e allo spirito dello Statuto che questa giurisdizione sia data all'autorità giudiziaria, non già che non si possano stabilire per legge delle giurisdizioni speciali senza violare lo Statuto.

Ma, mentre noi non abbiamo esagerato in favore del nostro sistema, crediamo che abbia invece esagerato chi ha asserito che non si possano toccare le attribuzioni di alcuna di queste giurisdizioni speciali, soprattutto di quelle del Consiglio di Stato, perchè stiano scritte in leggi organiche. Questa esagerazione certamente non può essere ammessa, e nessuno è mai sorto a dire che non si potesse per legge mutare qualche disposizione sull'ordinamento giudiziario, sebbene sia esso pure una legge organica.

Ma lasciamo un momento da parte la maggiore o minore garanzia che presenta l'uno o l'altro Collegio, ed esaminiamo la sostanza della questione.

La giurisdizione sui conflitti riguarda o non l'amministrazione della giustizia?

Quando e come nasce il conflitto?

Quali effetti produce la sua risoluzione?

Il conflitto nasce, voi ben lo sapete, per una causa vertente innanzi ad un Tribunale, siavi o non siavi l'amministrazione dello Stato in causa (poichè le statistiche dimostrano che il conflitto è elevato non di rado sebbene l'amministrazione pubblica non sia in

causa). Si solleva il conflitto dall'autorità amministrativa, e quali effetti esso produce?

Primo effetto è quello di far sospendere il corso della giustizia ordinaria. Il secondo effetto è questo, che qualora il giudice del conflitto dichiara che quella data controversia la quale si agita dinanzi al Tribunale ordinario, non è di competenza giudiziaria ma di competenza amministrativa, il Tribunale non può più occuparsene e colui che aveva iniziata la causa davanti al Tribunale non può più ricorrere che all'autorità amministrativa per avere giustizia. Davanti ai Tribunali non può per quella causa ricorrere mai più.

Ora, una decisione che vi fa sortire dal tempio della giustizia dove vi trovate, e che ve ne chiude la porta in modo da non potervi mai più entrare, domando io, concerne o non concerne l'amministrazione della giustizia?

Chi è il giudice naturale della competenza in una causa qualunque?

Certamente quel medesimo giudice davanti al quale la causa è iniziata. Questo è un principio tanto vecchio quanto è vecchio il diritto; e noi che viviamo in Roma, la quale fu maestra di diritto a tutte le genti, sappiamo bene che fin dai tempi dei Romani si insegnava che il Pretore era il giudice della propria giurisdizione. Nè può essere diversamente.

Infatti, siccome le giurisdizioni sono di ordine pubblico, e la legge impone al giudice di dichiarare la propria incompetenza ove sia incompetente per ragione di materia, così il giudice deve sempre affermare la propria competenza, o esplicitamente quando è stata sollevata la questione di competenza, o implicitamente col solo giudicare il merito. Ogni giudice adunque è sempre obbligato a conoscere della propria competenza.

Questa verità non muta allorquando una delle parti litiganti sia la pubblica amministrazione, sebbene opponga non solamente l'incompetenza di quel determinato Tribunale, ma l'incompetenza dell'autorità giudiziaria. Tanto è vero che per sollevare il così detto conflitto, l'amministrazione pubblica, la quale sia parte in causa, trovasi obbligata a indossare un'altra veste, quella di autorità amministrativa. Per spogliare il giudice di una sua naturale e necessaria attribuzione si è ragionato così: L'Amministrazione pubblica ha due vesti: ora am-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

ministra ed è parte; ora comanda ed è Governo. Ma le persone che rivestono le due qualità sono sempre le medesime, cosicchè quella medesima pubblica amministrazione che come parte in causa è obbligata a sottostare alle leggi comuni, indossa un'altra veste, si presenta con altra forma e dice al giudice: pronunciate la vostra incompetenza, vedo domando come autorità amministrativa. Se vi dichiarate competente io sollevo un conflitto, e da questo punto voi non siete più giudice idoneo, diventate un giudice interessato.

Ecco tutto il segreto di questo conflitto di attribuzioni. Non è più per ragione della controversia, ma per ragione della qualità della persona che la propone, e per ragione della forma con cui la propone, che il giudice diventa una parte interessata.

Pare impossibile che un fondamento di questa natura abbia potuto trovare credito e conservarlo per tanto tempo.

Si ha un bel dire che la questione non è più del mio e del tuo, che non è più questione intorno a un diritto civile o politico, che non è più questione fra le parti litiganti, ma fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria. E come nasce tale questione, e quali sono gli effetti della sua risoluzione? Nasce sempre a causa di un giudizio vertente, e gli effetti della sua decisione colpiscono appunto ed unicamente quella causa, e le parti litiganti; di guisachè se il giudice dà ascolto alla istanza che si fa dall'Amministrazione perchè si dichiari incompetente, ovvero se decidendo diversamente, la sua incompetenza è dichiarata dall'autorità competente a risolvere i conflitti, chi paga le spese è sempre il litigante, il quale deve prendere con rassegnazione le sue carte e implorare giustizia dalla pubblica Amministrazione, che il più delle volte era la sua contraddittrice nel giudizio.

Ma quello che è più singolare è l'attribuzione data al Consiglio di Stato di risolvere sovranamente tali conflitti, e così al Consigliere naturale ed abituale della pubblica Amministrazione che si trova in lotta ad un tempo, e coll'autorità giudiziaria e colla parte che era ricorsa ad essa per ottenere giustizia.

Esaminiamo pure la questione, come diceva da principio, nel solo campo teorico, astrazione fatta dalle persone, e in tale campo permette-

temi che vi domandi chi accetterebbe per giudice inappellabile il consulente abituale del proprio avversario?

A questo riguardo permettetemi pure, o signori Senatori, che vi citi l'art. 9 N. 4 della legge organica sul Consiglio di Stato. Quest'articolo dispone così:

« Oltre i casi nei quali il voto del Consiglio di Stato è richiesto per legge, dovrà domandarsi... sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità dei provvedimenti amministrativi sui quali siano esaurite e non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica. »

Ricorriamo alla legge sul contenzioso amministrativo e vi troviamo all'articolo 3 la seguente disposizione:

« Gli affari non compresi nell'articolo precedente (quelli cioè che non sono devoluti all'autorità giudiziaria) saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti.

« Contro tali decreti che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative. »

Quindi l'ultimo grado di ricorso in via gerarchica si fa dinnanzi a quell'autorità amministrativa suprema, la quale deve sentire il Consiglio di Stato; e, come dianzi diceva l'onorevole Senatore Duchoquè, avviene sempre o quasi sempre che questo parere sia adottato in tali casi dal Governo.

Ecco adunque che il Consiglio di Stato, senza avere la responsabilità del giudice, è il giudice supremo di fatto in quelle stesse materie amministrative per le quali abbia dichiarato incompetente l'autorità giudiziaria. Ciò non pertanto si è attribuita a lui la giurisdizione dei conflitti perchè ritenuto più disinteressato ed imparziale dell'autorità giudiziaria!

Gli avversari del progetto in discussione invocano l'esempio di altri paesi e sopra tutto di paesi grandi; ma, come ho già accennato, questi esempi condannano il sistema ora vigente tra noi, perchè nessuno di questi paesi, nè grande nè piccolo, ha il sistema nostro, non avendo essi abolito, come noi, i Tribunali spe-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

ciali del contenzioso amministrativo e non avendo nemmeno affidato al Consiglio di Stato la risoluzione dei conflitti di attribuzioni. Inoltre fra quei paesi e il nostro vi sono altre diversità di legislazione attinenti a questa materia, nè si potrebbero adottare in Italia i loro esempi senza rinunciare a quelle garanzie e a quei temperamenti che in parte almeno correggono i vizi dei Tribunali speciali o misti per la risoluzione dei conflitti.

L'on. Senatore De Cesare si è manifestato contrario all'abolizione dei Tribunali del contenzioso amministrativo; invece abbiamo udito oggi l'on. Senatore Duchoquè fare gli elogi di tale abolizione, osservando però giustamente che l'abolizione di quei Tribunali non è stata accompagnata da quei provvedimenti di tutela che sarebbero stati necessari a guarentigia dei diritti dei cittadini contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa. Checchè sia di ciò, certo è che nel nostro paese la soppressione dei Tribunali del contenzioso amministrativo è un fatto compiuto, e noi dobbiamo tener conto di questa circostanza ricorrendo agli esempi degli altri paesi, facendo pur voti per il miglioramento del nostro sistema amministrativo.

In Prussia vi è una legge del 1847 la quale ha creato un Tribunale speciale, non *dei conflitti*, perchè in quel paese hanno avuto almeno il buon senso di non parlare di conflitti, ma un Tribunale speciale *di competenza*; e vi sono in quel paese anche i Tribunali speciali del contenzioso amministrativo che guarentiscono i cittadini dagli abusi della pubblica Amministrazione.

In Austria fino dal 1867 non vi era un Tribunale speciale che conoscesse della competenza dell'autorità giudiziaria; ma nel 21 dicembre di quell'anno vi fu creato il Tribunale dell'Impero, al quale non fu data soltanto l'attribuzione di risolvere i conflitti di giurisdizione, ma eziandio di decidere delle controversie in materia di dritto pubblico. E in che modo si compone codesto Tribunale speciale e supremo?

All'art. 5 di quella legge è disposto così:

« Il Tribunale dell'Impero ha la sua sede in Vienna, e si compone di un Presidente e di un Vice-Presidente nominati *a vita* dall'Imperatore; inoltre, di dodici membri e di quattro

membri supplenti nominati anch'essi *a vita* dall'Imperatore sulla proposta del Consiglio dell'Impero, dei quali sei membri e due membri supplenti scelti fra le persone proposte dalla Camera dei Deputati, e sei membri e due membri supplenti scelti fra le persone proposte dalla Camera dei Signori.

« La proposta sarà fatta in modo, che per ogni posto vacante siano designate tre persone esperte. »

Nominati *a vita*, e quindi *inamovibili*. Di più, sulle proposte dei due rami del Parlamento, non vincolati da alcuna condizione di eleggibilità. Possono perciò essere presi o dall'Autorità giudiziaria, o dall'Amministrazione, ed anche non avere appartenuto nè all'una, nè all'altra.

Questo sistema non potrebbe certamente adottarsi fra di noi, oltre che anche in Austria vi sono Tribunali del contenzioso amministrativo.

Passiamo alla Francia. La Francia fino al 1848 ha avuto un sistema che attribuiva al Consiglio di Stato la risoluzione dei conflitti di attribuzioni. E poichè l'on. Senatore Deodati, ieri ha invocato l'autorità del Dupin, mi permetta che io completi le sue citazioni colla definizione che questo grand'uomo di Stato ha dato dei conflitti di attribuzioni nella seduta segreta della Camera dei Deputati del 10 aprile 1828.

Egli li definì: *interdits lancés sur l'ordre judiciaire*; definizione eloquentissima.

In quel tempo la pubblica opinione si era scossa contro quella istituzione. Si cominciò a mettere sul tappeto la sua riforma: ma siccome tornava più comodo al Governo di mantenerla, seguirono Commissioni sopra Commissioni, discussioni sopra discussioni, e si arrivò fino al 1848, senza che nulla fosse ancora mutato. Nella costituzione repubblicana del 1848, non si diede più al Consiglio di Stato la giurisdizione sopra i conflitti, e fu allora che venne il pensiero di creare un Tribunale speciale misto, presieduto dal Ministro della giustizia e si mantenne nello stesso tempo la giurisdizione dei Tribunali speciali sul Contenzioso amministrativo, e giudice supremo in tali materie il Consiglio di Stato. Ma si creò, e si organizzò il Tribunale misto dei conflitti con tali specialità e cautele che noi non potremmo adottare.

Oltre di fare eleggere i membri di quel Tribunale, parte dalla Corte di Cassazione e parte dal Consiglio di Stato, non mai dal Governo, in quel paese si presentava naturale che il Presidente del Tribunale misto fosse il Ministro Guardasigilli, per la ragione che in Francia il Ministro Guardasigilli è il Presidente nato del Consiglio di Stato, interviene alle sue decisioni anche in materia contenziosa e vi prende parte con voto deliberativo.

Ognun vede impertanto quale disparità di cose esista tra la Francia e l'Italia in queste materie, e come perciò l'esempio di quel gran paese non possa in nessun modo essere seguito in Italia, nel mentre stesso che serve a combattere lo stato di cose vigente in Italia.

Con tutto ciò il sistema del Tribunale misto in Francia è stato più volte combattuto, e non è l'istituzione che abbia fatto miglior prova.

Per noi gli esempi più adattati sono quelli di altri paesi, e soprattutto quello del Belgio.

Poco monta che questi paesi siano piccoli e che in alcuni di essi l'attribuzione ordinaria sopra i conflitti, data alla Corte di Cassazione, sia scritta nei loro statuti politici.

I paesi grandi non hanno il privilegio di avere buone leggi e buone istituzioni, ed io credo che il Belgio, benchè paese piccolo, si possa spesso citare come un esempio ottimo.

Ma quel che più monta si è che le leggi e le istituzioni del Belgio, per quanto almeno possano avere attinenza al nostro argomento, sono eguali a quelle del nostro Stato. La circostanza poi che il Belgio ed altri piccoli paesi abbiano sancito nei loro statuti la giurisdizione naturale dell'autorità giudiziaria, e soprattutto della Corte di Cassazione, intorno ai conflitti, lungi di provare contro il sistema del nostro progetto, prova in suo favore, perchè prova che in quei paesi si è ritenuto talmente naturale, talmente razionale, talmente essenziale che fosse mantenuta quell'attribuzione all'autorità giudiziaria, che si è voluto farne oggetto di un'apposita disposizione dei loro statuti politici, impedendo così di toglierla anche per mezzo di una legge.

Confrontando alcune disposizioni dello Statuto belga, attenenti appunto all'amministrazione della giustizia, con quelle del nostro Statuto e della nostra legge del 1865 sul contenzioso amministrativo, si vede tosto quanto calzi

al caso nostro l'esempio del Belgio, dove l'attribuzione alla Corte di Cassazione della giurisdizione sui conflitti d'attribuzione fra l'Autorità giudiziaria e l'amministrativa, ha fatto sempre buona prova dal 1831 a questa parte.

Lo Statuto belga agli articoli 92 e 93 dispone: « Le contestazioni che hanno per oggetto diritti civili sono esclusivamente di competenza dei Tribunali; le contestazioni che hanno per oggetto diritti politici sono di spettanza dei Tribunali. » E queste disposizioni noi le abbiamo nell'articolo 2 della legge sul contenzioso amministrativo del 1865.

Lo Statuto belga all'articolo 94 dispone:

« Nessun Tribunale, nessuna giurisdizione contenziosa può essere stabilita se non in virtù di una legge. Non possono essere create Commissioni straordinarie, nè Tribunali straordinari. » Ed anche queste disposizioni noi le abbiamo negli articoli 70 e 71 del nostro Statuto.

L'articolo 65 dello Statuto del Belgio ammette la giurisdizione speciale dei Tribunali di commercio e dei Tribunali militari; e l'articolo 116 la giurisdizione speciale della Corte dei conti; ed anche noi abbiamo codeste giurisdizioni speciali. Finalmente la legge e lo Statuto del Belgio non ammettono la giurisdizione dei Tribunali amministrativi; e noi che l'avevamo, l'abbiamo abolita.

Dunque, l'esempio del Belgio, il quale ha dato alla Corte di Cassazione per disposizione statutaria la cognizione di codeste questioni, è l'esempio che serve d'appoggio meglio di qualunque altro al sistema del progetto di legge che è ora sottoposto alle deliberazioni del Senato.

Tra i motivi che abbiamo accennato contro il sistema di un Tribunale misto nella nostra Relazione, abbiamo accennato l'antagonismo tra i diversi giudici del medesimo Tribunale, il quale non ci parve cosa buona. Su questo punto l'onorevole Senatore Errante ha citato in contrario ciò che disse avvenire nel seno del Tribunale supremo di guerra, dove sono membri presi tra gli ufficiali di terra e di mare, e membri presi dal Consiglio di Stato o dalla magistratura. Non credo che questo esempio possa favorire molto il sistema nè di coloro che vorrebbero mantenere al Consiglio di Stato la giurisdizione speciale nei conflitti, nè di coloro che volessero per avventura sostituirvi

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

un Tribunale misto; imperocchè i motivi i quali possono avere consigliato la formazione del Tribunale supremo di guerra misto nelle materie penali, non sono i medesimi che potrebbero determinare la formazione dei Tribunali misti per la risoluzione dei conflitti nelle materie civili. Se non che giova notare che tanto il Codice penale per l'esercito, quanto il Codice penale militare marittimo, assoggettano le decisioni del Tribunale supremo di guerra misto alla cognizione della Corte di Cassazione, la quale può annullarle nell'interesse della legge: lo che vuol dire, o Signori, che nelle questioni di diritto, la Corte di Cassazione nel concetto del nostro legislatore è superiore a qualunque Tribunale misto, perchè è l'unico Tribunale che può veramente dire l'ultima parola in tali questioni.

Si è anche obbietato che, attribuendo alla Corte di Cassazione la risoluzione dei conflitti d'attribuzioni, questi conflitti vengono decisi in un modo irrevocabile, perchè la Corte di Cassazione non potrebbe mutare le sue decisioni al riguardo. Ma è facile rispondere che lo stesso avviene facendo risolvere i conflitti o dal Consiglio di Stato, o dal Tribunale misto, o da altro Tribunale speciale, perchè si tratta sempre di decisioni pronunziate in forza di una giurisdizione, di decisioni supreme inappellabili, di decisioni dalle quali risulta la vera cosa giudicata. Quindi nemmeno il Consiglio di Stato, nemmeno il Tribunale misto o speciale potrebbe rinvenire sulle sue decisioni in questa materia, nè si deve mai confondere il caso in cui, come già notava da principio, il Consiglio di Stato esercita una giurisdizione, e quindi è giudice, col caso in cui dà semplicemente un parere, da servire di norma ad un provvedimento del Governo.

Si è però creduto da un altro oratore di poter rendere responsabile il Ministero, non del modo col quale i conflitti siano stati risolti dal Consiglio di Stato, ma dell'abuso che possa aver fatto l'Autorità amministrativa nel provocare i conflitti. In questo caso, egli ha detto, il Ministero sarà responsabile davanti al Parlamento del fatto dei Prefetti che avranno abusato di quella prerogativa.

Ma, buon Dio!, se le decisioni dei conflitti emanate dal Consiglio di Stato sono irrevocabili, se hanno la presunzione legale di verità,

se non si possono discutere, come mai si potrà accusare davanti al Parlamento il Ministero, perchè i suoi funzionari abbiano fatto uso di un mezzo riconosciuto e dichiarato legittimo con sentenze inappellabili e indiscutibili? Egli avrà fatto il suo dovere, nè potrà certo venire censurato per aver mantenute intatte le attribuzioni giudicate proprie della pubblica Amministrazione.

Ma, si è soggiunto, le Amministrazioni pubbliche hanno delle attribuzioni speciali che non si possono loro togliere, che non si possono arrestare nel loro esercizio senza nocimento della cosa pubblica.

Si è qui citata la legge sui lavori pubblici in materia di acque e ferrovie; si è pur citata quella sull'esazione delle imposte del 20 aprile 1871, che ha dato delle attribuzioni speciali ai Prefetti. Ma, o Signori, il presente progetto di legge, abroga forse, altera forse o modifica codeste speciali attribuzioni? Si tratta forse di sottoporre la autorità amministrativa al controllo dell'autorità giudiziaria per i provvedimenti che può dare in quelle materie? Tutt'altro. Non si tratta che di decidere se una data controversia vada soggetta o no a quelle attribuzioni, a termini delle leggi relative, e quando sia riconosciuto e deciso che vi vada soggetta, le autorità amministrative saranno pienamente libere ed indipendenti nell'esercizio delle loro attribuzioni. Esse provvederanno come meglio crederanno, salvo solo il diritto di reclamo alle autorità amministrative superiori, non mai all'autorità giudiziaria.

E qual ragione di sospetto può esservi che la suprema autorità giudiziaria, che la Corte di Cassazione, creata appositamente per far rispettare la legge, voglia invece violarla, non rispettando le attribuzioni proprie delle autorità amministrative? Forse che l'autorità giudiziaria, la quale ha l'importantissimo attributo e l'obbligo di esaminare e giudicare se un regolamento generale, firmato dal Capo dello Stato ed emanato sul parere conforme del Consiglio di Stato, sia o no costituzionale, sia o no conforme alla legge, e giudicandolo incostituzionale, ha l'obbligo di negargli valore ed esecuzione, ha mai abusato di questo importantissimo ed essenziale attributo?

Si è accennato dall'onor. Duchoqué il dubbio che egli però si è tosto affrettato a dileguare, che

i Tribunali non si penetrino così facilmente, nè così presto delle necessità e dei bisogni della pubblica amministrazione, abituati a conoscere del mio e del tuo tra privati, e ne possa venire danno all'interesse pubblico, quando questo possa trovarsi per avventura in collisione col'interesse privato.

Quell'onorevole Senatore ha tolto argomento per questo dubbio da ciò che accade nei giudizi penali popolari, i quali, mentre sono severissimi quando si tratti di reati contro la proprietà, sono invece altrettanto benigni quando si tratti delle prevaricazioni a danno del pubblico danaro. A parte però che non può stare alcun paragone tra il giudizio popolare e l'autorità giudiziaria, sopra tutto l'autorità giudiziaria suprema in questione di diritto, ognuno vede che l'argomento avversario confonde la questione di competenza con la questione di merito.

Io comprendo che potrebbe esservi del pericolo per l'Amministrazione pubblica, nello attribuire all'autorità giudiziaria la cognizione del merito degli affari amministrativi, appunto perchè esigono criteri speciali per essere giudicati; ma quando si tratta di vedere se una data controversia sia o non sia amministrativa, se tocchi o non tocchi un diritto civile o politico per il quale la legge accorda azione ai cittadini, allora la questione non è di merito, ma semplicemente di competenza, ed essendo questione di diritto, l'uomo di legge, il magistrato, è il giudice più appropriato, più imparziale, più idoneo che possa definirla.

Come andavano, o Signori, le cose nel Regno subalpino, prima del 20 novembre 1859, prima cioè che vi si creassero i conflitti di attribuzioni? Svolgete gli annali della giurisprudenza della Corte di Cassazione di Torino, dalla sua istituzione fino al giorno in cui furono creati i conflitti di attribuzioni, e vi troverete molti casi nei quali quel magistrato supremo richiamò le autorità giudiziarie entro i limiti rigorosi delle loro attribuzioni. Più volte, anche d'ufficio, annullò senza rinvio le loro sentenze, perchè avevano ecceduto quei limiti, entrando nel campo riservato all'autorità amministrativa o ai Tribunali del contenzioso amministrativo. Quel magistrato si mostrò così rigoroso e scrupoloso nel mantenere i limiti dei poteri rispettivi, che applicò più volte quella

teoria vagheggiata dall'onorevole De Cesare, la quale io credo che non potrebbe più ammettersi sotto l'impero dell'attuale legge del 1865 sul contenzioso amministrativo, che cioè i Tribunali ordinari non potessero nemmeno risolvere i dubbi che potessero nascere intorno al significato e all'estensione di un atto dell'autorità amministrativa, cosicchè anche la semplice interpretazione di tali atti si dovesse riservare alla stessa autorità amministrativa.

Anche allora impertanto la Corte di Cassazione sapeva tenere nei suoi limiti il potere giudiziario.

Del resto, l'onorevole Senatore Deodati ci ha spiegato con tanta chiarezza, con tanta verità e con tanta precisione le disposizioni della nostra legge sul contenzioso amministrativo del 1865, ed ha così bene dimostrato come le attribuzioni delle due autorità vi sieno bene definite e distinte e non si possan confondere, che io non saprei come meglio dissipare ogni dubbio e ogni timore che la Corte suprema del diritto possa violare quelle medesime disposizioni e permettere ai Tribunali di usurpare o intralciare le attribuzioni della pubblica amministrazione.

A taluno è sembrato esorbitante che coll'attuale progetto di legge si attribuisca alla Corte di Cassazione l'annullamento delle sentenze della Corte dei Conti per incompetenza od eccesso di potere. È facile rispondere: « perchè « sarà esorbitante attribuire la cognizione di « questi ricorsi straordinari alla Corte su- « prema di Cassazione e non sarà esorbitante « attribuirli al Consiglio di Stato? » Se non è esorbitante attribuirli al Consiglio di Stato, oh, credete pure, non può essere esorbitante attribuirli alla Corte suprema di Cassazione!

È sembrato ad altri anche più esorbitante attribuire alla Corte di Cassazione l'annullamento delle sentenze del Consiglio di Stato, ugualmente per incompetenza od eccesso di potere nelle materie che rimarranno ancora di sua giurisdizione dopo l'approvazione di questo progetto di legge.

Ma, o Signori, quale rimedio vi è attualmente nel caso in cui, caso astratto, caso ipotetico, che certamente non si è ancora verificato, nè si verificherà mai da parte dei personaggi insigni che fanno ora parte del Consiglio di Stato, quale rimedio vi sarebbe attual-

mente se si verificasse quel vizio d'incompetenza o di eccesso di potere?

Nessun rimedio affatto. Ma, si dirà, che rimedio vi è contro le sentenze della Corte di Cassazione?

La Corte di Cassazione, o Signori, non giudica mai del merito; essa non cura che l'osservanza della legge, regola le competenze, annulla le sentenze contrarie alla legge; ecco tutto.

Ecco dove sta la differenza, e se vi è pericolo che una giurisdizione speciale ecceda la propria competenza e i propri poteri, ciò è quando giudica in merito. Questo pericolo non può esservi in un Collegio che sia unicamente giudice della competenza di altre autorità.

Abolite i conflitti, si è detto ieri, allora potrete abolire il Tribunale speciale sui medesimi.

L'Ufficio Centrale coi suoi emendamenti ha precisamente tolto dal progetto il concetto di un conflitto tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, sostituendovi quello più vero e quello più proprio di una questione di competenza, e adottato questo secondo concetto non ha attribuita alla pubblica Amministrazione che la prerogativa di un mezzo più pronto e sollecito per far risolvere la questione dal suo giudice naturale.

Questa speciale prerogativa l'ha ritenuta necessaria per assicurare alla pubblica Amministrazione quella tutela e quella difesa che gli oppositori vorrebbero trovare nel Consiglio di Stato, o in un altro Tribunale speciale, all'infuori della Corte di Cassazione.

Difatti non sempre la pubblica Amministrazione è parte in causa e non sempre può intervenire, perchè per intervenire in una causa vertente fra altri, è necessario avervi un interesse, e non avrebbe questo interesse chi vi intervenisse al solo oggetto di opporre la incompetenza del giudice adito da altri.

Perciò quando la pubblica Amministrazione non è parte in causa e non ha diritto di intervenire, le manca il mezzo ordinario di proporre la questione di competenza ed arrivare fino alla Corte di Cassazione dopo avere percorso il primo ed il secondo grado di giurisdizione. Di più, anche quando la pubblica Amministrazione è in causa o ha il diritto di intervenire, l'interesse pubblico che vogliamo tute-

lato può richiedere che sia decisa definitivamente senza indugio la questione di competenza, e più ancora che non sopravvenga intanto alcuna sentenza di merito, la quale potrebbe essere dichiarata esecutoria provvisoriamente dal Tribunale di prima istanza e sarebbe esecutoria di diritto una volta esaurito il giudizio di appello, perchè tutti sappiamo che i ricorsi in Cassazione non producono effetto sospensivo.

Ecco il perchè, mentre noi respingiamo il concetto dei conflitti fra le due Autorità e vi sostituiamo il concetto di una questione di competenza, crediamo necessario ciò non pertanto di accordare alla pubblica Amministrazione una speciale prerogativa la quale non offende i diritti dei cittadini, e non distoglie alcuno dal suo giudice naturale.

Il progetto del Governo sostituisce all'attuale procedimento sui conflitti un procedimento più semplice, più rapido e più economico, che l'Ufficio Centrale crede meritevole della approvazione del Senato. Il presente procedimento dei conflitti è complicato e di lunga durata, del che abbiamo creduto opportuno di meglio assicurarci facendo completare i quadri statistici che sono stati uniti alle precedenti Relazioni. In essi infatti erano bensì indicati i Prefetti che avevano sollevati i conflitti e le date delle decisioni del Consiglio di Stato; vi erano inoltre delle altre utili indicazioni, ma mancavano affatto le date dei decreti dei Prefetti.

Abbiamo richiesto le indicazioni di queste date, e ci furono tosto trasmesse. Sapete, o Signori, quale è il tempo che, non certo per colpa del Consiglio di Stato, ma per le esigenze del procedimento, si deve perdere per far risolvere i conflitti, tenendo interrotto il corso della giustizia? Ho fatto lo spoglio dei primi trenta casi di conflitti, e degli ultimi trenta. I primi trenta mi hanno dato (notate che non ho tenuto nessun conto del tempo trascorso tra la richiesta del Prefetto perchè il Tribunale si dichiarasse incompetente, e il decreto che sollevò il conflitto), mi hanno dato, dico, un tempo medio di sette mesi, e gli ultimi trenta mi hanno dato un tempo medio di nove mesi e mezzo. Invece col procedimento semplice e rapido del presente progetto di legge, il tempo in cui dovrà essere sospeso il corso della giustizia sarà brevissimo, e sarà largamente compensato dal risparmio dei due

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

primi gradi di giurisdizione. Sarà questo un altro grande vantaggio, tanto per la pubblica Amministrazione, quanto per i cittadini.

In conclusione, o Signori, a noi pare evidente che la grande riforma che si propone con questo progetto di legge sia una di quelle poche per le quali si possa dire che vanno di pari passo e di perfetto accordo la libertà, l'interesse pubblico e la giustizia.

(Segni di approvazione.)

PRESIDENTE. La parola è all'onorevole Ministro Guardasigilli.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Signori Senatori. Ho voluto che la discussione generale sopra questo disegno di legge fosse tra gli onorevoli membri del Senato esaurita senza il mio diretto intervento.

Gli Uffici del Senato, dopo che ebbero una seconda volta a farne un maturo esame, avendo giudicato più opportuno delegare nuovi Commissari anziché rinnovare il mandato agli antichi; è mio debito sciogliere un tributo di omaggio ai componenti del vostro nuovo Ufficio Centrale per il nobile e raro esempio che hanno dato, ad onore del Consesso eminente a cui appartengono, di sollevarsi al disopra di ogni sentimento e spirito di corpo, e di vincere la gretta ripugnanza a discostarsi dall'opinione di già precedentemente da altri egregi loro Colleghi manifestata; ma, riesaminando il grave argomento coi soli criteri di giustizia e di ragione, di adottare francamente diverse, anzi opposte conclusioni.

Ed avendo il nuovo Ufficio Centrale scelto a Relatore l'onorevole Senatore Astengo, la cui sapiente e lucidissima Relazione è stata dentro e fuori il Parlamento universalmente apprezzata ed altamente commendata; a me parve che nessuno meglio di lui potesse con efficacia di argomenti e di parole combattere gli sforzi dell'antico Relatore del precedente Ufficio Centrale, l'onorevole Senatore Ferraris, il quale, coadiuvato dagli onorevoli Senatori De Cesare ed Errante, ha in questo recinto rinnovato le sue opposizioni al presente disegno di legge, mosso senza alcun dubbio da' propri convincimenti, che altamente rispetto.

Tanto più, o Signori, io sono contento di essermi taciuto, perchè dopo gli eloquenti discorsi pronunciati in favore della legge dagli onorevoli Senatori Borgatti, Deodati e Pepoli,

e sotto un altro punto di vista, anche oggi con autorevole parola dall'onorevole Senatore Duchoqué, a me sembra che il vostro egregio Relatore abbia sostenuto il suo assunto non solo con vigorosa e trionfante dialettica, ma, mi sia ancora permesso di aggiungere, con una speciale ed incontrastabile autorità, essendo noto a tutti come il suo non sia uno di quegli intelletti che si pascono di vaghe ed astratte teorie, ma congiunga alla grande perizia del diritto una consumata familiarità negli affari amministrativi, tanto che pochi più di lui possono conoscere quelli che si chiamano i bisogni e le necessità pratiche dell'amministrazione, da che i vari Ministeri, che da lunghi anni si succedono, negli affari più ardui dell'amministrazione, costumarono di ricorrere al lume dei suoi consigli. Laonde, Signori, se avessero menomofondamento le chimeriche paure e diffidenze che si sollevarono in occasione del presente progetto di legge, che cioè esso possa divenire fonte di disordini e di perturbazioni nel regolare esplicamento de' nostri ordini amministrativi, io metto pegno che l'onorevole vostro Relatore sarebbe stato il primo a sorgere vivo oppositore alla sua adozione, anziché farsene, a nome del rispettabile Ufficio Centrale, di cui è l'organo, un fervido e convinto propugnatore.

A me dunque, Signori, dopo ciò, rimane un compito modesto. Non presumo senza necessità abusare della vostra indulgenza, rientrando in un'ampia e sistematica discussione del soggetto; invece mi restringerò soltanto a completarla con poche considerazioni, forse non del tutto prive d'importanza, e con alcune dichiarazioni a nome del Governo, che saranno dal suo canto la giustificazione della sua proposta, e nello stesso tempo l'adempimento di un dovere.

Le varie obiezioni elevate in questo recinto contro la riforma, che si propone con l'attuale progetto di legge, possono, a mio avviso, riassumersi in due capi:

Una dottrina sulla divisione dei poteri, conosciuta, o meglio richiamata in vita dall'onorevole Senatore De Cesare sulle tracce della Relazione dell'onorevole Senatore Ferraris, e conseguentemente anche da quest'ultimo sostenuta e difesa;

Un grande, ed è mio dovere di aggiungere,

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO, 1877

ben meritato elogio del Consiglio di Stato nella bocca dell'onorevole Senatore Errante, per concludere che debbasi conservare intatta in quel Corpo eminente la giurisdizione, di cui oggi è investito per la risoluzione dei conflitti.

Contrapporrò le mie brevi osservazioni e dichiarazioni sopra entrambi questi argomenti.

Quanto alla dottrina ampiamente sviluppata dall'onorevole De Cesare, ed accennata nella Relazione dell'onorevole Ferraris, il primo di essi principalmente consacrò una parte notevole del suo discorso per combattere quella che egli chiamava la teoria del Ministro Guardasigilli.

La teoria, che in unico Stato debba esistere un'unica giustizia ed un'unica giurisdizione, a lui parve inconciliabile col principio costituzionale della separazione de' poteri, e minacciar la conseguenza di un'onnipotenza viziosa e pericolosa dell'autorità giudiziaria.

Egli affermò che una simile teoria corrisponde bensì alle istituzioni americane e belgiche, dell'America che si regge a repubblica, del piccolo Belgio, che è una monarchia circondata di istituzioni repubblicane, comunque si affrettò ad aggiungere che questa forma di reggimento costituzionale racchiuda gravissimi pericoli, perchè difatti era poi sopravvenuta in Francia la repubblica co' suoi eccessi, colle sue vittime, colle sue espiazioni.

In Italia, a suo avviso, non vi è nulla di somigliante. Codesti concetti sono inconciliabili collo Statuto Italiano. In esso non esistono che due soli poteri politici: il potere legislativo e l'esecutivo. Egli ha recisamente negata la esistenza di un potere giudiziario, dovendosi, egli diceva, riguardarlo come una semplice emanazione dell'autorità regia, e perciò come una delle diramazioni del potere esecutivo, gemella all'altra del potere amministrativo.

Tale ei rappresentava il politico ordinamento della monarchia italiana, laonde in essa logicamente e razionalmente dovesse appartenere al Re di risolvere i conflitti di attribuzioni, o di delegare l'autorità che dovesse risolverli. Da ultimo dichiarava d'invocare, a conforto di questa sua dottrina, non scrittori francesi nè tedeschi, e nondimeno restringevasi a citare due nomi in vero altamente degni di riverenza: l'uno che era poi un francese, Toullier.

Senatore DE CESARE. Cuvier! Cuvier!

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Bene; è un francese anche il Cuvier; e l'altro di un egregio membro di quest'assemblea, al quale fui avvinto da legami di personale amicizia, ed il cui nome anche io rammento a titolo di onoranza, del compianto Senatore Giovanni Manna.

Se io non m'inganno, è questo il sintetico riassunto dei ragionamenti, da' quali l'onorevole De Cesare desumeva la conclusione che il progetto di legge dovesse respingersi come assolutamente inaccettabile.

Signori Senatori: Quante volte mi è accaduto di trattare il presente argomento, se affermai che all'unità politica dello Stato debba razionalmente corrispondere l'unica giustizia, come l'unica legislazione, e quindi altresì l'unica giurisdizione, io non ho fatto che rendermi l'eco delle opinioni e dei voti dei più grandi pubblicisti e giuristi de' nostri tempi, e dirò pure d'inspirarmi allo spirito ed alle tendenze dell'epoca, tutte rivolte a venir mano mano distruggendo le giurisdizioni eccezionali e speciali, e riconducendo quanto più sia possibile la potestà di giudicare in un'autorità sola, quella dei Tribunali ordinari.

Ma l'unica giurisdizione non è che il potere giudiziario ridotto ad unità. Nè veggo come codesto concetto in alcuna maniera si opponga al grande principio della separazione dei poteri. Il potere giudiziario può essere ne' suoi interni ordini costituito ed organizzato in un modo o in un altro; ma non assorbe nè in sé confonde gli altri poteri elementari dello Stato, i quali ciascuno nella propria orbita rimangono e debbono rimanere assolutamente indipendenti.

Dunque l'unità della giurisdizione non è inconciliabile colla separazione dei poteri, anzi la presuppone, e per chi ben vi rifletta, la consolida.

Ma, si ripiglia, il potere giudiziario non è uno dei poteri dello Stato. Ed in proposito gli onorevoli De Cesare e Ferraris hanno cercato di richiamare in vita una dottrina morta e sepolta da lungo tempo; ritornano ad una antiquata ed ormai repudiata teorica, inventata a grande profitto della civiltà ne' tempi delle monarchie feudali. Allora si disse che la giustizia emanava dal Re, per significare che al di sopra delle giustizie feudali e signorili esisteva

sempre la giustizia suprema dello Stato, il quale allora era rappresentato e personificato nel suo monarca. Questo, e non altro fu il significato di una formola, stata più tardi dalla monarchia del diritto divino trasportata nella Carta francese del 1814.

In quel periodo della società feudale la formola ed il concetto che identificavano la giustizia col Capo dello Stato, e ne facevano una sua immediata emanazione, operò benefici effetti per comprimere con vigore d'autorità la insurrezione degli altri poteri che turbavano e disordinavano la vita nazionale.

Ma più tardi, o Signori, queste medesime formole servirono di pretesto ad un sistema, che si può dire la radice degli odierni conflitti di attribuzioni, al sistema dell'avocazione che il Consiglio del Re faceva sovente, e quante volte gli piacesse, delle attribuzioni dei Corpi giudiziari per decidere a suo piacimento alcune controversie, benchè d'indole giuridica, in certe materie o fra certe persone. Era frequentissimo l'abuso di codeste avocazioni, specialmente in quelle materie che si riferivano all'amministrazione pubblica, nelle quali era evidente l'antagonismo fra l'interesse ed il diritto dei privati e l'interesse del Governo.

Chiunque apra i volumi che narrano la storia del vecchio regime in Francia, s'incontra in questo fatto, e lo vedrà vivamente deplorato.

Gl'intendenti sotto Luigi XIV, e nei tempi posteriori, ogni giorno domandavano al Consiglio del Re l'avocazione dai Tribunali giudiziari di un gran numero di questi affari, a nome del principio stesso che l'onore. De Cesare veniva qui richiamando. Il Tocqueville nel suo aureo libro *Dell'antico regime e della Rivoluzione* ammira l'ingenuità con cui uno di questi intendenti chiedeva al Re una di tali avocazioni, scrivendogli:

« I giudici ordinari, Sire, sono sottoposti a regole fisse che li obbligano ad applicare la legge ed a reprimere ogni fatto ad essa contrario; ma il Vostro Consiglio può sempre derogare alle regole per uno scopo utile allo Stato. »

Ecco, o Signori, l'origine, la base remota del sistema del contenzioso amministrativo, e dei conflitti, i quali non sono che l'avocazione degli affari dalla competenza dei Tribunali ordinari alla cognizione di un supremo Collegio

amministrativo, quale si è il Consiglio di Stato.

Ed uno de' più sinceri e pacati scrittori della storia francese, il Presidente De Thou, narrando i fatti della propria nazione, ed accennando ai conflitti fra la Giustizia e l'Amministrazione, così esprimevasi:

« Nulla è più oneroso al popolo e non turba
« di più il riposo delle famiglie, che questo
« combattimento fra i Tribunali, ed il potere
« che si è attribuito ai Consiglieri di Stato, il
« cui numero è cresciuto negli ultimi 30 anni;
« potere che permette di arrestare la compe-
« tenza delle Corti sovrane, e rende i loro
« giudizi precari ed incerti in pregiudicio della
« sicurezza dei cittadini. Non vi è chi non
« vegga codesti abusi e non ne gema; eppure
« tutte le doglianze a tal riguardo elevate
« non hanno alcun effetto, e rimangono deluse
« da quegli stessi che meglio conoscono quanto
« siano giuste. »

Tale, o Signori, era la condizione delle cose sotto il vecchio regime; tali erano le conseguenze del principio di cui in questo momento facciamo l'esame.

Come ho detto, in Francia questa medesima formola fu inserita nella Carta costituzionale, e sotto l'impero della Restaurazione fu abusivamente interpretata dagli avversari della sincerità del Governo rappresentativo. Certamente con queste parole non faccio la menoma allusione all'onorevole Senatore De Cesare, nessuno più di me sapendo quanto egli sia vecchio e sincero amico di libertà, ma io narro solamente un fatto storico. Gli avversari dunque della sincerità del Governo rappresentativo in Francia tentarono di richiamare in onore, all'ombra della formola scritta nella Carta, la vecchia e screditata teoria. Nacque allora viva disputa fra coloro, i quali ravvisavano nella giustizia una delegazione rinvocabile del potere regio, ed altri, come il venerando Presidente Henrion de Pansey ed il Merlin, i quali credettero di avere fatto una conquista, considerandola per lo meno come una delegazione assoluta ed irrevocabile.

Quindi si adoperava la formola di *giustizia delegata* per significare l'autorità dei Tribunali ordinari, e quella di *giustizia riservata* per contrassegnare l'esercizio della giurisdizione del contenzioso amministrativo, cioè quella giustizia amministrativa, che nel nostro paese con

liberale intendimento abbiamo solennemente abolita con la legge del 20 marzo 1865.

Signori, dopo che coloro, i quali temevano di circondare un trono di istituzioni liberali, ebbero combattuto lungamente per rimettere in credito la vecchia e fallace teoria, voi ben sapete ciò che avvenne: quel trono miseramente precipitò e scomparve.

Dopo quella catastrofe non vi fu pubblicista nè scrittore di diritto, il quale non attribuisse una razionale e conveniente spiegazione alla antica formola, e non protestasse contro l'abuso e l'erronea interpretazione che ad essa per l'innanzi erasi preteso di dare.

L'autorità giudiziaria, si disse, costituisce un potere necessario, essenziale, indipendente in ogni reggimento costituzionale: si chiami col nome di *ordine giudiziario*, o con quello di *potere giudiziario*, è nel meccanismo stesso del Governo rappresentativo, nell'essenza della vita libera di uno Stato ordinato a guarentigie costituzionali, che l'autorità giudiziaria rappresenta uno dei poteri elementari e fondamentali della monarchia.

Signori Senatori, io non abuserò del vostro tempo recitando autorità e dottrine, ma vorrete concedermi che io legga soltanto poche parole di una delle maggiori illustrazioni non solo della Francia, dove insegnò e visse, ma della nostra Italia ove nacque, del nostro illustre e compianto Pellegrino Rossi. Ecco come si esprime in proposito:

« Ormai è irrecusabile che esiste in qualunque paese costituzionale un terzo potere nello Stato, il potere giudiziario, che ha la sua attribuzione propria, e la sua sfera di azione, nella quale esercita lo stesso diritto di potere indipendente, che esercitano nella loro gli altri due poteri politici.

« È vero che è scritto nella Carta, nell'articolo 48: *Ogni giustizia emana dal Re, essa si amministra nel suo nome*, ma queste formole evidentemente non sono che frasi storiche: dire oggi giorno che ogni giustizia emana dal Re, significa che non vi ha di legittimo nella società, che la giustizia pubblica; non vi ha di legittimo che la giustizia nazionale: le giurisdizioni particolari, comunale, feudale, signorile, tutte sono state per sempre bandite dal suolo della Francia.

« *La giustizia si amministra nel nome del Re.*

Anche questa è una espressione, che può non esser rigorosamente esatta, o per meglio dire la parola *amministrare* non deve esser presa alla lettera: senza dubbio tutte le sentenze portano la nota intitolazione, cioè la formola della potestà esecutiva. La giustizia si amministra nel nome del Re, ciò vuol dire che i pronunciati della giustizia si eseguono ed applicano per l'azione del potere esecutivo. Ma quanto alla dichiarazione del diritto, essa appartiene al potere giudiziario: niuno può intervenirevi, e di essa il potere giudiziario non deve dar conto a chicchessia: è un fatto sul quale ogni giudice ha diritto di rispondere, come una Corte già rispose ad un luogotenente dell'imperatore Napoleone, che le rimproverava di non aver pronunciato una sentenza capitale in un certo affare: *La Corte non deve dar conto de' suoi giudizi che a Dio ed alla sua coscienza.* »

Con ciò, o Signori, io credo di aver dimostrato, che il potere giudiziario dovendosi riguardare come un potere essenziale, fondamentale, investito dell'autorità di applicare la legge, d'interpretarla, di decidere dei dritti a chiunque essi appartengano, necessariamente viene a trasformarsi nel moderatore degli altri poteri dello Stato.

Al contrario la dottrina invocata dagli oppositori del presente progetto di legge è un vero anacronismo politico, perchè essa ci ricondurrebbe alle dispute del tempo della Restaurazione francese, anzi fino alla monarchia feudale de' secoli, in cui la giustizia si amministrava dal Re in forma patriarcale ai piedi di una quercia.

Se dunque, per far rigettare il presente disegno di legge, non si trovano migliori argomenti di questi, io credo che la causa degli oppositori si può riguardare come disperata.

Ma (si dice), o Signori, in Italia non si possono applicare teorie le quali rispondono al sistema costituzionale dell'America e del Belgio. E qui l'onorevole De Cesare veniva rammentando la famosa Corte Suprema Federale degli Stati Uniti.

Ma, rispondo, nulla vi ha di comune, non vi è ragione di confronto con l'istituzione di quel Tribunale supremo, perchè ognuno sa che gli *Stati Uniti* dell'America del nord sono un paese, che non solo si regge a popolo, ma costituisce

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

una Confederazione, uno Stato federativo, formato da un'associazione di molti Stati; la Corte suprema degli Stati Uniti è uno dei più potenti e vigorosi anelli per tener congiunti quegli Stati; essa è la sola fra tutte le magistrature della Confederazione che abbia il mandato di pronunciare sulla incostituzionalità degli atti, e non solo, come presso noi, degli atti del potere esecutivo ed amministrativo, ma benanche dell'incostituzionalità delle leggi decretate dall'assemblea legislativa dei singoli Stati. Il Senato ben vede che non ho bisogno di dilungarmi per dimostrare come qui manchi ogni possibilità di paragone, non avendo relazione di sorta i nostri istituti legislativi e giudiziari con una simile istituzione.

Passiamo nel Belgio, il cui Statuto, quanto a' principi essenziali, ed altresì lo stesso ordinamento amministrativo, sono quasi completamente rassomiglianti a' nostri, e quindi i suoi bisogni, le sue necessità non possono essere che della stessa natura dei nostri.

Anche colà, come presso di noi, non vi è una Corte suprema, cui spetti esclusivamente la facoltà di dichiarare incostituzionali gli atti del potere esecutivo; è inutile aggiungere che le leggi sono obbligatorie per tutti; cittadini, autorità, e poteri dello Stato, non vi è chi le possa violare, e quindi non vi ha Tribunale che possa, riesaminandole, farsene censore.

Ma se poi gli atti del potere esecutivo si discostano dalla fedele e scrupolosa osservanza delle leggi, non vi è bisogno di reclamare innanzi ad una sola Corte suprema, acciò possa dichiararne la incostituzionalità. Ciò non è scritto nella Costituzione Belga.

Invece quell'articolo, che noi abbiamo trasportato e trascritto letteralmente nella nostra legge del 20 marzo 1865, dichiara che l'autorità giudiziaria non deve applicare fuorchè la legge, e quei regolamenti che siano conformi alla legge.

Laonde, qualunque atto e provvedimento del potere esecutivo od amministrativo, nel quale apparisca violata la legge, ed offeso un diritto garantito e riconosciuto dalla legge, trova nel potere giudiziario ed in tutte le autorità giudiziarie, investite dell'alto mandato, facoltà e competenza di dichiararne la incostituzionalità ed inefficacia.

Ora, Signori, niuno ignora la genesi della

nostra legge del 1865, e chiunque ha presenti alla memoria le discussioni parlamentari, che in quella occasione ebbero luogo, rammenterà, spero, che taluno opponevasi a farvi inserire questo articolo, non perchè non esprimesse un principio vero ed esatto, ma come superfluo e sovrabbondante, perchè reputavano essere inerente all'indole stessa del potere giudiziario, alla sua essenza, l'esercizio di codesta potestà.

E tale considerazione non era senza fondamento, chè prima ancora della legge del 1865, già fin dal 1860 per le provincie italiane annesse al Regno subalpino, e nel libero Piemonte fino dal 1848, le autorità giudiziarie avevano esercitato l'alto e tremendo potere di pronunciare sulla incostituzionalità ed inefficacia degli atti del Governo e dell'amministrazione contrari alla legge, senza che giammai, Governo ed Amministrazione, avessero osato elevarne il benchè menomo lamento.

Ed è mio dovere aggiungere, che la Magistratura Subalpina, come più tardi la Magistratura di tutta Italia, investite di un'autorità così grande e così pericolosa quando si eccedesse nel suo esercizio, non ne hanno mai abusato, anzi la esercitarono sempre con prudente discrezione: e soltanto in quei casi in cui fossero manifesti l'errore e la violazione della legge, il magistrato, posto nell'alternativa di prestare ossequio alla legge, o ad un ordine del potere amministrativo ed esecutivo, per quanto discendesse da alto luogo, e portasse anche una firma augusta, non ha esitato mai ad adempiere con fermezza il dovere di obbedire unicamente alla legge, e di farla sempre e contro chiunque prevalere e trionfare.

Nondimeno, o Signori, nella discussione della legge del 1865, onde evitare che mai potesse elevarsi dubbietà e controversia sopra un argomento di tanta importanza, volle il Parlamento scrivere in essa un articolo, l'articolo stesso della Costituzione del Belgio, quando anche potesse riguardarsi oziosa e superflua nella nuova legge codesta disposizione.

Si pensò che essa servirebbe a giustificare ancor meglio l'abolizione di una giurisdizione speciale del contenzioso amministrativo, ed a significare il mandato che questa legge rinnovava al potere giudiziario di costituirsi custode vigile di tutti i diritti che in qualunque legge trovassero origine e garanzia; sicchè l'Ammi-

nistrazione fosse libera, e potesse aver piena balia nei suoi apprezzamenti e nell'esercizio del potere discrezionale che le compete, allorchè si trattasse del regolamento di semplici *interessi*, pubblici o privati, senza tema che fuori del campo dell'amministrazione stessa, ed al più davanti alle assemblee politiche, potesse chiedersi ragione del suo operato; ma quando invece l'Amministrazione co' suoi atti e provvedimenti violasse ed infrangesse la legge, ed offendesse i diritti civili e politici, cioè d'indole privata o pubblica, non mancasse un vindice restitutore di questi diritti nell'autorità giudiziaria, alla quale espressamente la legge del 1865 ne conferisce e riserva la competenza.

Se dunque, o Signori, prima di quella legge l'esercizio di questo diritto alla potestà giudiziaria apparteneva per la sola natura delle cose, e più tardi è stato riconosciuto dopo solenni discussioni parlamentari, e confermato con un testo esplicito e letterale della legge del 1865 oggidì vigente nello Stato; come mai, o Signori, potrebbe sorgere una voce la quale pretendesse in vece ridurre l'autorità giudiziaria ad una pericolosa impotenza, affidando ad altra autorità qualsiasi, fuori dell'ordine giudiziario, la giurisdizione di dichiarare dove comincino e fin dove si estendano i *diritti*, fin dove i semplici *interessi*, e quando i Tribunali possano esercitare il loro proprio ufficio, e quando in vece debbano astenersi?

Pertanto è chiaro che noi viviamo in un sistema perfettamente diverso dal sistema francese. Basta rammentare che in Francia i rapporti che passano tra l'amministrazione e la giustizia sono determinati dal divieto assoluto, che è fatto all'autorità giudiziaria anche solo d'interpretare gli atti amministrativi, tanto più di pronunziare sopra la loro efficacia. Or questo è appunto il sistema, che noi abbiamo distrutto con la legge del 1865. Abbiamo voluto lasciare l'amministrazione libera ed indipendente fino a che, spaziando nel campo degli *interessi* e regolandoli co' criterî della pubblica e privata utilità, non violasse la legge, non ledesse alcun vero e perfetto diritto; ma qualunque volta siavi alcuno, il quale si quereli di un diritto leso, di una legge violata, l'amministrazione medesima è stata obbligata a soggiacere al giudizio dei Tribunali ed a rispettarne i giudicati. È vero che si è proibito ai Tribunali che con le loro

sentenze propriamente annullassero, rinvocassero o modificassero l'atto amministrativo; e la ragione ne è evidente, perchè tante volte in un atto amministrativo, anche purgandolo della parte lesiva della legge, ciò che resta può costituire un provvedimento che all'amministrazione importa di far eseguire; ovvero può l'amministrazione stessa supplire introducendovi altre disposizioni in luogo di quelle che siansi riconosciute lesive della legge ed illegittime. Si è lasciato perciò allo stesso potere amministrativo l'assunto di pronunziare l'annullamento, la revoca o la modificazione dell'atto, ingiungendogli però testualmente l'obbligo di uniformarsi al giudizio dell'autorità giudiziaria contenente la dichiarazione di diritto.

Tal è il sistema nostro, ormai sperimentato da più di 10 anni, e, dobbiamo anche dirlo, senza quegli *inconvenienti* che i suoi *diffidenti* oppugnatori avevano preveduto.

Questo sistema non consacra, come ebbe a dire l'onorevole Senatore De Cesare, l'onnipotenza del potere giudiziario, ma la misura della sua competenza. Si tratta di decidere sopra i reclami di chiunque si dolga di una lesione di diritto, e quindi a' magistrati naturalmente debbe appartenersi la competenza a giudicare se un diritto esista, e se la legge sia stata, oppur no, violata.

È inutile quindi invocare in fine la dottrina e l'autorità del Cuvier e del Manna. Qual meraviglia che uno scrittore francese, qualunque ne fosse l'ingegno, abbia ragionato in questa materia con criterî affatto diversi, se egli non viveva sotto un sistema come quello che può dirsi italiano, e che forma, credetelo, o Signori, la gloria del nostro paese? Basta uscir fuori dei confini dell'Italia, ed incontrarsi con giureconsulti e statisti sperimentati nelle cose pubbliche, per sentir parlare con grande sollecitudine ed ammirazione della nostra riforma operata nel 1865, mercè l'abolizione della giurisdizione del contenzioso amministrativo, e dei risultamenti pratici ben soddisfacenti che l'Italia ne ha ottenuti, ed esprimere con compiacenza e con una specie d'invidia il desiderio di vedere l'esempio italiano imitato dalle altre civili nazioni.

Quanto all'autorità del Manna, egli scrisse sotto l'impero delle leggi amministrative del cessato reame di Napoli, le quali non erano

che una copia fedele delle leggi francesi, di cui abbiain già parlato. Egli ne fece, dirò così, la teoria sistematica, ma fu la teoria del diritto positivo che allora imperava, la traduzione in formola razionale delle vigenti disposizioni delle leggi scritte. E si potranno oggi nel Senato italiano invocare cosiffatte autorità come oracoli e scorta alla sua decisione, quasi che l'eletto senno e l'esperienza de' membri di questa illustre assemblea non costituiscano la guida migliore e più sicura dei giudizî che la medesima è chiamata a pronunciare?

In conclusione, Signori, abbiamo avuto ragione di affermare che ogni sistema, il quale collochi un altro corpo o persona qualsiasi, quanto si voglia rispettabile, al di sopra del potere giudiziario per decidere di queste controversie, sia il Consiglio di Stato, sia un Tribunale misto, sia la persona augusta del Re, secondo gli altri tre sistemi che con grande esattezza veniva testè delineandoci l'onorevole Senatore Duchoqué, oltre il quarto che è quello del presente progetto di legge; ogni sistema che ad altri che all'autorità giudiziaria affidi d'indagare e pronunciare dove cominci e dove finisca il diritto, quale ne sia l'indole e la misura, e se una legge esista e sia stata violata, un tal sistema a noi parrebbe un indiretto ritorno a quell'ordine legislativo e giuridico, che in Italia fu abbandonato nel 1865. L'amministrazione per mezzo del suo più elevato Collegio, che è il Consiglio di Stato, ripiglierebbe con una mano quello che aveva abbandonato coll'altra, non al certo con intenzione di defraudare la legge del 1865, ma pure nei pratici effetti annullandone la virtù e riducendola lettera morta.

Imperocchè, o Signori, vi sono non pochi uomini di elevato sentire e dotti giurisperiti, i quali oggi ancora fra noi non sono persuasi della bontà di quella riforma, ed impenitenti confessano che volentieri salterebbero con gioia il ritorno a quegli antichi sistemi sotto i quali erano stati educati, ed in cui soltanto riponevano intera la loro fede.

Invece, quando pure sia vero, come si diceva da alcuni oratori che oppugnarono la legge, che l'Amministrazione pubblica abbia diritto ad un mezzo speciale di difesa, perchè non convenga lasciarla esposta alle querele talvolta capricciose de' privati cittadini, i quali possono trascinarla in lunghi piati, e per avventura impe-

dire e ritardare opere e servigi pubblici che l'Amministrazione stessa è in debito di compiere, noi ci siamo appunto ispirati a questo sentimento, abbiamo fatto ragione a questo desiderio, allorchè accordammo alla sola Amministrazione pubblica un privilegio ricusato a qualunque privato.

Il privato litigante chiamato innanzi ad un Tribunale, se lo crede incompetente a conoscere di quella materia, deve innanzi ad esso proporre la eccezione d'incompetenza, e se questa eccezione è respinta, può riproporla in grado di appello, e se non vi trova buona fortuna, può infine ricorrere alla Corte di Cassazione.

Noi abbiamo alla sola Amministrazione accordato un diritto ed un privilegio che a nessun altro litigante appartiene. Se essa creda di essere stata tratta in giudizio in una materia, nella quale i Tribunali non abbiano competenza e potestà d'immischiarsi, la medesima avrà immediatamente il diritto di invocare un regolamento di competenza, ricorrendo *omisso medio* a quel Tribunale Supremo dove dovrebbe in ultimo grado decidersi quella questione di competenza, ed ivi con le più spedite forme e nel più breve tempo possibile sarà decisa la questione, se la materia per la quale l'Amministrazione trovasi in giudizio, sia veramente materia estranea alla competenza giudiziaria, o di natura diversa, sulla quale perciò l'Autorità giudiziaria de' Tribunali sia o debba essere dichiarata incompetente.

Noi dunque abbiamo concesso un mezzo speciale di difesa, un privilegio, se così vogliasi, all'Amministrazione pubblica, per la tutela efficace degl'interessi generali.

Nè poi l'arrestarsi del giudizio per l'elevazione del conflitto può reputarsi un inconveniente creato dall'attuale disegno di legge. Altrettanto oggi avviene, sempre che l'Amministrazione pubblica eleva il conflitto; pur troppo si arresta il giudizio. La differenza tra il sistema oggi in vigore ed il presente disegno di legge riguarda unicamente la designazione del giudice che deve risolvere il conflitto. Oggi si risolve dal Consiglio di Stato; il presente disegno di legge reputa più conveniente all'indole di queste controversie che siano decise dalla Corte di Cassazione. Ma la condizione in cui oggi si trova l'Amministrazione non sarà mutata.

Si aggiunga che nella stessa legge 20 marzo 1865 gli uomini di Stato italiani, guidati dal loro criterio pratico, per non spogliare l'Amministrazione de' necessari mezzi di azione, introdussero disposizioni, le quali in certi casi le permettano di provvedere in via provvisoria all'esecuzione degli atti amministrativi posti in contestazione, anche in pendenza di giudizio, salva all'esito del medesimo la questione dell'indennità.

Così non sempre rimangono sospese quelle opere o quei servigi che abbiano bisogno di essere immediatamente proseguiti: e per ciò che riguarda le imposte, sulla quale materia l'onorevole Errante esprimeva serî timori nell'interesse del pubblico Erario, egli così valoroso giurista, come amministratore, ben sa che il palladio dell'amministrazione, che validamente la garantisce ed assicura, è il noto canone, *solve et repete*. L'Amministrazione è dunque nella più felice posizione; si elevino pure eccezioni capricciose ed assurde per negare il debito delle imposte: si deve intanto pagare. Se il cittadino vuole giustizia, l'avrà più tardi; ma questa giustizia deve essergli resa da' Tribunali competenti.

Questa questione non ha menomamente rapporto con l'impedimento materiale al pagamento dell'imposta ed alla riscossione dei mezzi necessari al mantenimento dei pubblici servizi.

Conchiudendo, è ormai chiaro che il deferire alla Corte di Cassazione, alla Suprema Magistratura giudiziaria, la decisione dei conflitti di attribuzioni, anzichè al Consiglio di Stato, sia molto più conforme al principio costituzionale, imperocchè, come testè esprimevasi l'onorevole Senatore Duchoquè, non è questione al certo di additare un articolo dello Statuto, il quale sia stato finora materialmente violato, da che il Consiglio di Stato dal 1865 esercita in modo provvisorio codeste attribuzioni. No. Ma ricorrendosi allo spirito dello Statuto ed all'intima natura delle cose, ne scaturisce la conseguenza che tale competenza si appartiene, e meglio armonizza con i principî costituzionali, deferendola alla suprema potestà giudiziaria. Questo sistema inoltre, come abbiám veduto, è il solo perfettamente conforme alla legge del 1865, di cui è il necessario complemento.

Laonde assai bene l'onorevole Borgatti poneva

quel dilemma, che ci parve di un'efficacia incontrastabile. O rialzate dalle sue rovine il potere del contenzioso amministrativo, ed in questo caso si comprende che anche la decisione dei conflitti possa appartenere al Consiglio di Stato: ma altrimenti, se mantenete la regola che dovunque sia da farsi indagine o prendersi cognizione della esistenza di un diritto, e della violazione di una legge che protegga e garantisca questo diritto, la competenza appartiene all'ordine giudiziario, sarebbe in contraddizione con questo sistema il prescrivere che ad un altro potere sia data facoltà di decidere se e quando il potere giudiziario debba conoscere di questa materia, e quando gli debba essere impedito di conoscerne.

Ripeto, questo sistema sarebbe incompatibile con le disposizioni della legge del 1865 e con l'indole e l'essenza delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

Fu dimostrato infine con l'esperienza di altri paesi e del nostro, che il sistema di lasciare la decisione dei conflitti di attribuzioni alla suprema autorità giudiziaria ha fatto eccellente prova, e non ha in verun luogo prodotto lamenti o disordini amministrativi.

È in vigore questo sistema, come avete udito, nel Belgio fino dal 1831, ove fu inaugurato con gli articoli 72 e 73 della Costituzione.

Vedete, o Signori, che dal 1831 lungo periodo di tempo è già trascorso. È in vigore nei Paesi Bassi dal 1844, nel Regno di Grecia dal 1864, nella Danimarca dal 1866.

Ecco dunque, o Signori, una ben lunga e rassicurante esperienza.

E non basta. Gettate lo sguardo sui risultati di quello che si è fatto nel nostro medesimo paese. Voi ben sapete che in Toscana questo medesimo sistema ebbe vita dal 1838, se ben rammento, fino al 1865. Domandate ai nostri toscani, ai loro magistrati ed amministratori se abbiano avuto mai a deplorare inconvenienti nell'Amministrazione ivi ordinata con un sistema sostanzialmente identico a quello oggi proposto.

Nello stesso Stato pontificio, benchè vi fosse un Consiglio di Stato, il Pontefice risolveva i conflitti di attribuzioni, non già sul parere del Consiglio di Stato, ma del Tribunale supremo della Segnatura, che era la più elevata magistratura dell'ordine giudiziario.

Nè manca di valore anche l'esperimento, di cui vi parlavano gli onorevoli Senatori Borgatti e Pepoli, fatto nelle Romagne e nell'Umbria; perchè in quei paesi già abituati alla giurisdizione del contenzioso amministrativo i regi Commissari nel 1859 e nel 1860 l'abolirono completamente, congiungendola alla giustizia de' Tribunali ordinari, e fu deferita la risoluzione dei conflitti unicamente alla Suprema magistratura giudiziaria.

E vogliate considerare, o Signori, che allora erano tempi difficili, ben potendo l'Amministrazione, all'indomani d'un politico rivolgimento, aver bisogno di libertà d'azione maggiore che ne' tempi, e nelle condizioni normali; pure noi vogliamo conoscere se questo sistema abbia recato il menomo danno.

Giova poi rammentare che l'unico motivo, pel quale fino a questi giorni si era nel Regno d'Italia indugiata questa riforma sotto le Amministrazioni precedenti, fu il difetto di unica magistratura suprema, o almeno di un supremo Tribunale, in cui si concentrasse l'esercizio di alcune giurisdizioni dell'intero territorio del Regno. Ma ben si rammenti la dotta Relazione di uno dei Consiglieri di Stato i più autorevoli, del Deputato Piroli, il quale a nome di una Commissione parlamentare esaminando nel 1864 il progetto di legge sull'ordinamento del Consiglio di Stato, espresse l'avviso disinteressato e non sospetto, che si dovesse togliere la decisione de' conflitti al Consiglio di Stato, di cui egli faceva parte, e fosse trasportata alla Corte di Cassazione, anche quando queste Corti di Cassazione erano parecchie; e se la proposta non ebbe effetto, fu unicamente perchè non esisteva ancora quell'unica magistratura giudiziaria rivestita, come il Consiglio di Stato, di una giurisdizione in tutto il Regno.

Ed in vero, o Signori, sarebbe riuscito strano che l'Amministrazione avesse quattro norme diverse, e limiti disegnati alle proprie facoltà, nelle diverse provincie dipendenti dall'una o dall'altra delle Corti di Cassazione, ne' molti e svariati servigi dello Stato.

Ma ora, dopo che una legge da voi approvata nel dicembre 1875, ha costituito qui in Roma, sotto il modesto nome di Sezioni di Corte di Cassazione, una magistratura giudiziaria suprema, nella quale parecchie competenze si sono concentrate in modo che la sua giurisdizione si

esercita su tutto il territorio del Regno, e tra queste competenze vi ha quella affine della risoluzione di molti conflitti di giurisdizione; qual miglior opportunità, e quale più propria occasione potrebbe attendersi di realizzare una riforma, che non è nata nel nostro pensiero, ma è un desiderio, un voto, una proposta più volte rinnovata sotto le Amministrazioni precedenti?

Anzi io vi prego, o Signori, di considerare come la legge del dicembre 1875 ha già affidato alla Corte di Cassazione di Roma il potere di risolvere certi conflitti in modo obbligatorio....

(Segni negativi da parte di un Senatore.)

Come no? In quella legge è scritto che le Sezioni della Corte di Cassazione di Roma risolvono i conflitti non solo fra i Tribunali ordinari ed altri Tribunali ordinari, dipendenti da diverse Corti di Cassazioni (altrimenti sono le rispettive Cassazioni che li risolvono), ma ben anche quelli fra Tribunali ordinari e *Tribunali speciali*. Ora quali sono questi Tribunali o giurisdizioni speciali?

Voi lo sapete; sono i Tribunali militari, i Tribunali commerciali, la Corte dei Conti per le pensioni e pe' conti, finalmente il Consiglio di Stato, quando si tratta di decidere le controversie tra lo Stato e i suoi creditori.

Se dunque oggi la Corte di Cassazione di Roma ha già il potere di risolvere dei conflitti in modo obbligatorio pel Consiglio di Stato, quale contraddizione non sarebbe che in altre materie dovesse all'opposto il Consiglio di Stato continuare a risolvere altri conflitti, ossia i conflitti di attribuzioni, in modo obbligatorio per la suprema potestà giudiziaria, per la stessa Cassazione di Roma? La grande analogia che passa tra queste materie, l'affinità dei conflitti d'attribuzioni con quelli di giurisdizione fra Tribunali ordinari e Tribunali speciali, reclamano evidentemente che si attribuisca ben anche dei primi alla stessa magistratura suprema sedente in Roma, la cognizione e la risoluzione.

Ho veduto, o Signori, con piacere che niuno è sorto nel Senato difensore del sistema ibrido di un Tribunale misto, altro dei sistemi enumerati dall'onorevole Senatore Duchoquè. Già nelle precedenti discussioni di questo progetto

di legge fu ampiamente dimostrato come il concetto di tale istituzione fosse essenzialmente erroneo, ed anch'esso poco conforme allo spirito dei principî costituzionali nel senso in cui li abbiamo poc' anzi invocati.

Lascio stare tutte le difficoltà pratiche che si sono sperimentate per comporre convenientemente questo Collegio misto, in cui essendo un egual numero di amministratori e di magistrati, tutta l'autorità si concentra nella persona del Presidente, il quale diviene il più delle volte l'arbitro supremo ed il giudice unico della risoluzione dei conflitti.

Ma non voglio lasciar senza risposta l'onorevole Senatore Errante, il quale con la serenità ed altezza di animo che lo distingue, trovava inconcepibile che in un Tribunale, in qualunque guisa composto, possano esservi dei membri con delle opinioni preconcepite sistematicamente favorevoli ad una giurisdizione, ed altri favorevoli ad una giurisdizione diversa; avendo egli fede in quel sentimento di giustizia e di legalità che deve essere guida comune a tutti indistintamente i giudici del Collegio.

Io rendo omaggio a questo alto e nobile sentimento dell'onorevole Senatore, ma mi permetta che a disingannarlo io gli legga una testimonianza non sospetta.

Ho nelle mani l'opera del *Batbie*, che fu il Relatore in Francia della legge del 1872, la quale tolse al Consiglio di Stato queste attribuzioni. Egli racconta ciò che avvenne nel Tribunale misto istituito nel 1848 e che durò fino al 1852. Udite come egli si esprime:

« Durante qualche tempo il giudizio dei conflitti è stato affidato ad un Tribunale misto, composto di otto membri scelti per metà nel Consiglio di Stato e per metà nella Corte di Cassazione per suffragio di questi due Corpi, e presieduto dal Guardasigilli, o in sua assenza dal Ministro dell'Istruzione Pubblica. Sarebbe ingiustizia negare i servizi resi da cotesta istituzione, ma l'organizzazione di questo Tribunale misto presentava i più gravi pericoli; ed è con ragione che venne sacrificato. *In quasi tutti gli affari il Tribunale era diviso in due campi ed era ben raro che i quattro voti della Corte di Cassazione non si pronunciassero per la competenza giudiziaria e non tenessero in iscacco i quattro suffragi del Consiglio di Stato che e-*

rano per la competenza dell'autorità amministrativa. »

Onorevole Senatore Errante, ecco la realtà rivelata da una sconcertante esperienza: le eccezioni onorevoli esistono, ma crede ella che i membri di quel Tribunale misto deliberatamente volessero commettere ingiustizia? No, senza volerlo, la loro educazione, le loro abitudini, quelle abitudini alla cui forza accennava testè l'onor. Duchoquè, determinavano la tendenza dell'intelletto, sotto la pressione dell'antagonismo creato nei due elementi, che si trovano mescolati insieme nel seno del medesimo Collegio.

« Era dunque sempre, così prosegue il *Batbie*, il Guardasigilli o il Ministro dell'Istruzione Pubblica, che faceva le decisioni tra gli eguali contrari pareri. Ma era ragionevole di esporre la giurisprudenza sopra le questioni di competenza alle oscillazioni dei mutamenti ministeriali che si succedono in un modo così improvviso e così frequente sotto il regime parlamentare? »

« Se l'inconveniente che ho segnalato non è prodotto ancora, si deve al buon senso ed alla moderazione dei membri del Tribunale, piuttosto che alla bontà delle istituzioni. »

Ecco, o Signori, il giudizio che fu autorevolmente espresso intorno ad un Tribunale, il cui concetto venne fondato sull'erroneo presupposto che il conflitto costituisca un vero litigio fra due poteri dello Stato.

Sono molto lieto adunque che quest'idea non abbia trovato favore sia nell'uno, sia nell'altro ramo del Parlamento.

Allora, o Signori, cosa rimane ad esaminare?

Rimane a vedere se il sistema attuale, cioè il mantenimento di questa attribuzione nel Consiglio di Stato, sia il migliore, riserbando così il giudizio dei conflitti ad un altro Consesso amministrativo, anzichè alla suprema magistratura giudiziaria.

Ora, io sento vivamente l'obbligo di protestare qui, come ho protestato innanzi alla Camera, ed in tutte le occasioni in cui ho avuto a ragionare di questo argomento, contro l'interpretazione che si volle da taluno attribuire al sistema delineato in questo disegno di legge, come irriverente verso i personaggi che com-

pongono il Consiglio di Stato, e demolitore di quell'istituto.

No, non è, non può essere quistione del grado di riverenza e fiducia che ispirar possa un Corpo eminente, come è il Consiglio di Stato, composto d'illustrazioni rispettabili del paese.

Dichiaro, non solo a nome del Governo, ma benanche per l'esperienza della mia lunga carriera forense, ed in grande copia di affari privati e pubblici, che gli onorandi membri di quel Consiglio giudicano abitualmente con coscienza e con indipendenza di carattere; che hanno dato luminose prove d'integrità, d'istruzione e di operosità; che hanno reso importanti servigi all'Amministrazione, illuminandola coi loro studî, e non di rado contenendola nel rispetto della legge e nella tutela degl'interessi dei contribuenti.

Queste dichiarazioni, o Signori, non possono essere sospette a chicchessia.

Dirò volentieri degli onorevoli componenti del Consiglio di Stato italiano ciò che disse del Consiglio di Stato francese il celebre Cormenin, il quale ne era tutt'altro che un ammiratore: « Se il Consiglio di Stato non ha fatto maggior male, ciò è dovuto ai degni ed integri funzionari di cui fu sempre composto, ed è tutto merito loro il bene che esso ha fatto. »

Non vi ha dunque, o Signori, questione di persone, ma quistione di principî, cioè dell'indole dell'istituzione, meno idonea a nostro avviso alla decisione della controversia de' conflitti, a conoscere della disputa di competenza e dei limiti delle giurisdizioni.

Il Senatore Duchoquè ebbe egli stesso ad osservare, che nella maggior parte di codesta disputa si richiede l'applicazione di criterî strettamente giuridici, mentre il Consiglio di Stato, Corpo essenzialmente amministrativo, e consulente ordinario dell'Amministrazione nei suoi atti più importanti, di necessità preferisce sovente di togliere a guida delle sue deliberazioni criterî più di utilità generale e di convenienza, che di stretto diritto.

Nè per altra considerazione questa medesima opinione pubblicamente professarono due dei più chiari membri di quel medesimo Consesso, gli onor. consiglieri di Stato Piroli e Mantellini, ne' quali è impossibile sospettare mancanza di rispetto e di riguardo pel Collegio eminente di cui facevano parte.

Egli è dunque unicamente sotto questo punto di vista che noi fermamente crediamo meglio affidata la cognizione della materia dei conflitti di attribuzioni ad una suprema Magistratura giudiziaria, anzichè al Consiglio di Stato, pur serbando verso quest'ultimo il più sincero sentimento di stima.

L'onorevole Errante ha voluto rettificare o più tosto meglio apprezzare le cifre statistiche raccolte ed enunciate dal Relatore della Commissione della Camera elettiva.

Non intendiamo combattere i suoi apprezzamenti. Ma ad essi contrapporremo un confronto semplicissimo delle statistiche nostre con le francesi. Ne risulterà apertamente che nel Consiglio di Stato italiano, più che nel francese, prevalse maggiormente nella decisione de' conflitti il criterio governativo e politico sul criterio legale, e più frequentemente che in Francia i conflitti si decisero contro la competenza giudiziaria. E tanto più dopo che dal Consiglio di Stato questa giurisdizione in Francia è passata in un Collegio estraneo e diverso. Vediamolo.

Ho sotto gli occhi un recente lavoro del signor *Leone Aucoc*, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato in Francia, lavoro di molto merito, che ha per titolo: *Il Consiglio di Stato prima e dopo il 1789, le sue trasformazioni ed i suoi lavori*. Dalle sue statistiche risulta, che i conflitti di attribuzione in Francia sotto il secondo impero tra le autorità giudiziarie e le amministrative, soltanto in un terzo dei casi all'incirca furono decisi dal Consiglio di Stato in favore dell'Amministrazione, ed in altri due terzi contro l'Amministrazione (96 contro 190). Questo è un fatto.

Più tardi, nel 1872, si è creato l'odierno Tribunale speciale dei conflitti. Ora anche qui trovo una notizia dei conflitti risolti nei tre anni successivi, 1873, 74 e 75; ed in questo triennio sopra 72 conflitti elevati, 50 furono decisi contro l'Amministrazione; sicchè si ha la proporzione di più di due terzi contro meno di un terzo.

Invece nel Consiglio di Stato italiano è verità accertata, che sopra 413 conflitti, soli 104 furono decisi per la competenza giudiziaria, ma tutti gli altri in favore dell'Amministrazione. Qui dunque si raccoglie una propor-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

zione inversa: *due terzi* delle decisioni furono favorevoli alla Amministrazione, e *un terzo* in favore dell'autorità giudiziaria. Non voglio trarne decisiva conseguenza, perchè può essere il caso che presso di noi siansi elevati conflitti con maggior ragione dell'Amministrazione; ma quando i confronti s'istituiscono in complesso per una serie di anni, è impossibile negare ai risultati un qualche valore.

Finalmente si è detto: da questo sistema si viene però a diminuire la importanza del Consiglio di Stato; anzi l'on. Ferraris, che nel suo discorso, forse pel calore dell'improvviso, non sempre si è ritenuto, mi duole il dirlo, da insinuazioni irritanti, ha voluto ravvisare nell'attuale progetto di legge niente meno che il principio della demolizione del Consiglio di Stato.

Io gli domando perdono, se vivamente gli contraddico. Dov'è che il Consiglio di Stato venga a perdere una parte notevole delle sue attribuzioni ed affari, sì che venga a scemare la sua importanza? Le statistiche dei lavori affidati al nostro Consiglio di Stato attestano che esso ha avuti nell'ultimo anno a decidere ben 6024 affari, di cui 5851 nelle sezioni, molti dei quali sono poi anche confermati in adunanza generale, 36 in affari di massima discussi anche in assemblea generale, 137 affari consultivi anche in adunanza generale, e gli affari giurisdizionali, compresi i conflitti, non sono stati che 102.

Ora, io domando al vostro onorevole Relatore: se la media dei conflitti anche oggidì, quando cioè l'Amministrazione con viziosa frequenza abusa di un tal mezzo, non ha oltrepassato circa 50 per anno, chi mai potrà affermare che un Collegio, il quale è chiamato a decidere 6024 affari in un anno, perchè in avvenire abbia a deciderne 40 o 50 di meno, scapiterà troppo gravemente nella sua importanza?

Il Consiglio di Stato anche in Francia non ha certamente perduta o diminuita punto la sua elevata condizione nell'organismo dello Stato, benchè sia stato parimenti spogliato della decisione dei conflitti.

Mi pare adunque assicurato sotto tutti i rapporti, che dalla proposta riforma non abbiano a derivare gli effetti che i suoi oppositori mostrano di temerne.

L'onorevole Ferraris mi permetta poi di ram-

mentargli che egli stesso col precedente Ufficio Centrale del Senato neppur voleva al Consiglio di Stato, nella sua ordinaria costituzione organica, e tale quale oggi è composto, affidato l'esercizio della giurisdizione sui conflitti; ma proponeva che si venisse a creare nel seno del Consiglio di Stato una Commissione, che io non saprei altrimenti chiamare che Commissione straordinaria, la quale avrebbe dovuto comporsi in ogni anno, o in ogni biennio dal Governo, con un decreto reale, di Consiglieri prescelti a piacimento del potere esecutivo.

E qui un'altra frase gli è uscita di bocca, poco esatta e felice, che cioè la sua Relazione fosse da me stata accolta con *burbanzosi disdegni*. Mi scusi l'onorevole Senatore; io mi sono espresso ne' termini più convenienti sul suo lavoro; ma innanzi alla Camera fui nella necessità, come era mio dovere, di fare una dichiarazione a nome del Governo, manifestando che a suo giudizio un sistema somigliante, quanto alle garentie dei diritti de' cittadini, sarebbe stato molto peggiore dell'attuale. L'attuale era di gran lunga preferibile, perchè oggi una Sezione ordinaria del Consiglio di Stato (quella che esamina tutti gli affari di giustizia) conosce dei conflitti e ne giudica; ma invece l'onorevole Ferraris proponeva a pro di tutti i Ministeri presenti e futuri che in Italia si succedessero, che il Ministro a suo piacimento scegliesse nel Consiglio di Stato in ciascun anno le persone che credesse le più devote, ingiuriandole quasi col prescieglierle a giudici de' conflitti; ed allora ho dovuto dichiarare che un'Amministrazione liberale, come la nostra si vanta di essere, non poteva accettare una generosità così pericolosa, ed era nel debito di declinare per sè e pei successori un'offerta così improvvida e ripugnante a' principî di giustizia e di libertà.

L'onor. Ferraris ha sollevato ancora alcune altre obiezioni, che rapidamente esaminerò; ha detto che l'art. 2 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865 limita le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, unicamente a conoscere ed a garantire *diritti privati*. Io non posso lasciar passare un'affermazione somigliante in questo recinto senza che vi si opponga un'aperta contraddizione, dappoichè potrebbero venire tratti in errore i magistrati che avranno a giudicare di tali contese.

L'interpretazione angusta e restrittiva dell'onor. Ferraris non solo ripugna al testo ed ai termini precisi dell'articolo in cui si parla non solo dei *diritti civili*, ma anche dei *politici*, ed io domando se i *diritti politici* appartengano al diritto *civile e privato*, o facciano parte del *diritto pubblico*. Ma havvi di più; quando fu discussa la legge, sorse nel seno della Camera una proposta del Deputato Mazza, il quale voleva che alle parole *diritti civili e politici* si sostituissero queste altre: *diritti di qualunque natura*.

A nome della Commissione gli risposero il Deputato Mosca ed io stesso. L'onorevole Mosca disse così:

« Riguardo all'emendamento proposto dall'onor. Mazza, la Commissione apprezza certamente i motivi che l'hanno determinato a presentarlo. Dico di più: la Commissione li divide.

« La Commissione diede la preferenza alla formula dei *diritti politici e civili*, non già per escludere qualsiasi diritto dalle garanzie giudiziarie, ma piuttosto per comprendervi anche alcuni, che, secondo molti autori, non possono pretendere a queste garanzie giudiziarie, e tali sono i *diritti politici*. »

E io soggiunsi poco appresso:

« Dappertutto non si elevò, nè al certo presso di noi si eleverebbe dubbio sull'attribuzione della cognizione delle controversie sui *diritti civili*, sui diritti privati fondati sulla legge civile propriamente detta, secondo le parole già usate nel progetto di legge del Ministero; dappoichè nessuno può seriamente contrastare ai Tribunali di essere i soli giudici competenti in materia di *diritti civili*; ma gravi incertezze ognora s'incontrarono quanto ai *diritti* fondati sopra *leggi politiche*, ovvero dipendenti dal *gius pubblico*.

« Finchè non sia chiaramente scritto nella legge che anche la materia amplissima dei *diritti politici* del cittadino, comprensiva di *tutti i rapporti giuridici che si possono concepire in qualunque guisa esistenti fra i privati e la pubblica Amministrazione*, sia di competenza dei Tribunali ordinari, la dottrina e la giurisprudenza sopravverranno con le loro controverse interpretazioni ed ambagi, e con l'autorità ben doviziosa delle tradizioni degl'insegnamenti e delle teoriche prevalse in paesi meno liberi del nostro, ad affaticarsi nel tentativo ben perico-

loso di ricorrere alla teoria dell'indipendenza e separazione dei poteri e dei loro limiti costituzionali, e perciò di sostenere che anche parlando nei termini più generali di *diritti di ogni sorta*, debbasi logicamente intendere di quella generalità di diritti, che per la loro natura comportano l'ingerenza della magistratura, e così di sottrarre alla garanzia giudiziaria l'applicazione di questa o di quell'altra legge politica, come relativa ad argomento estraneo all'istituzione del potere giudiziario. »

Fu per queste considerazioni, che si mantenne l'antica locuzione: *diritti civili e politici*, come comprensiva egualmente, ma con maggior chiarezza di quella che proponeva l'onorevole Mazza; ed in questo senso la Camera adottò la formola che si trova scritta nell'articolo 2 della legge.

Come si fa oggi ad affermare con tanta franchezza, che l'art. 2 della legge del 1865 non si riferisce fuorchè unicamente ai *diritti privati*?

Appena occorre rispondere all'altra obiezione dell'onor. Ferraris, che si tratta nella specie di una giurisdizione del Consiglio di Stato, fondata sopra una legge e sopra una legge organica; perchè vi ha risposto di già l'onor. Relatore.

Non solo la legge del 20 novembre 1859 intorno ai conflitti era legge fatta senza la luce di alcuna discussione parlamentare ma dal solo Governo con pieni poteri; ma, giova rammentarlo, anche la stessa legge del 20 marzo 1865 circa l'ordinamento del Consiglio di Stato fu parimenti effetto dell'esercizio di poteri straordinari, che in quella occasione erano stati conferiti al potere esecutivo. Ciò che reca meraviglia è, che il potere esecutivo mise fuori lo stesso giorno due leggi tra loro discordanti: l'una sull'ordinamento del Consiglio di Stato, nella quale parve accordargli in modo stabile e permanente l'attribuzione di giudicare dei conflitti; mentre in altra legge pubblicata contemporaneamente, quella per l'abolizione delle giurisdizioni del contenzioso amministrativo, era scritto che l'esercizio di una tale giurisdizione dal Consiglio di Stato era un temperamento provvisorio, *fino a nuovi provvedimenti*.

L'onor. Senatore Ferraris ha altresì opposto che è potere giudiziario anche il Consiglio di Stato quando statuisce sui conflitti di attribu-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

zione. Ma in verità non si può accettare questo giuoco di parole. Intendiamoci bene. La decisione dei conflitti è una funzione giudiziaria, ma si vuole concederla, come è stata finora concessa, ad un Corpo amministrativo, ad un Corpo estraneo all'ordine giudiziario, violando così le più ovvie norme intorno alla distribuzione dei pubblici poteri.

Finalmente l'onorevole Senatore Duchoqué mi domanda una spiegazione ed una dichiarazione, che io sono in obbligo di fornire. Egli dice di avere un tempo nudrito qualche dubbio se i Tribunali ordinari, appunto perchè applicano il loro criterio strettamente giuridico, si possano penetrare abbastanza dei bisogni e delle necessità dell'Amministrazione.

Potrei rispondere che l'esperienza depone in loro favore, e che finora non v'ha esempio di domande ingiuste e rovinose per l'Amministrazione, le quali abbiano trovato presso i Magistrati ordinari troppo facile ed imprudente accoglimento. Laonde mi compiaccio di aver udito testè soggiungere dallo stesso onorevole Senatore Duchoqué che ormai in proposito i suoi dubbj sono dileguati e scomparsi.

Ma egli espresse un altro desiderio, che cioè anche nelle materie sottratte alla competenza giudiziaria ed attribuite alla pura Amministrazione, oggi non esistendo più una giurisdizione di contenzioso amministrativo, gli affari non sieno lasciati in balia alla decisione dei funzionari amministrativi, senza forme, facoltà di difesa e contraddittorio, e mezzi di protezione e tutela delle ragioni dei privati interessati.

Certamente un Ministro co' suoi collaboratori e Consiglieri farà il meglio che crederà nell'interesse della giustizia e dell'Amministrazione pubblica: ma non sarebbe bene circondare anche questi procedimenti amministrativi di alcune garanzie, le quali assiecurino ai cittadini che i loro interessi siano maturamente ed imparzialmente regolati; che i pronunciati delle autorità amministrative saranno preceduti da un sufficiente studio e da una accurata dissamina dei documenti, e che al bisogno sarà aperta la via a chiedere un riesame degli affari più importanti?

Sento qui l'obbligo di rammentare che appunto a quest'ultimo scopo era stato presentato alla Camera dei Deputati un apposito pro-

getto di legge dall'onorevole Deputato Crispi, contemporaneamente alla presentazione fatta, parimenti per iniziativa parlamentare, dall'on. Peruzzi e da me, del presente progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

Senonchè l'altro disegno di legge dell'onor. Crispi, chiusa la sessione del 1873, non venne più ripresentato alla Camera.

Tuttavia nella mia Relazione alla Camera sui Conflitti, a nome della Commissione non mancai di fare la dichiarazione, poscia da me ripetuta come Ministro nella discussione, che per non togliere ai Capi delle Amministrazioni, insieme colla libertà di giudizio, anche la responsabilità, era necessario che, introducendosi ed ordinandosi garanzie tutelari anche nei procedimenti amministrativi, le medesime non dovessero giammai perdere il carattere consultivo, entro i quali limiti il Governo ben volentieri assumeva d'intraprendere uno studio diligente dei mezzi e delle forme di procedere opportune ad introdursi nel vasto campo in cui si contengono le materie molteplici dell'Amministrazione, sia per obbligare l'amministratore ad illuminarsi dei pareri di Collegi consultivi, come i Consigli di sanità, dei lavori pubblici, di pubblica istruzione e simili, sia per disporre che in caso di reclamo debbasi necessariamente farlo esaminare e discutere dal Consiglio di Stato, con la scambievole comunicazione dei documenti e delle ragioni delle parti interessate, ed autorizzando il Consiglio stesso anche ad ammetterle nei casi più gravi ed importanti ad una discussione orale e contraddittoria delle rispettive ragioni al suo cospetto o innanzi al relatore delegato.

Dichiaro quindi nuovamente all'onorevole Duchoqué, a nome del Governo, che non avrei difficoltà di entrare con lui in questo ordine di idee. Ma il Senato comprenderà come questo sia un argomento affatto estraneo al soggetto del presente disegno di legge, e che richiederebbe studi preparatori, ed una serie ordinata di disposizioni, non già l'aggiunzione incidentale di un semplice articolo nel progetto attuale con inopportuna digressione e manifesta confusione.

Io spero che egli si terrà soddisfatto di queste mie dichiarazioni, le quali implicano l'impegno che, in qualunque dei due rami del Parlamento si presenti un progetto di legge per regolare con opportune forme e garanzie i

procedimenti degli affari amministrativi per la tutela degl'interessi dei privati, senza escludere che il Governo stesso possa dedicar le sue cure a compilarlo, il Ministero non avrà difficoltà che una simile riforma sia presa nella più favorevole considerazione.

Ora dirò brevissime parole intorno ad alcune modificazioni proposte dal vostro Ufficio Centrale, e meco concordate, nell'attuale progetto di legge. Se ne parlerà più ampiamente, se ve ne sarà bisogno, allorchè verranno in discussione gli articoli.

Queste modificazioni si riducono a mio avviso principalmente a due.

L'una consiste nel sopprimersi non la sola nomenclatura, ma altresì l'elemento essenziale dell'istituto de' Conflitti d'attribuzione.

Il decreto del Prefetto non avrà altra conseguenza che di provocare dalla Magistratura suprema una decisione sui limiti della rispettiva competenza fra l'Autorità giudiziaria e l'amministrativa, facendo intanto sospendere il corso del giudizio di merito.

Ecco l'unico mezzo speciale e, se vuolsi, privilegiato di difesa che abbiamo convenuto di buon grado di riserbare all'Amministrazione. Così all'irragionevole concetto di un Conflitto di attribuzione tra due poteri rimane sostituito il mezzo semplice e normale di un *regolamento di competenza*, concedendo eccezionalmente all'Amministrazione la facoltà di usarne in propria difesa anche quando non fosse parte in causa, e solo davanti alla Suprema Magistratura giudiziaria del Regno.

Nell'altro ramo del Parlamento più volte dichiarai che sarebbe stato più conforme alle regole della logica ed anche alle mie convinzioni che fossero completamente abolite la denominazione e la sostanza medesima dell'istituto del conflitto. Quindi di gran cuore accettai la proposta del vostro Ufficio Centrale, ed anzi mi piacque riconoscere in essa un miglioramento del testo di legge uscito dalle deliberazioni dell'altra Assemblea.

La seconda modificazione è di minore importanza.

Siccome erasi avvertito non potersi imporre all'Amministrazione una molteplicità di regole intorno alla misura ed ai limiti delle proprie attribuzioni nelle provincie dipendenti dalla

giurisdizione di Corti di Cassazione, il vostro Ufficio Centrale ha saggiamente desiderato che nessuna delle controversie di questa natura, cioè riguardanti i limiti delle attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, potesse venir decisa con varietà di massime dalle differenti Corti di Cassazione che per ora esistono in Italia. Quindi si propone che, portandosi simili controversie senza elevazione di conflitto alla cognizione delle altre Corti di Cassazione, sieno anch'esse rinviate al giudizio delle Sezioni di Corte di Cassazione di Roma. Così si eviterà su questa importantissima materia la varietà delle massime e la contraddizione delle decisioni.

Ho voluto intanto, o Signori, istituire opportune indagini per conoscere qual fosse il numero di siffatte controversie, e se per avventura venisse ad esserne di troppo aggravato il compito delle Sezioni della Corte di Cassazione in Roma, e diminuito il numero delle cause di competenza delle altre Corti di Cassazione.

Ho potuto telegraficamente raccogliere le bramate notizie. Nella Corte di Cassazione di Firenze in 11 anni non avvennero che 5 casi di tal natura: in quella di Palermo un solo, due in quella di Torino, e 29 in quella di Napoli. In complesso si hanno 37 casi, i quali rappresentano una media di poco più di 3 per anno.

Ora, ognun vede che tre cause in tutto il Regno d'Italia sono tal parvità di materia che, in vista del bisogno di uniformità, e del grave inconveniente di massime contraddittorie in materia così importante, non ho alcuna difficoltà di accettare anche questa seconda proposta, aderendo completamente al testo formulato dal vostro Ufficio Centrale.

Domando scusa al Senato di averlo intrattenuto molto più che non fosse nei miei intendimenti. Tuttavia prima che io cessi di parlare ho bisogno di ricorrere alla sua indulgenza, acciò mi permetta di adempiere ad un dovere di alta convenienza, cioè di opporre una parola di protesta contro una espressione sfuggita, io credo nel calore dell'improvviso, dall'abbro dell'onorevole Senatore Ferraris, e che io sarei ben felice di udir da lui ritirata.

Ieri, se non m'inganno, per allontanare il sospetto che egli fosse mosso nella sua opposizione a questo progetto di legge da uno scopo politico, volle rammentare che il progetto stesso fu originariamente l'effetto della

iniziativa parlamentare, nella quale a me si associò un altro onorevole Deputato, benchè sedesse nei banchi opposti della Camera, giudicando che quel Deputato fosse mosso (vorrei avere male udito le sue parole) dal *proposito di lenire perdite e iatture sofferte*, alludendo ad un Conflitto deciso a favore dell'Amministrazione delle Finanze in un giudizio in cui era parte il Comune di Firenze.

Ora, converrete che il mio silenzio sarebbe codardo, se non prendessi la difesa dell'assente, e se non opponessi la più recisa denegazione a questa, che sarebbe una ingiusta quanto ignobile insinuazione, se non si dovesse scusare col calore dell'improvvisazione.

Non ho bisogno di aggiungere che l'on. Peruzzi è tal personaggio, e così conosciuto in Italia, che non è lecito supporre che in lui lo zelo degli interessi della sua città natale abbia mai potuto prevalere all'adempimento de'suoi doveri come rappresentante della Nazione.

Io credo che l'on. Ferraris ha dimenticato che il Ministro dell'Interno, il quale propose e sostenne energicamente in Parlamento la legge del 20 marzo 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo, fu appunto l'on. Peruzzi, e che fui io stesso uno dei suoi deboli ma zelanti coadiutori, per quanto le mie poche forze il consentivano, nella memorabile difesa di quella legge sostenuta con tanta dottrina ed ingegno dal suo Relatore, che era il Senatore Borgatti, vostro onorando Collega.

Mi pare che ciò bastasse a spiegare l'onesto vincolo che ci univa, benchè non appartenessimo alla stessa parte politica della Camera, in una proposta, che ci pareva necessaria per dar compimento e valore alla riforma della legge del 1865, che noi con dispiacere ed amarezza vedevamo tuttodi snaturata e defraudata dei suoi benefici effetti, per l'abuso che facevasi dall'Amministrazione dell'elevazione dei conflitti.

Io spero adunque, che l'onorevole Ferraris vorrà riconoscere essere stata ingiusta e ripugnante alla verità questa sua allusione.

Signori, eleviamoci concordi all'altezza delle serene regioni in cui quest'eminente Assemblea è avvezza a discutere le proposte legislative, ed a giudicare ciò che meglio convenga al bene del paese. Credo poter affermare che la riforma importante, racchiusa nell'attuale

progetto di legge, è forse la prima nella storia nostra costituzionale, che ritragga l'immagine di quelle riforme che nell'Inghilterra, culla delle istituzioni parlamentari, debbono il loro trionfo alla maturità dell'esperienza e degli anni.

Sono ben dodici anni che in Italia si attende una buona legge sui Conflitti; l'opinione pubblica si manifestò in mille guise per invocare questa riforma, negli scritti di magistrati, di consiglieri di Stato, di giuristi, degli uomini più competenti sulla materia.

Non mancò una discussione illuminata in gravi opere date alla luce in favore dei vari sistemi. Fin dal 1871, i giureconsulti di tutta Italia, raccolti in Roma in un numeroso Congresso giuridico, espressero unanimi il loro voto al Parlamento, acciò volesse realizzare tale riforma, e trasferire nella suprema autorità giudiziaria la giurisdizione a risolvere i Conflitti tra l'Amministrazione e la giustizia ordinaria.

Nel 1873 un'interpellanza mossa ugualmente dall'onor. Peruzzi e da me nella Camera dei Deputati al Ministro dell'Interno di quel tempo, che era l'onor. Lanza, si chiuse coll'invito fattogli di presentare un progetto di legge a questo scopo. Più tardi, vedendo che il Governo non lo faceva, abbiamo noi stessi presentato nella stessa Sessione del 1873 un progetto di legge. Ma la Sessione fu chiusa, e nella successiva il progetto fu da noi nuovamente presentato. Due volte gli Uffici lo esaminarono, e due Commissioni successive della sciolta Camera, con unanimità eloquente, raccomandarono con ammirabile costanza l'adozione di questo progetto. Sopravvenne lo scioglimento della Camera dopo che essa già aveva a grande maggioranza approvato anche in pubblica discussione il progetto medesimo, che non si giunse in tempo a far discutere in Senato. Ed ecco la novella Amministrazione, che mossa da liberale desiderio di giustizia, pazientemente, con un disinteresse fiscale al certo altamente commendevole, si fa innanzi, ed assume sopra di sè, tra le riforme che intende compiere, anche quella consistente nell'adozione del presente disegno di legge. Ripresentato, e di nuovo esaminato dagli Uffici della nuova Camera, sostenuto ancora una volta dalla Commissione parlamentare, venne dall'Assemblea elettiva approvato a grande maggioranza.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 27 FEBBRAIO 1877

Dovrebbe adunque riguardarsi da Voi con speciale simpatia e favore questo progetto di legge, che a Voi si presenta con una rara ed eccezionale raccomandazione, cioè portando seco il suffragio di una doppia e ripetuta approvazione di due diverse Assemblee di rappresentanti della Nazione, concordi nel giudicarlo degno di accoglimento e di plauso.

Or bene, nel Parlamento inglese, in simili casi una riforma che apparisce cotanto desiderata dall'opinione pubblica, finisce ognora per trionfare, e per essere accettata con prudente senno da quegli stessi uomini, che prima in tutta buona fede se ne fossero mostrati oppositori.

È questo l'esempio nobilissimo che io spero di veder imitato dal Senato italiano. Questa riforma coronerà il nostro edificio costituzionale; darà realtà e virtù efficace alla importantissima legge del 1865, di cui l'onorevole Senatore Deodati ieri tesseva a ragione il più splendido elogio. Con questo voto il Senato acquisterà un titolo novello alla pubblica riconoscenza.

(Vivi segni di approvazione.)

Senatore FERRARIS. Domando la parola.

Senatore DE CESARE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola il Senatore Ferraris.

Senatore FERRARIS. L'ora tarda non mi permette di domandare a' miei Colleghi ed all'onorevole signor Ministro la facoltà di poter rispondere non solo all'ultimo de' suoi appunti, ma anche a molti altri che, accennando alle cose che io ho avuto l'onore di dire al Senato, egli ha creduto di poter fare.

Dico l'ora tarda, perchè sebbene io mi sia

proposto ed abbia dichiarato fin da ieri che non avrei più presa la parola, tuttavia, nella condizione in cui mi pone singolarmente l'onorevole Ministro, ciò sarebbe per me non solo una mancanza di dovere all'onore che ho di sedere fra di voi, ma quasi mi parrebbe mancare alla dignità del Senato che ho avuto un istante l'onore di rappresentare nel suo primo Ufficio Centrale.

Io credo che l'onorevole Presidente ed anche l'onorevole Ministro vorranno concedermi che quantunque si chiuda la discussione generale io venga a porgere nell'ingresso della tornata di domani quelle spiegazioni di cui egli dimostrò avere bisogno.

PRESIDENTE. Onorevole De Cesare, perchè ha domandato ella la parola?

Senatore DE CESARE. La domanderei anch'io per domani, allo scopo di rispondere anzitutto all'onorevole Ministro di Grazia e Giustizia, circa taluni fatti inesattissimi che egli ha recisamente affermati, poi per rispondere agli onorevoli Borgatti e Pepoli.

Siccome si tratta di fatti, io ritengo bene che il Senato vorrà permettermi di chiarirli.

PRESIDENTE. Avverto il Senato che il Senatore Pescatore ha mandato al banco della Presidenza alcuni emendamenti, i quali verranno stampati e distribuiti ai signori Senatori.

Nessuno avendo domandata la chiusura della discussione generale, s'intende che questa continui nella tornata di domani, che si terrà alle ore 2, ed avranno la parola i signori Senatori Ferraris e De Cesare.

La seduta è sciolta (ore 6 20).