

## XXIII.

## TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

Presidenza del Presidente **TECCHIO**.

**SOMMARIO** — *Sunto di petizioni — Parole per fatto personale del Senatore Ferraris cui risponde il Ministro Guardasigilli — Parole per fatto personale del Senatore Cadorna Carlo — Replica del Senatore De Cesare e parole per fatti personali dei Senatori Borgatti e Pepoli G. — Proposta di chiusura della discussione generale approvata — Discussione dell'articolo primo — Svolgimento del Senatore Pescatore, degli emendamenti da lui proposti — Seguito della discussione rinviato.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

Sono presenti i Ministri di Grazia e Giustizia, degli Affari Esteri e della Guerra.

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

**Atti diversi.**

Lo stesso Senatore, *Segretario*, **CASATI** dà lettura del seguente sunto di petizione:

N. 31. Parecchi Segretari di Municipi della provincia di Bologna, a nome anche degli altri impiegati comunali, fanno istanza perchè nella riforma della legge comunale e provinciale siano introdotte alcune disposizioni a tutela dei diritti e dei doveri inerenti alla loro posizione.

**Seguito della discussione generale sul progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.**

**PRESIDENTE.** Prego i signori Senatori a prendere i loro posti.

Si riprende la discussione generale sul progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

La parola spetta all'onor. Senatore Ferraris.

Senatore **FERRARIS**. Io rompo il proposito dichiarato di non prender più la parola. Non lo avrei fatto finchè si venivano soltanto a combattere gli argomenti che potessero influire sullo scioglimento di una gran questione; ma allorché mi si attribuivano parole le quali io credo di non aver detto, mi si apponevano errori maggiori di quelli che io possa commettere, quando infine mi si attribuivano intenzioni che io non ho mai avuto e non posso avere, in allora ho dovuto abbandonare il proposito da me ripetutamente dichiarato.

Rispondendo adunque all'abilissimo peroratore, che ieri tenne ultimo la parola, io non dimenticherò di rispettare in Lui il Consigliere della Corona, il Consigliere di quell'Amministrazione che, e ne faccio appello ai miei concittadini ed agli amici che tengo numerosi nelle due parti liberali, io non ho salutata con entusiasmo, ma che ho dichiarato di riguardare con benevola ed imparziale aspettazione; aspettazione la quale, checchè ne possa o non calere, io, quantunque alquanto più circospetta, non ho intenzione, malgrado tutto, di abbandonare per ora.

Io parlerò, o Signori, con calma non solo dell'animo ma anche con parola meno affrettata, affinchè le mie parole possano essere rac-

colte con quella verità e quella esattezza che risponda sempre al mio modo di pensare.

Entro senz'altro in argomento.

Ho accennato che la Relazione del primo Ufficio Centrale, era stata trattata con burbanzoso disdegno.

Questo io dissi. Ne spiegherò poi la ragione.

Però mi affretto fin d'ora a dichiarare che le mie parole non avevano punto di mira l'onorevole Ministro che ci sta di fronte; ho il diritto di sindacarlo, o quanto meno di portare sopra i suoi atti quell'apprezzamento che creda più conveniente; ma io ho voluto accennare ad altri atti, che l'art. 36 del nostro Regolamento ci vieta di poter esaminare e discutere.

Voi ricordate che l'articolo 36 del nostro Regolamento impone di tenersi lontano da qualsiasi apprezzamento di quello che si faccia nell'altro ramo del Parlamento. Io credevo adunque e credo, che, sebbene quella parola mi sia venuta sulle labbra nel calore della improvvisazione, io sia tuttavia in diritto di mantenerla, e nessuno possa appuntarmi se non ne dichiaro maggiormente le ragioni.

Con una parola, forse non del tutto giustificata, si protestava contro quello che io aveva detto a riguardo degli onorevoli proponenti, iniziatori di questo progetto di legge.

Signori, io vi debbo fare una confessione: io non leggo mai le cartelle stenografiche; è una penitenza che non mi sento di fare per i peccati che ho commessi, tanto è il tedio che piglia un oratore inesperto, come sono io, a leggere le sue parole ridotte in iscritto. Vi dirò qualche cosa di più a questo riguardo: vi dirò che, sebbene io cerchi di studiare, meditare per quanto mi è dato, ogni qualvolta che io mi permetto di prendere la parola nell'aula legislativa, io soglio parlare come il cuore mi viene dettando. Farò male, farò bene; di questo non posso ormai correggermi. Dopo tanto tempo che ho seguitato questo metodo, dovrei venire anch'io, svolgendo il mio discorso con successivi foglioli, e col corredo di dotti volumi? Io invece ho un altro sistema, un altro metodo; io vengo, ragiono come meglio mi detta il mio poco criterio e sottopongo le mie povere ragioni a' miei Colleghi.

Ho detto che non rivedo le cartelle stenografiche; ed era necessario che io facessi questa dichiarazione, perchè non venisse in qualche

modo il lontano sospetto che io volessi attenuare alcuna delle cose che io abbia potuto dire, nè ripudiare in parte quello che sia stato raccolto dalla fedele stenografia. No, lo so, io professo il principio della responsabilità personale, spinta all'ultimo grado; so pure che quando uno si getta a nuoto a parlare improvvisando, assume una grande responsabilità; ma credo che, fatta questa dichiarazione, coloro che mi ascoltano e che ne sieno informati vedranno che del senso letterale delle parole bisogna tener quel conto che si merita un'improvvisazione, e dell'intenzione non si deve mai dubitare. Così io credo.

Tuttavia non ho d'uopo a questo riguardo di fare nè delle scuse, nè delle rettifiche.

Io sono andato nell'ufficio di stenografia ed ho detto: favorite di tradurmi letteralmente le cartelle stenografiche, affinchè io veda quale sieno le parole sfuggitemi, quale sia l'intenzione che può attribuirsi alle mie parole. Questa volta adunque mi permisi di recedere dal costume che vi ho indicato.

Io debbo ora ricordarvi che nella tornata di ieri l'altro pigliai la parola. Erano le 5; cosa volete? io dubito sempre che i miei Colleghi sieno tanto stanchi di udirmi che mi par proprio di rubar loro il tempo. Quindi tra per l'ora tarda, tra per questo mio stato di animo, accavallo gli argomenti, e vengo ad una forma troppo incondita, la quale si allontana da quella forma splendida con cui molti dei nostri Colleghi sono soliti a farsi udire da voi.

Tuttavolta, se io vengo ad improvvisare per la parola, non vengo ad improvvisare per la sostanza.

Ora, era animo mio di dichiararvi, e lo dichiaro in parole cubitali, che intendeva di dire che tanto il voto dell'antico Ufficio Centrale, portato e spiegato nella mia Relazione del 20 luglio 1876, come la presente mia opinione, nulla avevano di carattere politico.

Vogliate ora penetrarvi bene del quadro in cui stava incastrato quel misero gioiello, di cui dovete sentire la lettura.

Ora, che cosa io diceva?

Signori, qui non si tratta di questione politica. Ne volete una prova? L'iniziativa partì da due Deputati i quali sedevano sopra banchi opposti. Ma siccome vi può essere un nesso in questa unione, in allora v'indicava una

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

ragione che conviene e poteva convenire allo stato degli animi nel 28 gennaio 1875.

Io voleva trovare quale ragione avesse condotto questi due onorevoli personaggi a fare un'identica proposta, qual'era insomma la strada di Damasco che li aveva improvvisamente illuminati, dopo 10 anni da che era sancita la legge del 1865, e veniva in queste parole:

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

Che vi fosse in allora, che vi siano ancora attualmente delle perdite amarissime alle quali si vuol porre riparo col ricorrere ad un'autorità giudiziaria, questa è cosa nota.

Mi si permetta il ricordare la dichiarazione di uno degli oratori che sorse propugnatore di questa legge e che venne, sebbene successivamente, meritamente lodato e ricordato dall'onorevole Ministro.

Nel 1859 si inondarono le campagne del Piemonte, si occuparono militarmente dalle milizie invaditrici molte di quelle terre; si levarono taglie, si imposero contribuzioni. Chi era tenuto al risarcimento? Non basta; si facevano ora in una, ora in altra terra opere di fortificazione. In altre provincie l'armata invaditrice aveva imposto dei gravami. Vi era questione gravissima sul modo con cui queste taglie si dovessero ripartire, sul modo con cui si dovessero rimborsare. Ma è forse un accusare l'intenzione di uomini politici, accennando il desiderio che siffatte questioni vengano da un'altra giurisdizione risolte?

Se io avessi accusato qualcheduno di agire per un interesse personale, in allora potrei forse essere obbligato a provare quello cui avessi accennato, e ne avrei avuto anche il diritto; se io avessi trovato un Adamo Smith dei conflitti, avrei potuto ricordare qual potesse essere il nome che congiungeva due onorevoli proponenti; non ritrovandolo, io mi sono fatto eco dell'opinione pubblica, e quando io attri-

buisco a questi onorevoli proponenti l'intenzione di promuovere un giudizio il quale non potesse trovar ostacolo, nè inceppamento, davvero che vado quasi orgoglioso di aver così all'improvviso trovato una formola tanto decente, mi si permetta, tanto onorevole. E quale potrebbe mai essere più nobile compito di quello di uomini pubblici che non per vie indirette, non per mezzo di raggiri, ma con una proposta in Parlamento provocano una questione gravissima come quella che attualmente ci sta per le mani?

Credo di essere in questa parte ampiamente scagionato. Ma, che cosa volete? Io credo che non vi era bisogno che ve ne parlassi; perchè, o Signori, sedenti in Parlamento per virtù dello Statuto, venga la elezione da qualunque parte, noi abbiamo il debito di coscienza di portare a cognizione del paese tutto quello che noi crediamo possa influire sulle sue deliberazioni.

Dunque dell'intenzione mi pare di essermi purgato.

Veniamo alle parole. Quando in un oratore prestigioso, eloquente, come quello che teneva l'ultimo la parola nella tornata di ieri, noi andiamo cercando la ragione di talune delle sue espressioni, voi mi concederete che vi debba essere una stregua molto più severa per lui, anzichè per la modesta persona che vi parla.

Quando un oratore riesce a tanta celebrità, senza dubbio incontra una maggiore responsabilità delle sue parole.

Ebbene noi abbiamo udito parlare di dottrine antiquate, quasi che gli oppositori della legge volessero favorire l'arbitrio; abbiamo udito parlare di causa vinta: contro queste parole io protesto a mia volta. Qui, o Signori, non vi è causa vinta: qui non vi sono nè vinti, nè vincitori; qualunque sia il partito che prevalga nel voto del Parlamento, tutti s'inchineranno; come ho avuto l'onore di dichiararvi nelle ultime parole del mio secondo discorso. Dunque, se noi ci troviamo di fronte ad un oratore, ad un peroratore così abile e che tuttavia ha potuto dire qualche parola che giustamente offende la suscettibilità personale di chi, sebbene poco o nulla cosa, ha tuttavia l'onore di sedere in Senato, sarei in diritto d'invocare l'indulgenza.

Ma quali sono le parole che effettivamente mi si apposero? Due. Che io ho parlato di *diritti privati* in confronto della legge del

Contenzioso amministrativo. Sono ricorso alla fedele cartella. Le parole *diritti privati* non le ho trovate. Ma quando io fossi stato così ardito da usarle, ieri abbiamo udito leggere una parte della discussione del 1865, in cui un egregio oratore, combattendo un emendamento che si proponeva nella dichiarazione de' diritti civili e politici, disse proprio « *diritti privati.* » Dunque, quando io pure avessi perpetrato il gravissimo delitto di parlare di *diritti privati*, io troverei, se non assoluzione, almeno misericordia. Ma non basta ancora; io ho usato sempre la parola *individuali* in contrapposto alla prerogativa dell'Autorità giudiziaria e dell'Autorità amministrativa. Supponete pure che io avessi qualificato non giustamente questi diritti; questo però che era il mio concetto, era concetto giusto.

Io vi diceva: non confondiamo i diritti privati perchè qui non si tratta mai del conflitto di diritti privati. Si tratta sempre di prerogativa fra due autorità, le quali autorità sono in contrasto non per arrivare, per conseguire qualche cosa; unicamente per mantenere la divisione dei poteri. Però, qualche volta, ho veduto che ho detto soltanto *diritti civili*. In verità io non so di greco, ma ne so abbastanza per dire che tanto *civili* come *politici* hanno la stessa origine, *civitas* e *polis*.

Se il legislatore del 1865 ha voluto aggiungere ai *civili* i *politici*, ha fatto benissimo per togliere qualsiasi dubbio, come è pregio principalissimo delle leggi. Ma io che ragionava e ragionava soprattutto colla fretta, se brevemente vi diceva ora *diritti individuali*, ora *diritti civili*, era palese che io non poteva commettere l'errore di non sapere cosa vi fosse nell'Allegato C della legge 20 marzo 1865.

E mi permetterete, sebbene di tanto inferiore, di conoscere anch'io, da troppi anni sgraziatamente, la palestra forense; e quindi sarebbe farmi un grave torto il supporre che io non conoscessi gli elementi del diritto positivo; e ritornando a casa mia quando debba dare l'esame a' miei colleghi che aspirano all'esercizio della professione, io non saprei con quale autorità mi potessi presentare, quando in Parlamento mi si fosse venuta rinfacciando una confusione così deplorabile.

*Demolizione* del Consiglio di Stato, ecco quello, che mi si accusa di aver imputato ai

sostenitori della legge. Io non ho avuto in animo di difendere il Consiglio di Stato; il Consiglio di Stato si difende per se medesimo; come istituzione è difeso dalla legge; come uomini, dalla fama degli egregi che lo compongono. Ma quando pure elogiando gli uomini che vi seggono, nel che furono unanimi tutti gli oratori, si viene ad intaccare la istituzione, che cosa ho detto io? Signori, abbiamo una legge organica (mi sarò ingannato, ma unicamente per chiarire il concetto) abbiamo una legge organica, la quale attribuisce al Consiglio di Stato, come è attualmente ordinato, una giurisdizione *propria* in materia di *conflitti*. Gli oratori che si trovavano di fronte a questa così chiara e precisa disposizione di legge, che cosa vi dicevano? Cominciamo a togliere questa attribuzione del Consiglio di Stato. Ed io che cosa rispondeva? Signori, non *demoliamo*; e questo dissi una volta sola, ma l'ho detto: non disautoriamo le nostre leggi, e sopra tutto le leggi organiche; non disautoriamo i Collegi Supremi amministrativi dello Stato.

Ecco quello che ho detto, ecco quello che mantengo. Non è per via indiretta che si deve proporre la riforma e discutere quello che debba essere il Consiglio di Stato; il mio argomento stava nel dire: quando si tratterà di rifare la legge del Consiglio di Stato, se pur verrà proposta, allora vedremo se dovremo cancellare questo numero secondo dell'articolo decimo; ma finchè la legge esiste, non venite (mi permetta il Senato la parola) di traforo a scalzare questa istituzione; diversamente avrete un'istituzione claudicante, incompleta.

Non ho patrocinato la causa del Consiglio di Stato, il quale aveva ben altri patrocinatori, nè io mi sarei fatto patrocinatore di alcuno, e perchè? Permettetemi, giacchè altri hanno parlato di loro, che vi dica anch'io giacchè sono a questa: io rispetto tutti, non adoro nessuno. In mezzo a tanti Santi Padri che ho sentito citare, invero che io mi sento inclinato a professare, in questa parte, almeno scientificamente, il sistema di Lutero, e ne ho le mie ragioni.

Il Consiglio di Stato stia com'è, non stia come è, non è qui la questione: la questione sotto questo punto di vista è di vedere se, venendo in proposito di una legge speciale a dichiararne che, anzi è questo un mezzo, un'occasione per togliere questa pietra all'edifizio

che si chiama Consiglio di Stato, domando se questo è conferire al suo prestigio.

Ma, o Signori, avremo a ritornare su questo argomento perchè nella difesa del progetto di legge si venne a mettere tutto in questione. Permettetemi la libertà della parola: non si trattò la questione vera, la si è spostata. Se in discussione meramente scientifica, spostare la questione è alterarla; allorché si tratta non di pronunzie giudiziarie, non di discussioni forensi, ma d'un atto legislativo, è lecito esaminare e discutere questioni, quando è ben altra quella, che si debbe esaminare e risolvere.

Io vorrei riassumere, se mi fosse possibile, quanto si è detto nell'ultima concione; ma, pur disperando di riescirvi, cercherò di farlo per poter venire ad una conclusione pratica.

Cosa si disse? Ma voi volete rinnovare quello che accadeva, sotto Luigi XIV e sotto Luigi XV, al Principe, allorché si invocavano i poteri e l'ingerenza del Consiglio di Stato per controbilanciare la sovrachianza dei Parlamenti; voi volete richiamare il contenzioso amministrativo, che è stato distrutto dalla legge del 1865. In terzo luogo voi leggete male l'articolo dello Statuto, in cui si dice, che la giustizia emana dal Re.

Tutto questo è dottrina antiquata, dite voi, è dottrina francese.

Vediamo ora tutti questi tre argomenti.

Che si trattasse mai, o si tratti ora di ristabilire il *consilium nobiscum residens*, io non credo sia mai venuto in mente ad alcuno; se si disse per fare impressione sull'animo di coloro che si atterriscono alle antiche memorie, comprendo l'argomento, e ne ammiro l'artificio; ma che veramente si trattasse ancora di ristabilire nel Consiglio di Stato quella facoltà di avocare al Principe od all'Amministrazione le controversie per impedire la decisione dei Tribunali, non credo sia venuto in mente ad alcuno. Questi vani timori, questi simulacri li potremo lasciarli in disparte.

L'abolizione del contenzioso amministrativo, si disse, è una conquista che abbiamo fatta nel 1865, ed una prova che è una conquista l'abbiamo nelle lodi di quanti forestieri vengono a studiare le istituzioni dell'unita Italia.

Non voglio nè censurare una legislazione che esiste, nè portarne le lodi oltre misura; sono il primo a riconoscere che si è fatta

una mutazione veramente importantissima. Nel 1864, quando si discuteva quella legge, io con qualche altro onorevole Deputato metteva innanzi delle opinioni non contrarie ma diverse; però quelle opinioni non erano già per mantenere il contenzioso amministrativo, ma solo per certe specialità di attribuzioni.

Quell'opinione non prevalse, non era anzi nemmeno tradotta in un emendamento, e non parlamone più. Il contenzioso amministrativo è adunque abolito.

Si vuole che i giudici, i quali nel nostro paese cominciano dagli umili conciliatori e vengono fino al supremo centro della Cassazione, in tutti questi gradi che si devono percorrere dai litiganti, con ritorni, con rinvii e via discorrendo, si vuole, dico, che i giudici abbiano tutte le cognizioni, tutte le attitudini che per ben pronunziare si richiedono?

Ammiro sinceramente la Magistratura italiana che adempie così egregiamente il compito suo, ma effettivamente parmi che sia assai grave il pretendere che tutti questi istrumenti di pronunzia giudiziaria ordinaria abbiano tutte le cognizioni specialissime che si richiedono per certe controversie.

Di questo più non me ne voglio occupare, quello piuttosto di cui mi faccio molto sollecito, quando seggio qui, è anche un po' l'interesse dei litiganti. Ebbene, se i litiganti debbono essere lieti di poter far valere le loro ragioni avanti a tutte queste giurisdizioni, oh! credetemi talvolta bisognerebbe anche sentirli a mezzo e tanto più finito il corso della lunga vertenza; e bisognerebbe che avessero voce in capitolo per ispiegare le conseguenze di queste così importanti prerogative loro accordate. Dunque lasciamo stare anche questo argomento e riepilogando: contenzioso amministrativo, abolito; si vuole ristabilirlo? no. Si vuole impedire l'azione dei giudici ordinari, o speciali? — No, neppure.

Veniamo allo Statuto. *La giustizia*, dice il nostro Statuto, *emana dal Re*, ed è amministrata in suo nome dai giudici ch'egli nomina, ed istituisce.

Si dice: questa è una meno felice riproduzione della Carta francese. No! Non è una riproduzione della Carta francese; quando fosse stata una riproduzione della Carta francese, noi

l'abbiamo migliorata, adattandola alle condizioni nostre.

Se mal non mi appongo, la Carta francese dice: « *Toute justice émane du Roi.* » Invece noi diciamo: « *La giustizia emana dal Re.* » È il Re che amministra la giustizia come capo del potere esecutivo, ma egli non può amministrarla direttamente, non solo perchè non è più possibile la quercia secolare di Luigi IX, sibbene per mezzo di magistrati delegati, i quali hanno un ufficio determinato dalla legge. Ma che la giustizia non emani dalla stessa fonte, è cosa che non si può negare, e se ciò fosse, distrurrebbe la base della nostra Costituzione, la quale dice che non vi ha giustizia all'infuori di quella che emana dal Re. Il Re amministra, non giudica; come capo del Potere esecutivo, i suoi decreti sono controsegnati dai suoi Ministri responsabili, e come fonte della giurisdizione, il Re nomina e sostituisce i giudici; questo è quello che trovasi stabilito dallo Statuto.

Ebbene, lo Statuto non dice nè Tribunali ordinari nè straordinari; dice soltanto: l'organizzazione giudiziaria è stabilita per legge, cioè per volontà dei tre poteri legislativi.

Dunque la vera quistione, a mio avviso, l'ho già detto, lo ripeto con qualche compiacenza, e sto per dire con qualche vergogna, e l'una e l'altra sono sentimenti che vi dimostrerò fra poco, la vera quistione dov'è? La quistione non è nè di contenzioso amministrativo, nè di diritti pericolanti; è unicamente quistione di competenza per pronunciare tra le due autorità, giudiziaria ed amministrativa, che si trovino in contrasto. Sono due autorità che devono essere parallele, ma che qualche volta convergono sullo stesso punto; si urtano; allora deve esservi qualcheduno che intervenga per rimetterle nel parallelismo. È quistione adunque di competenza, non mai di diritto individuale, di prerogativa delle due autorità.

In qual modo viene a risolvere la quistione il progetto? L'attribuisce all'autorità giudiziaria.

Signori, io vi dirò dell'autorità giudiziaria quello che ne hanno detto tutti. Io ho la più gran fiducia nell'autorità giudiziaria.

Questi giudici non avranno mai nè animo nè proposito di venire ad invadere; ma il dubbio che suscita il progetto di legge, sta precisamente nel timore che altri venga ad invadere la potestà giudiziaria. Dunque la logica e la

prudenza legislativa insegnano che, in tale caso o possibilità di conflitto, di certo non bisogna commettere nè all'autorità giudiziaria nè all'autorità amministrativa di ingerirsi in cosa alcuna che non stia nei limiti della propria competenza. Ripeto che non parlo nè del Principato nè delle sue istituzioni, parlo dei principî; e trattandosi di ristabilire l'equilibrio fra queste due potestà, bisogna trovare una competenza, una giurisdizione, che non sia nè dell'autorità giudiziaria che voi dite ordinaria, nè dell'autorità amministrativa. Questo è il problema che si deve risolvere dal legislatore. Bisogna fra queste due autorità trovarne una terza.

Finchè non avremo mutato l'organismo del Consiglio di Stato, questa è il Consiglio di Stato. Ma quale è il vantaggio di questa giurisdizione? Ecco il punto su cui ho dovuto dire testè che non so se debba compiacermi o vergognarmi.

Io ho potuto ed ho cercato di dimostrare, sotto la direzione dei miei Colleghi, nella Relazione del 20 luglio 1876, le ragioni costituzionali per cui non paresse conforme ai principî e all'equilibrio dei poteri l'affidarlo all'Autorità giudiziaria, e si dovesse quindi costituire una giurisdizione speciale. Questo ho sviluppato un po' celeremente, nel mio discorso di ieri l'altro. Ebbene, quella dimostrazione, o giusta o non giusta, venne posta in disparte da tutti coloro che si dovettero occupare di questo grave argomento dopo il 20 luglio 1876. Mi si conceda di ricordare che, sebbene l'ultimo oratore che ieri tenne la parola, abbia trascorso un assai largo campo in questa materia, pur tuttavia non ha degnato neppure di una risposta quello che per me (giacchè egli volle occuparsi della mia modesta persona) quello che per me è prevalente. E perchè? Perchè i pronunziati dell'Autorità giudiziaria ordinaria debbono essere sottratti ad ogni possibile, anche indiretto, sindacato; come si diceva ieri, la magistratura non deve rendere conto che a Dio ed alla sua coscienza de' suoi giudizi. Quando adunque un'Autorità giudiziaria, per ipotesi, tentasse invadere il campo dell'Autorità amministrativa, allora non vi sarebbe più mezzo di procedere, perchè non vi è mezzo costituzionale per richiamare l'azione dell'Autorità giudiziaria nei suoi limiti. Non vi è Autorità legale, perchè colui che ha in suo favore una sentenza definitiva

giudiziaria, non può più essere ricercato per lo stesso argomento. Se noi troviamo un congegno, il quale ci permetta di potere, quando vi abbia una tendenza di eccesso, a richiamarla nei suoi confini, per quale ragione lo dovremo abbandonare? Richiamo, che non sarebbe per riformare una decisione, che nella specialità è irrevocabile, ma per correggere la sentenza del potere responsabile esecutivo. Ecco il punto su cui ho creduto mio dovere di richiamare ripetutamente l'attenzione del Senato, e su cui mi permetto di insistere tanto più.

Ma qui siamo in parte in una questione tecnica. Io ho cercato di ragionare in modo, permettano gli egregi Colleghi che non si occupano di cose giuridiche, in modo da essere apprezzato ed inteso dai legislatori, come essi sono; ora voglio dimostrarlo con un esempio, con un esempio parlante che tolgo dalla seduta di ieri l'altro.

Un onorevole nostro Collega si faceva interprete delle lagnanze di alcuni abitanti per il modo con cui vengono condotti i lavori del Po a Bondeno. Quel nostro Collega si contentò della dichiarazione del Ministro, ma se altri di quei proprietari venissero a dire: onorevole Ministro, voi avete l'obbligo per legge di tutelare e di ben governare i fiumi, ma, badate, voi fate quell'argine in una cattiva posizione, lo fate con terra non ben pigiata e via discorrendo; venite qua, rispondetene coll'art. 1151 alla mano; il Ministro vi direbbe: che cosa volete, io non ci ho a far nulla, ho fatto le pratiche opportune, vi ho dichiarato che un Consiglio comunale stette dal 25 agosto al 25 febbraio a rispondermi, cosa volete che vi faccia? Ma anche per quel non fatto dovete rispondere a termine dell'art. 1152, direbbe l'avvocato di quei tali proprietari.

Ma infine, il Ministro dice: cosa volete, io faccio l'amministratore, non sono un perito. Il perito, voi l'avete udito, mi ha dichiarato che egli ha eseguito i lavori a regola d'arte. Piano, ecco l'art. 1153, voi dovete rispondere dei vostri commessi, dei vostri dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Scusate, questi saranno esempi esagerati se volete, ma come si fa? si ricorre a certi argomenti, paiono astruserie si ricorre ad altri; paiono platealità e puerilità!

Dunque facciamo i legislatori, pigliamo tutti

questi elementi, plasmiamoli, facciamocene quel criterio che è proprio del prudente legislatore. Vi è un'istituzione la quale è organizzata, la quale non dà luogo a reclami, non è sospetta, che presenta i vantaggi che vi ho accennato; perchè mutarla?

Ecco tutta la questione. Se sopra a questo punto si fosse riassunta la discussione, allora io credo avremmo assai avvantaggiato anche pel tempo. Ma la parola ultima, Signori, che ho pronunciata, mi fa accorto che io abuso della vostra benignità e dell'attenzione con cui vi piacque ascoltarmi fino ad ora.

Questa volta poi dovessi appendere la lira al tempio di Apollo, prometto ai Numi immortali, che non vi tedierò più oltre in questa discussione colla mia parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Non è mia intenzione rispondere sul merito della questione, su di cui l'onorevole Senatore Ferraris è tornato. Solamente mi parrebbe mancare di cortesia, se avendomi egli fatto appunto di aver taciuto ed omesso di rispondere a quello che egli affermava essere l'argomento più poderoso del suo sistema, io persistessi nel reputarlo il più debole ed insussistente senza dirne la ragione al Senato.

Ieri non me ne occupai, perchè presi la parola dopo che con vigorosa dialettica l'onorevole Relatore del vostro Ufficio Centrale aveva ragionato ampiamente intorno a questo ed agli altri argomenti addotti dal Senatore Ferraris; ed a me parve in verità un rigoroso dovere l'astenermi dal ritornare sugli argomenti medesimi e dal ripetere presso a poco con minore felicità i già uditi ragionamenti.

L'onorevole Senatore Ferraris crede doversi la giurisdizione su' conflitti mantenere nel Consiglio di Stato, e non già trasferire nella Corte di Cassazione, perchè quando la decisione dei conflitti appartenga all'autorità giudiziaria, tale decisione al pari di ogni altro pronunciato dell'autorità giudiziaria sia intangibile ed irrevocabile, e sfugga a qualunque sindacato possibile del Governo, e perciò a qualunque responsabilità.

Se dunque si cade in errore, non esiste più (egli dice) verun congegno o rimedio costitu-

zionale per apportarvi riparazione. Perciò vuol mantenere il sistema attuale, secondo il quale spetta al Consiglio di Stato decidere dei conflitti d'attribuzioni; ritenendo che allora non manchi un congegno atto a richiamare nei suoi confini quella potestà che ne esorbitasse. Dappoichè sarebbe un mezzo costituzionale chiamare il Potere esecutivo a sopportare innanzi al Parlamento la responsabilità dei suoi atti.

Ora, io rammento che l'onorevole Relatore dell'Ufficio Centrale ha già risposto vittoriosamente a questa poco comprensibile argomentazione; ma, poichè l'onorevole Senatore Ferraris non se ne mostra persuaso, e questa mattina insiste di nuovo sul suo favorito ragionamento, a me basta rispondergli con brevissime parole, come mai egli possa con tanta facilità obbliare che anche oggidi, sotto il sistema in vigore, il Consiglio di Stato, decidendo i conflitti, non emette già, come in altri affari, un semplice parere consultivo, al quale il Ministero abbia potestà di uniformarsi o di scostarsene, sicchè possa incombergli la responsabilità dell'approvazione o del rifiuto; ma pronunzia come Potere statuente, e nell'esercizio di una vera e perfetta giurisdizione, e quindi identicamente i suoi giudicati sono intangibili ed irrevocabili nè più nè meno di qualunque giudicato sulla competenza che verrà nell'avvenire ad emanare dalla suprema Magistratura giudiziaria, e con lo stesso effetto di ogni altra sentenza dei Tribunali ordinari.

Suppongasì adunque che il Consiglio di Stato abbia, per avventura errato nel decidere un conflitto, perchè non vi ha Collegio giudicante, per quanto ne sia eminente la capacità, cui appartenga il privilegio dell'infallibilità. Forse in tal caso vi si rimedierà? M'indichi l'on. Senatore Ferraris quale sia questo magico congegno, per mezzo del quale possa ancora oggidi dopo la decisione del Consiglio di Stato sottrarsi all'Amministrazione e ricondursi nella cognizione de' Tribunali una contestazione che il Consiglio di Stato abbia dichiarato di competenza amministrativa, e viceversa.

Ognuno vede adunque che, o si lasci al Consiglio di Stato l'esercizio di quest'attribuzione, o si trasporti nella Suprema Magistratura giudiziaria, il valore dei pronunciati sui conflitti sarà sempre identico, costituirà sempre cosa irrevocabilmente giudicata.

Spero che questa volta almeno l'on. opponente, se non si vorrà dichiarare persuaso, non dirà che il più potente de' suoi argomenti è rimasto dimenticato e senza risposta.

Io non posso diffidare del senno e dell'alta imparzialità de' magistrati ordinari, e collocare al di sopra di tutto l'ordine giudiziario il Consiglio di Stato nel meritare la fiducia pubblica.

Quando ne' giudizi innanzi ai Tribunali io veggio elevarsi dall'Amministrazione una eccezione d'imcompetenza, e questa, percorrendo tutti gli stadi del Tribunale circondariale, della Corte d'appello, della Corte di Cassazione, venga rigettata, io conchiuderò che s'inganna l'Amministrazione nel pretendere che a Lei appartenga la balla di decidere una determinata controversia; ma i giudicati racchiudendo una civile presunzione di verità, io presumo che non contengano l'errore, e che tanti magistrati concordi nella stessa decisione non abbiano tutti errato, sol perchè l'Amministrazione si ostini a crederlo.

Ed ora il Senato mi permetta di aggiungere poche parole, con molta mia pena e ripugnanza, su quello che chiamerò incidente personale.

L'on. Senatore Ferraris ha cominciato con una dichiarazione che per verità io era ben lontano dall'aspettarmi.

Egli, lasciando da parte la mia povera persona solo per la ragione che in essa rispettava un Consigliere della Corona, ha tuttavia schiettamente manifestato di non nudrire sentimenti nè di favore, nè di entusiasmo, ma di perseverante aspettazione per l'attuale Amministrazione.

Io lo ringrazio della sua grande sincerità, ed io ben sapeva non poter pretendere da lui nulla di più. Ma quando rammento di avere assistito alle prime prove del suo ingegno e della sua vita politica date in altri tempi nel Parlamento Subalpino, allorchè esule io ebbi generosa ospitalità in Piemonte, e che le Amministrazioni di Cavour e di Rattazzi non ebbero mai la virtù di destare nell'on. Ferraris sentimenti di favore e di entusiasmo; quando ricordo di più, che se egli militò con noi in Firenze per alcun tempo allorchè la bandiera della libertà e del progresso era nelle mani del compianto Rattazzi, quel favore fu fugace, ed egli ben presto da noi si separò abbandonan-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

doci; io mi rassegnò ben volentieri a restare in buona compagnia con così insigni uomini di Stato, ed a rinunciare all'appoggio dell'onor. Ferraris.

Egli poi ha accennato alle espressioni che ieri pronunziò, e che mi obbligarono mio malgrado ad una rispettosa protesta innanzi al Senato. Ma è ritornato su questo incidente con parole tali che, sarà cortezza del mio ingegno, sono rimaste a me misteriose ed oscure.

Invero da un lato egli ha detto che il Regolamento del Senato vieta di fare allusione a tutto quello che avvenga nell'altro ramo del Parlamento; e da ciò pareva che egli dovesse essere condotto ad esprimere rammarico e pentimento di una di codeste allusioni uscita ieri dal suo labbro nel calore della discussione.

Ma in vece dopo la meditazione di una notte, la quale dovrebbe portar consiglio, secondo il volgare adagio, egli non ha dubitato di dichiarare che oggi mantiene ancora le stesse parole ieri profferite.

E quasi bramasse nulla veder condonato a un discorso improvvisato e non preparato, ha avuto cura di spiegare che i suoi discorsi sono improvvisi nella parola, ma non nella forma, le quali circonlocuzioni, se io non m'inganno, aggraverebbero le espressioni ieri usate dal Ferraris, anzichè attenuarle.

Ad ogni modo egli ha richiamato l'attenzione del Senato sopra una data, quella del 28 gennaio 1875. E ha detto che egli, mentre ieri parlava, andava invano cercando col pensiero una spiegazione del motivo per cui due Deputati che sedevano sui banchi opposti della Camera, l'onor. Peruzzi ed io, in quell'epoca, quando non esisteva un Adamo Smith nella materia dei Conflitti (è la frase spiritosa da lui adoperata), avessero potuto trovarsi d'accordo nella proposta di legge sui Conflitti; e che non sapendo trovare alcun fatto, era orgoglioso della sua scoperta, che la via di Damasco, che ci aveva illuminati e congiunti, fosse un sentimento interessato *per lenire patite perdite e iatture*, che avessero ferito l'onor. Peruzzi, non come uomo privato, ma qual capo e reggitore di una delle più cospicue città dello Stato.

Ha fatto di più: ha letto le sue parole medesime che dice avere ricavato dalle bozze stenografiche del suo discorso, e le crede non offensive, anche perchè in esse si riferisce sol-

tanto una voce che in proposito correva, che cioè causa della comune iniziativa parlamentare fosse codesto proposito di lenire le accennate iatture. Se vuole rileggere le parole stenografate, l'onorevole Senatore le rilegga pure; le ho udite or ora.

Senatore FERRARIS. Sono però congiunte con altre parole.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Queste sono le sole parole che io esamino, e delle quali mi dolgo. Rispetto il resto del suo discorso, ma sostengo che quelle parole non si dovevano profferire.

Ora, anzitutto il ricordo di quella data del 1875 non è felice, e se l'onorevole Ferraris non seppe trovare alcun fatto che congiungesse i due Deputati nella comune iniziativa, ciò dimostra che egli non ha l'abitudine di seguire con molta attenzione le discussioni che hanno luogo intorno ai progetti di legge nelle varie loro fasi nei due rami del Parlamento.

Egli avrebbe potuto rammentare che questa proposta è di molto anteriore al 1875; che fino dal 1871, un esimio consigliere di Stato, il Mantellini, il cui nome rammento a cagion di onore, rendendosi superiore allo spirito del Corpo cui egli apparteneva, pubblicò il primo dei due volumi di una sua lodatissima opera, in cui si doleva dell'abuso della frequente elevazione dei conflitti di attribuzioni, ed esponeva la giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra i principali casi da esso decisi.

Ha dimenticato che nello stesso anno 1871 si riunì in Roma un Congresso dei principali giuristi italiani; ed io stesso, qual Relatore di una Commissione speciale incaricata dello studio di questo argomento, ebbi l'onore in una lunga Relazione di proporre, e di veder accolto dal Congresso medesimo un voto indirizzato al Parlamento per l'adozione della riforma che in questo momento è sottoposta alle deliberazioni del Senato.

Ha dimenticato che in seguito, fin dal giorno 9 maggio 1873, l'onorevole Peruzzi, insieme con me, rivolse una interpellanza al Presidente del Consiglio Ministro dell'Interno, che allora era l'onorevole Lanza, la quale occupa due interi fogli del rendiconto ufficiale, e vi si leggono i discorsi dell'onorevole Peruzzi e i miei, e le risposte del Lanza, che prepararono la via alla presentazione della nostra

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

proposta di legge. E se si fosse degnato gettare lo sguardo su' documenti di quella discussione, avrebbe veduto quale era stata la via di Damasco che c'illuminava, quale l'Adamo Smith, nella cui dottrina avevamo comune la fede; non sarebbe andato a cercarlo in una scoperta, mi permetta il dirlo, ignobile, non conveniente all'altezza del carattere delle persone.

Infatti il Peruzzi, fin dalla discussione dell'interpellanza, così chiudeva il suo discorso alla Camera:

« Io mi riservo insieme coll'onorevole Mancini di proporre alla Camera il progetto di legge che egli ha annunciato (dopochè il Ministero dichiarava di non volerlo egli proporre). Nello annunciare questo nostro proposito rinnovo la dichiarazione fatta dall'onorevole Mancini, che noi non intendiamo menomamente sollevare questione fra il Ministero e l'una parte o l'altra della Camera, confidando noi che quando discuteremo questo progetto di legge, la Camera rinnoverà lo spettacolo, che dette in occasione delle memorabili discussioni della legge sul contenzioso amministrativo, nelle quali io Ministro di un Gabinetto sostenuto dalla destra ebbi a propugnatore validissimo (era questa una espressione cortese dell'oratore) l'onor. Mancini, ed ebbi ad oppositori, insieme con l'onorevole Cordova, gli onorevoli Rattazzi e Tecchio. »

Egli dunque fin d'allora spiegava con verità e con dignità di linguaggio l'alleanza nostra nel comune proposito di ottenere che il contenzioso amministrativo fosse realmente ed interamente abolito, ed il complemento di quella abolizione si attuasse mercè la legge su' Conflitti, che d'accordo avremmo presentata e con le comuni forze propugnata.

Questi, o Signori, sono i fatti, questi i precedenti che risultano dalla testimonianza non sospetta di solenni discussioni parlamentari. Dopo di che il progetto di legge venne realmente da noi presentato, non già, come suppone l'onor. Ferraris, nel 1875, ma nella tornata del 12 luglio 1873; e non essendosi pervenuto a farlo discutere dalla Camera, perchè si chiuse la sessione, nel gennaio 1875 da noi veniva una seconda volta riproposto.

L'onor. Ferraris non ha dubitato di aggiungere che non è accusare le intenzioni di un

uomo politico attribuirgli il desiderio di lenire con una sua proposta di legge i danni che abbia sofferto il suo comune, e chiama questa una formola decente ed onorevole. Mi scusi, onor. Ferraris, io professo apertamente ed ho sempre professato l'opinione contraria. È mio fermo convincimento che colui, il quale ha l'onore di sedere come rappresentante della Nazione nell'uno o nell'altro ramo del Parlamento, non ha che il mandato ed il debito d'onore di promuovere unicamente e sempre il bene della Nazione, e di sacrificare al vantaggio dello Stato non solo le private sue utilità (la quale naturalmente è una volgare virtù), ma anche i vantaggi del suo Municipio, della sua provincia, di tutti gli enti morali subordinati alla felicità ed al buon governo dello Stato. Colui, che dimenticasse questo dovere, sarebbe ai miei occhi, e credo, Signori, anche ai vostri, immeritevole del vanto di virtuoso uomo di Stato e rappresentante del paese, sarebbe infedele al suo nobile mandato.

Ma, secondo l'onor. Ferraris, egli ha ripetuto una voce che correva. Io non lo credo; confesso di non aver mai udito queste indegne accuse, fuorchè in questi ultimi tempi in occasione della discussione che attendevasi di questa legge.

Ma che perciò? Da quando in qua si è veduto un Senatore permettersi di andare raccogliendo volgari insinuazioni che possono circolare nelle piazze, e portarle nello splendore e nella serenità di quest'Aula, che non fu mai da accuse somiglianti contaminata e turbata?

Io non aggiungo di più, nè intendo di dare a questo spiacevolissimo incidente maggiore importanza di quella che meriti. Lascio ben volentieri giudice il Senato della convenienza del linguaggio usato dal Senatore Ferraris.

PRESIDENTE. Ha la parola l'onorevole Senatore Carlo Cadorna.

Senatore CADORNA C. Signori Senatori, ho dichiarato che non sarei entrato nel merito di questa questione, e non intendo allontanarmi da questa dichiarazione. Prego soltanto il Senato di permettermi di parlare per un fatto personale, il quale spero non darà luogo a nessuna discussione. Io debbo scagionarmi da una imputazione di contraddizione che nascerrebbe da alcune cose state dette in questa discussione.

Si è lungamente parlato del contenzioso amministrativo; se ne è ragionato come di cosa che fosse talmente e così intimamente unita alla materia dei conflitti d'attribuzioni, che il soggetto, se non era assolutamente identico, quasi lo fosse, e dovesse perciò esser regolato dai medesimi principî; ed io fui citato siccome uno di quelli i quali, allorquando si preparò, e si fece la legge di abolizione del contenzioso amministrativo, votarono per l'abolizione di questa giurisdizione speciale.

È dunque evidente che, se sussistesse l'identità di questi due soggetti, od almeno l'eguaglianza dei principî regolatori di queste due materie, io mi troverei in contraddizione con me stesso, dichiarandomi, come feci, avverso a questo disegno di legge. È di questa supposta contraddizione che intendo unicamente di scagionarmi.

Non ho mai avuto, nè avrò mai di certo, la strana pretesa di non sbagliare; ma dichiaro che, quando ciò m'accade, preferendo di riconoscere il mio errore al sistema di persistervi, soglio dichiarare e correggere francamente ed esplicitamente il mio sbaglio. In questo caso però non credo di dover fare alcuna ricognizione di errore nelle mie precedenti opinioni.

Si è lungamente parlato del contenzioso amministrativo da oratori autorevoli, e lo si è paragonato ai conflitti d'attribuzioni, ragionando dall'una all'altra cosa, quasicchè si trattasse di due soggetti analoghi, sui quali le leggi dovessero o potessero disporre colla stregua degli stessi principî, e che perciò si dovesse togliere al Consiglio di Stato la decisione dei conflitti d'attribuzioni, come una conseguenza dell'abolizione della giurisdizione speciale, che in prima egli aveva, nelle materie del contenzioso amministrativo.

Confesso che mi sono assai meravigliato di questa singolare confusione, essendo di grande evidenza che è impossibile l'avvicinare e l'assomigliare fra di loro queste due materie diversissime pel loro soggetto, e pei principî da cui sono regolate, e che perciò è altrettanto impossibile il fare illazioni dall'una all'altra in fatto di disposizioni legislative sulla competenza.

Che cosa sono le cause che costituivano il contenzioso amministrativo? Non sono altro

che cause di diritto meramente civile e privato, alle quali la legge aveva dato un giudice speciale, perchè in esse, sebbene il soggetto della lite fosse privato e civile, l'amministrazione pubblica aveva, o poteva avere qualche interesse come amministrazione, e questa giurisdizione speciale erasi data ad una sezione del Consiglio di Stato. Questa sezione del Consiglio di Stato teneva il posto di un altro Tribunale ordinario che giudichi delle cause fra i privati e ne esercitava assolutamente le stesse funzioni di soggetto meramente giudiziario.

Questo Tribunale speciale era incaricato di giudicare codesto genere di cause civili, nello stesso modo come in Inghilterra, ove quasi ogni materia di diritto civile ha un Tribunale speciale; vi sono i Tribunali per i matrimoni e divorzi, e ve ne sono tanti altri. Era dunque un Tribunale speciale per alcune materie, ma il soggetto del giudizio di questi Tribunali era sempre un soggetto di diritto civile e di natura meramente giudiziaria. Porterò un esempio: Erasi fatto dall'amministrazione pubblica un appalto, ed era nata una lite su questo contratto, sulla sua interpretazione, o sulla sua esecuzione. Evidentemente in questa lite era questione di diritto civile, nulla potendosi immaginare di carattere più civile e giudiziario di un contratto, della sua interpretazione ed esecuzione fra le parti contraenti. Ma in questo contratto, uno degli interessati era l'amministrazione pubblica, e per darle una guarentigia di cognizioni speciali nei giudici, c'era la legge del contenzioso amministrativo che ordinava che questa causa dovesse essere decisa da un Tribunale speciale per queste materie civili speciali, cioè dal Consiglio di Stato.

Ora, è verissimo che questa giurisdizione speciale io ho desiderato che fosse abolita e l'ho desiderato quando questa giurisdizione speciale era demandata al Consiglio di Stato, quando io aveva già l'onore di far parte del Consiglio di Stato, e sedeva precisamente nella sezione del Consiglio di Stato, che era il Tribunale del contenzioso amministrativo.

È perchè io non solo ho desiderato ed accettato questa legge, ma ho anche collaborato alla sua preparazione? Per una ragione semplicissima; cioè, perchè trattavasi di materie di diritto meramente civile, di carattere giudiziario,

e che entrava naturalmente nella sfera delle materie proprie del potere giudiziario ordinario; e perchè era, come è tuttora, mia opinione, che, per queste materie, anche l'Amministrazione debba soggiacere alla giurisdizione giudiziaria ordinaria.

Ma qual relazione può aver questa materia coi giudizi sui conflitti di attribuzioni?

Vediamolo.

Quale è il soggetto dei conflitti di attribuzioni?

Mi basta il definirlo, per far risultare evidentemente la differenza che vi ha fra il contenzioso amministrativo e i conflitti di attribuzione.

La causa per conflitto di attribuzioni non è la causa di merito che verte fra due privati, e per diritti civili e privati, avanti il Tribunale ordinario, la quale non è che l'occasione del conflitto di attribuzioni.

La causa pel conflitto di attribuzioni è una seconda causa diversissima che si sovrappone alla causa di merito e di diritto civile fra i privati, e che le sta sopra, e che logicamente la precede per la sua stessa natura.

È una nuova e diversa causa; diversa per le parti litiganti, diversa pel soggetto stesso della contestazione e del giudizio.

La legge autorizza il potere esecutivo di farsi rappresentare dal Prefetto nel caso che un Tribunale nella sua provincia sia impossessato di una causa fra privati, o fra privati e l'amministrazione, il cui soggetto sia creduto essere, secondo lo Statuto e le leggi, nelle attribuzioni del potere esecutivo e della pubblica Amministrazione, che ne è lo strumento. Il Prefetto non deve fare alcun atto nella causa vertente sul merito fra i litiganti; ma deve fare atti all'infuori di questa causa: il Prefetto deve rivolgersi non già alle parti private litiganti, ma al Tribunale stesso innanzi cui verte la causa e gli dice: alto là! voi state occupandovi di una causa di materia a me spettante; vi prego di dimettere questa causa, onde io me ne impossessi, e provveda nella medesima.

Il Tribunale stesso risponde con un atto che non fa ragione a questa pretesa, perchè è di opinione diversa, e crede invece che la sua autorità giudiziaria si estenda anche su quella materia. Allora il Prefetto come rappresentante del potere esecutivo, fa un decreto che solleva

formalmente il conflitto tra il potere esecutivo ed il potere giudiziario, ed apre per così dire una nuova causa. Le parti litiganti sono i due poteri costituzionali, il soggetto della causa è la questione sui limiti dei loro poteri costituzionali.

Questo è il conflitto di attribuzioni al quale si deve dare un giudice, il quale dovrà pronunciare unicamente sul soggetto di questo conflitto e non avrà nulla che vedere nel merito della causa civile vertente fra i due cittadini, che sarà poi decisa da quello dei due poteri che nella causa di conflitto sarà stato riconosciuto competente.

Io non vado più oltre perchè non voglio entrare nel merito del presente disegno di legge; ma stabilisco soltanto la differenza che vi è tra questo soggetto dei conflitti di attribuzioni ed il contenzioso amministrativo.

Le cause del contenzioso amministrativo avendo un soggetto di diritto meramente civile, e vertendo fra privati, o fra questi e l'Amministrazione pubblica (che per questi soggetti non ha ragioni maggiori delle ragioni private), essendo di natura meramente civile, e giudiziaria, ho creduto che dovessero, come materia meramente giuridica, esser giudicate sempre da uno stesso Tribunale, cioè dai Tribunali ordinari. Ai conflitti di attribuzioni questo principio non è applicabile perchè il soggetto della causa di conflitto fra i due poteri sui limiti della stessa loro podestà costituzionale è soggetto di diritto pubblico, e di altissimo diritto costituzionale nella sua applicazione, ed il giudizio ha lo scopo di mantenere ciascuno dei due poteri costituzionali nei loro confini costituzionali, del che nulla potrebbe essere più lontano dalle materie proprie del potere giudiziario.

Vede dunque il Senato che io ho potuto, senza mettermi in contraddizione, contribuire alla abolizione del Tribunale speciale del contenzioso amministrativo, ed a far passare ai Tribunali ordinari le sue cause di diritto meramente civile; e che senza cadere in alcuna contraddizione, ed anzi con piena consentaneità di principi posso ora ed anzi debbo votare contro questo disegno di legge, che attribuisce al potere giudiziario la decisione dei conflitti di attribuzioni fra i due poteri, perchè questa non è materia giudiziaria.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

PRESIDENTE. L'onorevole Senatore De Cesare ha la parola.

Senatore DE CESARE. Signori Senatori. Ieri nel suo eloquente discorso il Ministro Guardasigilli affermò che nelle provincie della Romagna, delle Marche e dell'Umbria, l'abolizione dei conflitti di attribuzioni aveva provato bene; e chiamò per questo in testimonianza il Senatore Pepoli ed il Senatore Borgatti; il quale, per vero dire, aveva anche lui alla sua volta invocato prima la testimonianza dell'on. Pepoli. Io non contesto all'onorevole Senatore Pepoli di aver abolito nell'Umbria ogni cosa che sapeva di pontificio: ciò forma il suo miglior elogio. Ma non posso dire che l'onorevole Pepoli abbia abolito la collezione delle leggi pontificie ed italiane; e nelle leggi pontificie io leggo che con editto del 25 luglio 1835, e poi con altro del 2 luglio 1851 fu regolata nello Stato già pontificio la materia del contenzioso amministrativo ed anche quella dei conflitti, la quale fu riservata esclusivamente al Sovrano Pontefice; sicchè era la potestà sovrana che scioglieva le collisioni fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria....

Senatore BORGATTI. Domando la parola.

Senatore DE CESARE. Nella collezione delle leggi leggo ancora, che con decreto del 31 agosto 1859 il regio Commissario per le Romagne, e poi il regio Commissario dell'Umbria con altro decreto del 9 novembre 1860, deferirono le cause del contenzioso e dei conflitti ai Tribunali ordinari. Ma leggo pure che con decreto del 2 novembre 1860, il Commissario delle Marche estese alle Marche stesse le leggi piemontesi del 1859 sul contenzioso amministrativo, sul Consiglio di Stato e sulla Corte dei Conti. Da ciò risulta quale accordo regnava fra i tre regi Commissari, e il conte Cavour doveva proprio esserne contento!

Senatore PEPOLI G. Domando la parola.

Senatore DE CESARE.... Ma non basta. Mentre alla fine del 1860 accadevano codesti fatti, nel 1861 e 1862 si pubblicavano ed estendevano nelle Romagne, nelle Marche e nell'Umbria tutte le leggi dello Stato, non solo quelle che vi erano in Piemonte, ma anche le altre del nuovo Regno a misura che il Parlamento le votava.

Ora si domanda a me: avete nulla da opporre agli effetti delle disposizioni emanate

dall'on. Pepoli e dagli altri Commissari in ordine ai conflitti di attribuzioni?

Ma io non credo vi siano stati effetti di sorta, nè utili, nè svantaggiosi, perchè nel breve tempo che imperarono le ordinanze del Pepoli esse non potevano partorire alcun effetto.

L'on. Guardasigilli affermò pure, ieri, che nel medio evo soltanto la giustizia emanava dal Re; che questa è una teoria antiquata, anzi una teoria proprio da medio evo.

Il Senato adunque intese da un Ministro del Re che l'art. 68 dello Statuto, il quale prescrive che la giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce, è un articolo che racchiude un precetto da medio evo, ed una teoria antiquata!

Ed io sono stato così ingenuo sinora (e voglio continuare ad esserlo) credendo che quello fosse invece uno dei fondamenti dell'arca santa dello Statuto.

L'onor. Guardasigilli affermò pure che i soli difensori della Ristorazione in Francia propugnarono per i conflitti di attribuzione; ma non compì il periodo della storia francese. Lo compio io; dichiarando però che quello che dirò non racchiude nessuna allusione a chicchessia nè dentro, nè fuori il Senato, e molto meno all'on. Guardasigilli, mio illustre amico da gran tempo, e di cui stimo altamente l'ingegno, la dottrina e le doti dell'animo.

Nel 1828 si pensò di dare alla Cassazione francese la facoltà di giudicare i conflitti di attribuzioni.

Allora fu creata un'apposita Commissione per regolare la materia.

Onorandi magistrati, illustri giureconsulti propugnarono questa massima, cioè, che la divisione dei poteri è la prima condizione di uno Stato libero; e in forza di questa massima fu rigettata la proposta dei così detti *reformisti teorici*, i quali intendevano dare alla Cassazione autorità di giudicare dei conflitti di attribuzioni.

Vennero i giorni delle dure prove; la rivoluzione abbattè il trono di Carlo X, e i *reformisti teorici* ne elevarono un altro, cinto da istituzioni repubblicane.

Però codesti *reformisti teorici* che parteciparono al Ministero delle concessioni (Laffitte); al Ministero delle compressioni (Périer); al Ministero dell'organizzazione (Soult); al Ministero

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

di transizione (Gérard); al Ministero delle alleanze (Thiers); al Ministero di ricomposizione (De Broglie); al Ministero della resistenza (Guzot); cotesti riformisti non abolirono mai i conflitti di attribuzioni. In quella vece, sacrificando alla capricciosa dea della popolarità, e seguitando il mestiere di riformatori teorici, suscitavano un'altra questione di riforma, cioè quella elettorale; sursero e si moltiplicarono i banchetti dei riformatori, e di banchetto in banchetto mandarono a gambe in aria la dinastia degli Orléans.

L'onorevole Guardasigilli per attenuare la opinione del Manna sui conflitti, disse che il Manna parlò del sistema napoletano uniforme al francese.

L'opera del Manna pubblicata nel 1860 e che ha avuto l'onore di più edizioni, non parlò di alcun sistema; è un'opera scientifica di diritto amministrativo e forma scuola in Italia. Tale è l'importanza del libro del Manna.

In ultimo pare che non disse cosa esatta l'onor. Guardasigilli, quando affermò che con la legge 12 dicembre 1875 si erano dati a decidere alle Sezioni di Cassazione in Roma i conflitti di attribuzioni. Invece in quella legge si parla soltanto di conflitti di giurisdizione, che, come sa il Senato, sono ben diversi dai conflitti di attribuzioni.

**MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA.** Con Tribunali speciali.

Senatore **DE CESARE**.... Signori Senatori, io ho compito il debito mio; ho esposto le ragioni e le convinzioni mie intorno a questo progetto di legge. Le mie considerazioni riguardano un ordine di cose, che è dovere del Senato, conservatore per eccellenza, di ben meditare. La cosa sulla quale ho pensato e riflettuto molto è appunto un'opinione dell'illustre Manna, e sento il bisogno di leggerla al Senato.

L'opinione è questa: « che la distinzione e separazione del diritto amministrativo dal diritto politico sia cosa di supremo interesse nei tempi moderni, si dimostra da ciò che nei tempi moderni più che mai il travaglio degli spiriti intorno alle forme costitutive degli Stati è grandissimo. Questa inquietezza mantiene una condizione di cose piena di paure e di pericoli; perciocchè ogni concetto della mente si sforza di venire all'atto, e gli uomini in molte parti del mondo non sognano altro che saggi e tentativi

inutili per provare ora una, ora un'altra forma e sistema politico.

Ora, chi non vede che è per ciò d'immensa utilità di sceverare il problema amministrativo dal problema politico? Chi non vede quanto importi che al di fuori di questo moto ed agitazione ci sia alcun che di certo ed invariabile intorno alla pubblica amministrazione, in modo che possa ritenersi che il bene amministrare gli interessi comuni sia un bisogno di tutte le posizioni sociali, ovvero che il problema amministrativo possa, almeno provvisoriamente, staccarsi dal problema politico? »

Parlò ieri l'onorevole Guardasigilli di chimeriche paure.

In coscienza dirò al Senato che io ne ho una e gravissima, e la rivelerò. Io ho la paura, e non chimerica, che col nuovo giudice e col dare a giudicare al supremo Tribunale ordinario codeste materie difficili, intricate, e dirò così capillari sulla definizione dell'atto amministrativo o politico che sia, non dovessimo assistere al processo della rivoluzione italiana; il quale processo potrebbe partorire ancora un immenso danno alla finanza dello Stato.

Il Consiglio di Stato, composto di uomini usciti o dall'Amministrazione, o dall'Aule legislative, o dal Consiglio della Corona, e come potere amministrativo, aveva il debito di guardare anche all'interpretazione esatta di un atto della pubblica Autorità, o di una legge, o di un decreto fatto dal Governo della rivoluzione nel 1860.

Io non credo che il magistrato di Cassazione, e non lo vorrei a qualunque costo, possa arrestarsi innanzi a considerazioni, altissime che siano, di ordine pubblico e politico. Non lo credo, perchè non voglio che il magistrato ordinario diventi in Italia uno strumento politico.

Io temo adunque che i Principi spodestati, i loro aventi causa, i loro seguaci, e tutti coloro che furono feriti negli interessi (e gli interessi si dovevano certo ferire, perchè altrimenti la rivoluzione non si faceva), si prevarranno di questa legge; e allora le Aule del foro offriranno uno spettacolo crudelissimo e per il paese e per il Governo. Ci pensi il Senato!

**PRESIDENTE.** La parola spetta al Senatore Borgatti per un fatto personale.

Senatore **BORGATTI.** Non abuserò del fatto personale. Come avete udito or ora dall'egregio Collega ed amico mio Senatore De Cesare,

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

l'onorevole Guardasigilli, nel suo splendido discorso, alludendo all'ex-Commissario delle Marche, l'onorevole Senatore Pepoli qui presente, fece a me pure l'onore di invocare la mia testimonianza riguardo alla legislazione pontificia su questa materia; e ai risultati ottenuti nelle provincie ex pontificie per l'abolizione del contenzioso amministrativa.

Prima di tutto ringrazio l'onorevole Senatore De Cesare di avermi pòrto occasione di dare alcune spiegazioni in proposito, e principalmente sui dubbi da lui opportunamente espressi: lo farò brevissimamente, se il Senato me lo permette.

Le leggi, che nelle ex-provincie pontificie regolavano questa materia, erano, il motuproprio del 10 novembre 1854, l'editto del 20 luglio 1835, l'editto del 3 giugno 1851. Tralascio talune altre disposizioni di minor conto.

Intorno a coteste leggi importa prima di tutto considerare che il contenzioso amministrativo, il quale era stato introdotto nelle ex-provincie pontificie durante la dominazione francese, non venne ripristinato dopo la ristaurazione del 1815. Il Governo pontificio fu spinto a far rivivere quella istituzione, così poco rispondente alle tradizioni e all'indole italiana, dopo la rivoluzione del 1831, per le pressioni fatte alla Santa Sede dalle Potenze protettrici col notissimo *Memorandum* di quell'anno. Alla compilazione di quel *Memorandum*, riportato da tutti gli storici contemporanei, aveva principalmente contribuito il Governo francese, sollecito sempre di far prevalere la propria influenza nelle riforme legislative ed amministrative dello Stato pontificio. È noto che tra le istituzioni, che venivano suggerite ed inculcate al Governo pontificio, eravi quella appunto di un Consiglio di Stato alla francese.

Il cardinale Gamberini, allora Segretario di Stato per gli Affari Interni, era stato uno dei più rinomati giureconsulti delle Romagne sotto la dominazione francese. E, come avviene di frequente, egli pure aveva subita nell'animo suo la influenza delle leggi e delle consuetudini francesi. Basta leggere il citato motuproprio e l'editto del 1835, che ho ricordati, e che sono opera sua, per vedere confermato ciò che io assevero.

A cotest'uomo di Stato adunque e alle continue pressioni delle Potenze, e principalmente

della Francia, è da attribuirsi la ripristinazione del contenzioso amministrativo nelle provincie allora soggette alla sovranità temporalesca del Papa.

Le potenze, non bene informate delle cause vere del malcontento delle popolazioni delle provincie pontificie, credevano che il male consistesse soltanto nelle leggi, e che perciò il Governo del Papa, migliorando la sua legislazione, potesse riabilitarsi presso i propri sudditi.

Ebbi già altre volte l'onore, anche nell'altro ramo del Parlamento, di sostenere che in talune parti la legislazione pontificia era informata a retti e liberali principi, e pregievole spesso per la forma concisa, propria, chiara. Ma a che servono le buone leggi, quando il Governo è cattivo, e mancano le guarentigie costituzionali?

È vero che in tutti i moti insurrezionali, specialmente delle Romagne, fu sempre allegata la cattiva legislazione del Governo del Papa. Ma cotesto era un artificio per rendere meno invisibili alle potenze protettrici del Papa quelle continue insurrezioni, e nasconderne il vero scopo. Le migliori leggi del mondo non avrebbero potuto salvare l'istituto medioevale della sovranità politica dei Papi, nè arrestare quella grande rivoluzione, che ci ha condotti a Roma.

Ricordato questo, dirò in riassunto che la legislazione pontificia sul contenzioso amministrativo era questa:

Giudicavano in primo grado le Congregazioni governative dei delegati; in secondo grado i Consigli di Legazione; in terzo grado il Consiglio di Stato. Questo giudicava ancora in grado di *restituzione in intero*.

Di *conflicti* non è parola nella legislazione pontificia. Nel § 7 e successivo dell'editto del 25 luglio 1835 si parla di *difficoltà* che insorgano; e si dice che in questi casi si può reclamare al Sovrano, al quale spetta esclusivamente di statuire sulla *competenza amministrativa o giudiziaria con la norma prescritta dal § 1700 del motu-proprio 10 novembre 1834*. Per la quale disposizione il Sovrano Pontefice deliberava, udita la Segnatura così detta papale; locchè vuol dire che in questo caso il supremo Tribunale pronunciava soltanto in via consultiva. E il Papa, si noti bene questa circostanza, statuiva siccome sovranità suprema ed esclusiva, in cui tutti i poteri dello Stato erano riuniti e confusi.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

Quando nel 12 giugno le Romagne, prime delle provincie pontificie, si pronunciarono, come è noto, per la loro separazione da Roma, sorse di botto l'antico desiderio che tutte le giurisdizioni amministrative fossero restituite alla giurisdizione comune. E infatti, siccome ha testè ricordato l'onorevole Senatore De Cesare, il Governatore generale, Lionetto Cipriani, ora nostro egregio Collega, con decreto del 31 agosto 1831, proposto dal chiarissimo professore Filippo Martinelli, Ministro della Giustizia presso quel Governo, abolì i Tribunali del contenzioso amministrativo, rimandando ai Tribunali ordinari la giurisdizione per le materie che erano state dalla legislazione precedente attribuite ai Tribunali amministrativi.

I Tribunali ordinari, secondo il decreto del Governatore Cipriani, furono così composti: Giudici singolari, corrispondenti agli attuali giudici di mandamento; Tribunali provinciali; un Tribunale di appello a Bologna; ed una Magistratura suprema, pure sedente in Bologna, composta di due sezioni, una per il terzo grado, l'altra per le competenze proprie della suprema Segnatura. E ciò per quanto concerne le Romagne.

Riguardo alle provincie dell'Umbria, l'onorevole Senatore Pepoli, allora Commissario straordinario in quelle provincie, con decreto del 9 novembre 1860, fece in sostanza ciò che si era fatto nelle Romagne intorno alle giurisdizioni amministrative.

Ma qui l'onorevole Senatore De Cesare oppone, non a torto, che l'esempio del Governatore delle Romagne e del regio Commissario dell'Umbria non fu seguito dal Commissario regio delle Marche, il quale fece anzi l'opposto, avendo riordinato il contenzioso amministrativo secondo le leggi piemontesi del 1859.

La ragione di questa differenza si deduce dal decreto medesimo del Commissario straordinario delle Marche, che è in data del 2 novembre 1860, se non erro.

Il compianto Valerio, regio Commissario nelle Marche, piemontese, era dominato dalla idea, che allora prevaleva generalmente; e cioè che alla unificazione politica delle nuove provincie potesse contribuire, e fosse anzi indispensabile la promulgazione di tutte le leggi allora vigenti in Piemonte, buone o cattive che esse

fossero: donde poi derivò quella reazione che tutti conosciamo, e tutti abbiamo deplorata.

Nel decreto pertanto del Commissario Valerio, che ho citato, la legge piemontese sul contenzioso amministrativo si vede compresa in fascio con altre, pure piemontesi, le quali furono ad un tempo promulgate nelle Marche.

Intanto al cav. Leonetto Cipriani era succeduto nel Governo delle Romagne il compianto Farini, il quale, essendo romagnolo e ben conoscendo le tradizioni ed aspirazioni di quelle provincie, benchè infervorato anch'egli dall'idea d'allora, e sollecito di estendere alle provincie da lui governate le leggi piemontesi, si guardò bene di comprendere tra cotali leggi, che egli veniva colà promulgando, quelle sul contenzioso amministrativo e sui conflitti di attribuzioni. E in cotal guisa, conformandosi all'operato del Cipriani e del Pepoli, mostrò col fatto di dissentire dal Valerio.

Qui mi permetterà il Senato che io ricordi che ebbi l'onore di far parte del Governo delle Romagne, coll'ufficio di segretario generale; che successivamente appartenni alla suprema magistratura in quelle provincie; e che nel 1864 fui Relatore della Commissione, incaricata dalla Camera dei Deputati di riferire sul progetto di legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo. Fu per quest'ultima qualinà, che nella tornata del 9 maggio 1864, presentai la Relazione, in cui sono indicate sommariamente, siccome dissi già nella penultima tornata, le circostanze ora esposte riguardo alle provincie pontificie. In quella Relazione è dichiarato inoltre che in cinque e più anni nulla accadde di tutto ciò che ora si teme, e che si temeva allora pure per l'abolizione del contenzioso amministrativo, sebbene essa fosse stata fatta senza alcuna di quelle cautele che si dimandano ora onde prevenire difficoltà e perturbazioni, che io ho sempre credute e credo immaginarie.

Queste sono le spiegazioni che posso dare anche per la piccolissima parte che ebbi nel governo delle Romagne, e per la esperienza mia personale.

PRESIDENTE. Ha la parola l'on. Senatore Pepoli per un fatto personale.

Senatore PEPOLI G. L'onorevole Senatore De Cesare dichiarò che egli è per sua natura ingenuo, e che tale vuole rimanere, cosa di che altamente mi rallegro e mi compiaccio. Però;

nelle parole che egli ha diretto a me, mi permetta di dirlo, io non ho veramente potuto ravvisare quella ingenuità che dichiarò essere sua speciale prerogativa.

Egli ha incominciato ad osservare che il cuore e la mente dell'illustre conte di Cavour dovevano essere stati grandemente conturbati dal differente modo di procedere dei tre Commissari delle Romagne, delle Marche e dell'Umbria.

In quanto al Commissario generale delle Romagne, non ha mai esistito; ha esistito invece un Governatore generale nominato dalla Camera elettiva del paese, e quindi non ci aveva niente a vedere il conte di Cavour; anzi, quando il Governatore Cipriani pubblicava quel decreto, non sedeva nel Ministero piemontese il conte Cavour, ma vi sedeva invece Urbano Rattazzi, quindi egli non ebbe di che rattristarsi.

Quanto al fatto della differenza di procedere dei due Commissari dell'Umbria e delle Marche, prego l'onorevole De Cesare a rammentare che io medesimo ho accennato nel mio discorso a questo fatto; e ho detto che conservo un preziosissimo telegramma del conte Cavour ed una lettera del Ministro dell'Interno di allora, che approvano il mio procedere, e che son pronto ad esibire entrambi i due documenti all'onorevole De Cesare.

Dirò di più nelle istruzioni datemi, quando partii, intorno alle leggi piemontesi da promulgare, non era compresa quella sul contenzioso amministrativo, perchè appunto il conte di Cavour vagheggiava che in un piccolo paese come l'Umbria si tentasse un esperimento valevole a dissipare i sospetti che molti nutrono contro questa legge.

Debbo poi dire, ed ho terminato, all'onorevole De Cesare, che la legge che deferiva ai Tribunali ordinari tutte le cause d'interesse demaniale, comunale e provinciale, ha durato circa 5 anni e non ha prodotto mai nessuno inconveniente, e le aule dei Tribunali non sono mai state conturbate da quelle dolorosissime scene politiche alle quali accennava l'onorevole De Cesare. Le cose sono invece procedute regolarmente; e credo quindi che l'esperimento fatto nell'Umbria si poteva ragionevolmente dal Guardasigilli indicare, in quel medesimo modo che l'onorevole, illustre e compianto Senatore De Foresta indicò l'esempio del piccolo paese dell'Umbria, per giustificare

l'applicazione del matrimonio civile a tutta Italia.

PRESIDENTE. Sarebbero ancora iscritti per parlare nella discussione generale i signori Senatori Pescatore, Errante ed Astengo. Ma venne presentata in questo momento al banco della Presidenza una proposta di chiusura della discussione generale, firmata da parecchi Senatori, in numero maggiore di quello voluto dall'art. 43 del Regolamento.

La domanda dice: « I sottoscritti, a termini dell'art. 43 del Regolamento del Senato, domandano sia chiusa la discussione generale. »

Sono sottoscritti i Senatori: Brioschi, Gamba, C. Belgiojoso, Mauri, Sartirana, Guiccioli, A. Besana, T. Lauri, Carradori e Lampertico.

Se nessuno domanda la parola contro la chiusura della discussione generale, io la pongo ai voti.

Chi l'approva, s'alzi.

(Approvato.)

PRESIDENTE. Ora, abbiamo due emendamenti già stampati e distribuiti; uno proposto dal Senatore De Cesare all'art. 1 del progetto dell'Ufficio Centrale, così concepito:

« Qualora avanti l'autorità giudiziaria venga a trattarsi di materie riservate all'autorità amministrativa, oltre alla facoltà di opporre, in qualunque stato di causa, l'incompetenza dell'autorità giudiziaria, si può, nei modi e termini della presente legge, elevare un conflitto di attribuzioni. »

Poi abbiamo un emendamento del Senatore Pescatore a ciascuno degli articoli 1, 2, 3 e 4 del progetto ministeriale.

Al primo articolo sostituirebbe il seguente:

Art. 1.

La questione di competenza dell'autorità giudiziaria a cui si opponga il difetto assoluto di giurisdizione in ragione della materia dedotta in giudizio è sempre decisa dalla stessa autorità giudiziaria, percorrendo tutti i gradi di giurisdizione secondo le norme della procedura civile. Però il giudizio in grado di cassazione appartiene esclusivamente alle sezioni di Cassazione istituite in Roma e la decisione in tutti i casi è presa a sezioni unite, e costituisce sulla competenza giudicata irrevocabile.

Sopra la stessa questione qualunque delle parti, in qualunque stato di causa, ha diritto di

provvedersi in via di regolamento di competenza dinanzi alla Cassazione Romana abbenchè la parte instante sia quella medesima che sollevò la eccezione. La pubblica Amministrazione ha lo stesso diritto, abbenchè non sia parte in causa, e non abbia interesse d'intervenirvi altrimenti che per tutelare le attribuzioni esclusivamente proprie dell'autorità amministrativa a cui sola creda appartenere le decisioni e i provvedimenti sopra la materia recata dalle parti contendenti alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

La facoltà di promuovere il regolamento della competenza cessa in tutte le parti e nella stessa pubblica Amministrazione dopo una dichiarazione espressa di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata.

Quantunque ora siamo all'art. 1°, credo mio debito di leggere anche gli altri articoli, dei quali si compongono gli emendamenti proposti dall'onorevole Pescatore, poichè evidentemente connessi con quello ora letto e formanti col medesimo un sistema completo.

Essi sono così concepiti:

#### Art. 2.

La domanda per regolamento di competenza è interamente soggetta alle norme prescritte dagli art. 110, 111, 112, 113, 114 del Codice di procedura civile. Quando la Corte di Cassazione abbia ordinato la sospensione del procedimento in corso davanti all'autorità giudiziaria inferiore, questa non potrà più emettere, sino alla risoluzione della questione di competenza, fuorchè provvedimenti conservatori. Una discussione contraddittoria e pubblica precederà la decisione, di cui è parola nell'art. 114 del detto Codice.

#### Art. 3.

Appartiene esclusivamente alle sezioni di Cassazione istituite in Roma anche il regolamento di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa quando l'una e l'altra siasi dichiarate incompetenti, nonchè la risoluzione dei conflitti di giurisdizione positivi e negativi fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, in un colla dichiarazione di nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere, con che i relativi ricorsi siano presentati nel termine

perentorio di giorni novanta dalla notificazione della sentenza.

#### Art. 4.

*Come nelle prime due parti del corrispondente articolo del progetto.*

Informo inoltre il Senato che è pervenuto al banco della Presidenza anche un emendamento dell'Ufficio Centrale all'art. 5 del progetto. Secondo questo emendamento l'articolo 5 avrebbe da essere formolato nei termini che seguono:

#### Art. 5.

Sono altresì deferite esclusivamente alla cognizione delle sezioni di Cassazione istituite in Roma le sentenze in grado di appello sulla questione se sia competente l'autorità giudiziaria o l'autorità amministrativa.

Anche in questo caso la decisione è presa a sezioni unite, e costituisce giudicato irrevocabile sulla competenza, osservate nel resto le disposizioni del Codice di procedura civile.

Gli onorevoli Senatori iscritti per la parola sull'articolo 1 sono gli onor. Senatori Pescatore, Errante ed Astengo.

Ha la parola l'on. Senatore Pescatore.

Senatore PESCATORE. Signori Senatori. Abbiamo finora udito, e per conto mio ammirato i grandi discorsi, ed udendoli diceva in cuor mio come l'arbitro virgiliano:

*Non nostrum inter vos tantas componere lites,*

Ora, o Signori, veniamo a cose minori e più modeste, veniamo all'esame di alcuni emendamenti che io, favorevole al progetto, ed è ben naturale, mi disposi a proporre, non per la smania di proporre emendamenti, ma spinto da una che a me parve necessità.

Ne giudicherà il Senato quando mi avrà permesso di sviluppare questi emendamenti nel loro contesto, vedendo come lo stesso nostro signor Presidente ha rammentato, che sono evidentemente connessi; è impossibile separarli.

Attualmente, Signori, il Consiglio di Stato esercita la funzione di decidere l'esistenza o l'inesistenza di un diritto, e sulla conseguente competenza o incompetenza dell'autorità giudiziaria, a cui si oppone il difetto di giurisdizione assoluta d'impetto all'autorità amministrativa.

Il disegno di legge si propone di trasferire

queste funzioni, ora proprie del Consiglio di Stato, nella stessa autorità giudiziaria.

Considerata la cosa in astratto e scientificamente, è naturale che la cosa debba essere così. Decidere dell'esistenza o non esistenza di un diritto, a chi appartiene, a chi debbe attribuirsi se non all'autorità giudiziaria? Vale a dire a quell'autorità che è appunto istituita per quest'unico fine di riconoscere l'esistenza e la qualità dei diritti? Ma si temono danni gravi, potendo agitarsi certe questioni che compromettono interessi di province, ed anche dello Stato.

E questi timori, o Signori, io credo che non sono immaginari, ed un riparo che prevenga questi possibili danni debba essere indicato.

Però credo che la vera guarentigia contro questo pericolo non sia stata indicata nella Relazione e credo che le specialità, le guarentigie o privilegi che il disegno di legge riserva ancora alla pubblica Amministrazione non raggiungano questo scopo.

Oserei dire, se mi fosse permesso, che sono larve, che sono illusioni.

Io dunque per mettere la questione ne' suoi veri termini, nei termini che a me paiono veri e precisi, e nel duplice intento di dimostrare che le riserve proposte nel progetto di legge alla pubblica Amministrazione non servono al bisogno, e nell'intento di indicare quale debba essere, a mio avviso, la vera e solida guarentigia, deponendone il germe nella legge stessa, ho proposto gli emendamenti che stanno ora innanzi al Senato; mi pare che questa sia cosa abbastanza interessante da meritare un po' l'attenzione per parte della veneranda Assemblea.

Si tentò, o Signori, in mille modi, di far credere che esistano di questo progetto di legge molti precedenti in molti Stati. Si citò la Danimarca, la Grecia, ecc.

Io, Signori, senza aver studiato tutte le legislazioni di Europa, siamo bene lontani da ciò, rimasi incredulo, e inclino invece a pensare che il sistema inaugurato colla legge del 1865 e completato colla presente sia forse (per condizioni eguali alle nostre) sia forse il primo.

Mi permettano le signorie loro alcune osservazioni a questo riguardo.

Non sto per investigare le legislazioni altrui, ma farò semplici osservazioni, che forse ci faranno persuasi che siamo i primi in questo ar-

ringo, e credo che l'Italia se ne debba vantare, e torno a dire che approvo questo progetto di legge; è un progresso che dovremmo gloriarci di avere i primi compiuto.

Ma la verità in tutte le cose; io non sono uso a dissimulare niente. Dove ci è, o mi pare di vedere una difficoltà, ve l'addito, e dico: ecco una grave difficoltà; c'è rimedio? E quando non sono pienamente persuaso di una verità in tema di legislazione comparata, mi permetto di additare i miei dubbj; ed eccoli colle loro ragioni.

Premetto che in ogni umano consorzio si avverano sempre, e di necessità, due ordini di fenomeni che chiamerò *giuridico-sociali*; gli uni comprendono quistioni d'interesse privato, d'interesse individuale, interesse singolare, e questi sono abbandonati all'autorità giudiziaria comune, e comunque decise, non compromettono mai veruno interesse di Stato.

Ma l'altro ordine è di maggiore importanza; sono quistioni di diritto di giustizia? Sì.

Ma, in questi fenomeni, il diritto s'intreccia con interessi che pigliano una grande estensione, che possono compromettere un interesse generale, un interesse pubblico, ed imporre, a cagion d'esempio, ingiusti aggravj di milioni e milioni allo Stato.

Ed in ogni tempo si avverano questi pericoli.

Il Governo assoluto, o Signori, come ripara? Il Governo assoluto taglia corto; egli non è solito a riconoscere alcun diritto contro di sè, e qualificando *interesse* ogni diritto di privati cittadini, ci pianta su il principio: che l'interesse privato debba cedere all'interesse pubblico: ne deduce, tra le altre conseguenze, il sistema delle avocazioni, nell'ordine giudiziario, per cui avoca ai provvedimenti del Sovrano, togliendole ai giudici ordinari, le cause in cui creda compromesso un interesse di Stato. C'è una giustizia da rendere; sì, risponde egli, ma la giustizia sappiamo renderla anche noi, decideremo secondo giustizia, ma che prima d'ogni cosa sia salvo il nostro interesse, che è l'interesse di Stato. Le giurisdizioni speciali che sottentrano a questo primo sistema, sono però un sistema essenzialmente identico, un poco più civilizzato. La decisione non si pronuncia più nei penetrali intimi della Corte; c'è un'apparenza di giustizia, un giudice, un poco di procedura, un poco di forma civile e

per quanto è compatibile con la sicurezza assoluta dell'interesse di Stato si renderà un poco di giustizia.

Questi, Signori, sono i sistemi che tengono i Governi assoluti, per quanto temperati, ed anche ogni Governo, ogni Stato, anche quando fosse più liberale, secondo le idee moderne, ma che più o meno si avvicini al sistema di Governo assoluto; ed ora, o Signori, non venite a persuadermi che questi Governi germanici o greci o del settentrione, come il danese, abbiano introdotto presso di loro e prima di noi quella solenne disposizione che è contenuta nella legge del 20 marzo 1865, per la quale tutti i diritti civili e politici, quantunque connessi con qualunque interesse dello Stato e contro tutte le amministrazioni, debbano essere dichiarati dall'autorità giudiziaria. Signori, io non lo credo; è impossibile, è inconciliabile con la natura dei Governi, nei quali predomina ancora l'assolutismo.

Ma si dirà: ci hanno forse una legge sul contenzioso amministrativo, dato ai Tribunali amministrativi? Ci hanno il sistema giudiziario della mezza giustizia? Se non c'è questa legge, egli è dunque che giudicano i Tribunali ordinari.

Io non m'incarico, o Signori, d'investigare quali sieno gli istituti legislativi in quegli Stati; ma so di certo che un'altra qualunque garanzia che si trovi in quelle legislazioni è stata giudicata bastante, e sarà sicuramente in pratica sufficiente a salvare gli interessi di Stato, non eccettuato il Belgio, salvato forse anche dalla sua medesima piccolezza: quello che dico si è che in quelle legislazioni un succedaneo si trova sicuramente. Per vedere qual sia, bisognerebbe cominciare ad esaminare, o ad avere esaminato e prodotto anche davanti al Parlamento la dimostrazione completa del come la sola autorità giudiziaria giudichi in quegli Stati, non solo, ma che dal complesso organico delle istituzioni non risulti in quegli Stati un equivalente.

Che manchino in uno Stato i Tribunali amministrativi, che colà tutto sia abbandonato ai Tribunali ordinari, ciò non importa. Il sistema dei Tribunali amministrativi è già un sistema avanzato, un sistema che ha trovato la sua teoria, e i suoi apologisti; e possiamo citarne molti, fra gli altri quello che reputo

tra tutti migliore; il Proudon *Traité du domaine publique*, eresse il sistema dei Tribunali amministrativi a teoria razionale, dandogli l'apparenza di teoria immutabile ed assoluta. Questo sistema esprime già un certo progresso. Non è dunque da meravigliarsi che non si trovi in quelle legislazioni che non sono ancora giunte al grado di perfezione della legislazione francese.

Del resto, io ritengo che noi non abbiamo bisogno di cercar precedenti: l'Italia non è condannata a copiare soltanto quello che gli altri abbiano fatto, e non è interdetto a noi di adottare una legge razionale perchè non ancora sperimentata da altre nazioni.

Per me non do molta importanza a questo fatto; vi sia o non vi sia, non importa; per me basta che possa convincermi che la legge che vogliamo votare, quantunque la più progressiva di tutte leggi di tutti gli altri Stati, è buona, e non incorra in nessun pericolo. Ecco per me la vera questione.

Vengo dunque ad esaminarla sotto codesto aspetto. Il sistema che ora si tratta di completare, l'ho già detto, fu inaugurato colla legge del 1865; colà fu posto il gran principio che tutti i diritti civili e politici si difendono dalla giurisdizione comune. E noi abbiamo udito, o Signori, la grande estensione che l'onorevole signor Ministro dava ieri a questo principio, dicendo che con questa formola si era voluto dare ai Tribunali ordinari il potere di giudicare sui diritti di qualunque natura, e se non vi era usata codesta espressione di diritti di qualunque natura, ciò fu unicamente per evitare altre cagioni di dubbio.

Io ho letto le discussioni che a quel tempo avvennero in Parlamento, e non son rimasto persuaso d'altro se non che di ciò che la formola di *diritti civili e politici* è molto equivoca ancora e molto elastica, e la è per natura propria per la natura della legislazione nostra; ma la verità è, a parer mio, che di diritti positivi e giuridici ve n'ha di due sorta: gli uni sono diritti positivi giuridici perfetti, e questi godono senza contrasto delle guarentigie giudiziarie, cioè si può di essi dire che danno il diritto di perseguirli in giudizio davanti all'autorità giudiziaria. Gli altri diritti sono positivi, sono giuridici, hanno anche ciò che costituisce l'essenza comune di tutti i diritti, vale a dire

la legalità, ma non sono perfetti perchè dalla legge si può arguire che non godano delle guarentigie giudiziarie. Si possono citare infiniti esempi. Ne citerò uno :

Le facoltà date ai comuni sono diritti. Chi lo può negare? Sono qualificati tali dalla stessa legge comunale; hanno ciò che costituisce l'essenza comune dei diritti, la legalità. Imperocchè, o Signori (mi permetto qui di accennare tra parentesi), non vi ha diritto dégno di questo nome a questo mondo, di cui la legge non abbia determinato in modo preciso le condizioni, di cui la legge non abbia detto: verificate nei singoli casi se si avverano in un fatto le condizioni A, B, C, ed allora dichiarate il diritto; se tali condizioni non si avverano, voi negherete l'esistenza del diritto. Se invece la legge ha lasciato questo apprezzamento all'arbitrio discrezionale dell'Autorità, se non ha fissate quelle tali condizioni necessarie perchè il diritto sia dichiarato, allora manca l'essenza del diritto. Ora, il diritto comunale che ho citato, ha certamente le condizioni di un diritto positivo e giuridico; ma è egli un diritto positivo e giuridico perfetto? No, è imperfetto; e per vero, signori Senatori, io domando: gode il diritto comunale delle guarentigie giudiziarie? Un comune, che vede lese le proprie attribuzioni, flagrantemente contro il disposto della legge, dall'Autorità prefettizia, ha esso il diritto di chiamare in giudizio il Prefetto, e di farlo condannare, facendosi restituire l'uso di quelle facoltà che gli spettano? Mai no. La legge comunale ha disposto una guarentigia, guarentigia che compete a tutti gli altri diritti che, per distinguerli, ho chiamati *diritti positivi giuridici imperfetti*.

La guarentigia stabilita nell'articolo 4, numero 9, della legge sul Consiglio di Stato consiste in ciò: dopo che tutte le autorità ordinarie e gli stessi Ministri avranno fatto orecchio da mercante sui reclami dei comuni, questi possono ricorrere, a guisa di reclamo in Cassazione, davanti al Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato deciderà sulla legittimità di quel provvedimento che ti nuoce, che dici contrario alla legge e che nessuna autorità amministrativa subalterna, e nemmeno il Ministro, nemmeno il Consiglio dei Ministri ha voluto correggere.

Di questi diritti giuridici, ma imperfetti, ve

ne ha molti altri; sarebbe inutile cercarli perchè in quest'Assemblea tutti li conoscono, credo, assai più di me, di me assai più esperti.

Ora, domando io, che cosa fece finora il Consiglio di Stato in questa materia? che cosa poteva fare? e che cosa farà per l'avvenire l'autorità giudiziaria (se il Senato ammette la legge presente) sostituita al Consiglio di Stato?

Il Consiglio di Stato fece il suo dovere: ha saputo discernere tra diritto e diritto, e dove vide che il diritto non solo aveva le condizioni della legalità, ma anche aveva azione dalla legge giudiziaria, ne riservò il giudizio alla autorità giudiziaria; dove mancava l'azione, negò la competenza: questo fece; ed il Consiglio di Stato, a mio avviso, fece bene.

Cosa farà in avvenire l'autorità giudiziaria sostituita in questo tema al Consiglio di Stato con quella formola: « tutti i diritti civili e politici? » È importante investigare, prevedere cosa farà.

Io tengo per fermo che l'autorità giudiziaria farà progredire questa materia in cui la legislazione rimase imperfetta, poichè nel diritto anche vi è qualche progresso da fare. Sono anche persuaso che l'autorità giudiziaria si mostrerà molto saggia e molto prudente, poichè questo si può presumere dalla giurisprudenza nostra ed esterna; ma l'opera sarà, Signori, non solamente giurisprudenziale; sarà l'uno e l'altro: parte giurisprudenziale e parte legislativa: si rinnoverà sotto un certo aspetto l'ufficio dell'antico Pretore romano, il quale, come tutti sappiamo, appunto per via di giurisprudenza insensibilmente progressiva, creò poco a poco quella magnificenza del diritto civile romano. Di questo io sono convinto. E lungi dal dolermene io me ne lodo: è uno dei motivi anzi questo per cui approvo la legge, perchè ho fiducia nella bontà della medesima; se vi saranno dei difetti si correggeranno; mentre che altrimenti difficilmente questo risultato si potrebbe ottenere.

Ma qui già si può vedere, o Signori, che nell'esercizio di questa suprema autorità che si vuol deferire all'autorità dell'ordine giudiziario ordinario di dichiarare i diritti, e far sì man mano, che tutti i veri diritti acquistino la virtù di poter essere proposti in giudizio, reclami molte volte l'intervento e l'aiuto del potere legislativo.

Di qui si vede adunque che, introdotta questa grande innovazione, il potere legislativo, lungi dal ritirarsi, dovrà attentamente vegliare, e il Governo non mancherà, conoscendo come conosce il suo dovere, di usare più frequentemente, che ora non gli occorra di fare, della facoltà di provocare l'interpretazione della legge applicabile anche nei casi in cui manchi ancora l'azione giudiziaria, benchè per la natura intrinseca delle cose ne siano suscettivi. Questa osservazione mi servirà fra poco per sviluppare meglio un già annunciato concetto.

Quello adunque che ho accennato della natura equivoca della formola « diritti civili e politici » che è una prima imperfezione della legge 20 marzo 1865, si correggerà nel modo che ho indicato, si correggerà a poco a poco coll'opera sapiente e progressiva della giurisprudenza, aiutata all'uopo col concorso dell'autorità amministrativa. Ma vi sono nel sistema altri difetti ancora. Uno di questi che mi limito al momento ad accennare è nell'articolo 4 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, quale legge deferisce all'autorità giudiziaria la decisione di tutti i diritti, quantunque il giudizio verta contro i decreti della pubblica Amministrazione; ma dopo che l'autorità giudiziaria ha dichiarato che l'atto della pubblica Amministrazione lede il diritto, che è contrario al diritto, che dunque non può sussistere, ha forse l'autorità giudiziaria la esecuzione del suo giudicato?

Sappiamo tutti che l'autorità giudiziaria esercita due principali funzioni; la funzione di dichiarare l'esistenza di un diritto, e quando lo ha dichiarato di farlo eseguire. È esecutrice delle proprie sentenze.

Questa seconda facoltà, che è essenziale quanto la prima, la ebbe forse l'autorità giudiziaria dalla legge del 20 marzo 1865? Signori, no. Ed è singolare, e confesso molto imbarazzante la formola che quella legge adoperò in proposito.

Essa dice che la parte lesa quando ha ottenuto la dichiarazione del giudice non può chiederne l'esecuzione a lui, ma deve ricorrere all'autorità amministrativa competente, la quale dovrà uniformarsi al giudicato senza che possa esservi costretta. Signori, io principio per ammettere che in generale non si può guari presumere che l'Amministrazione voglia opporsi, cioè si ricusi di eseguire il giudicato quando

non vi ha grande interesse, ma accadono non pochi casi, e ne conosco parecchi, anche casi pendenti in cui l'Amministrazione non ha fretta di eseguire, e sospende anche dopo il corso di anni ed anni, e in generale io mi domando quale è il termine nel quale l'autorità amministrativa sopra la domanda di colui che ha vinto la lite civile deve mettere ad esecuzione la sentenza? Ci è un'autorità nello Stato, che abbia facoltà di prestabilirne il termine? Oppure, ostinandosi l'Amministrazione, sostituire un'equivalente, condannando l'Amministrazione al risarcimento dei danni, vale a dire convertendo il diritto dichiarato in una ragione di credito, da liquidarsi ed eseguirsi secondo il rito ordinario?

Mi pare che in quest'occasione, volendo noi completare il sistema inaugurato colla legge 20 marzo 1865, dovremmo fare una dichiarazione.

E su questo punto mi permetterò d'insistere presso la Giunta, ed anche presso l'onorevole Ministro Guardasigilli, imperocchè è urgente conoscere qual sistema si voglia adottare per trarne anche altre conseguenze; e dico espressamente altre conseguenze in cause pendenti.

Finalmente la terza imperfezione della legge 20 marzo 1865 è quella che si corregge coll'attuale disegno proposto all'approvazione del Senato, il quale, ho già detto, che approvo completamente, anzi dirò che mi pare che con ciò si faccia un gran passo, si compia un gran progresso nel diritto, se verrà dal Senato approvato.

Ma restano le difficoltà: c'è o non c'è pericolo che il potere giudiziario ecceda?

E se eccede, quale rimedio?

A me pare che unica valida guarentigia sia quella che ho già accennato: la *vigilanza*, sia del Governo, che del potere legislativo, per arrestare, all'uopo, l'autorità giudiziaria sulla via dell'errore quando siano minacciati grandi interessi di Stato.

Noi tutti sappiamo che è considerata dottrina illiberale quella che invoca l'intervento del potere legislativo per interpretare la legge, applicandola anche ai casi pendenti.

E il Parlamento suole, molto opportunamente, quando si tratta di soli interessi ordinari, invece di dare la interpretazione autentica, sostituire un nuovo testo quasi nuova legge, la-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 28 FEBBRAIO 1877

sciando i casi pendenti sotto l'impero del testo antico, e l'applicazione di esso al libero giudizio dei Tribunali.

Ma nelle cause che compromettono l'interesse generale, l'interesse di Stato, sarebbe un errore, a mio avviso, persistere nel medesimo sistema.

Bisogna ritenere, a mio giudizio, che in queste cause, in queste controversie, dove una grande quantità di interessi è tradotta in grave pericolo, lungi dal dovere il Governo lasciare libertà al giudice, che continui nelle stesse massime errate e sovversive, deve il Governo farsi avanti, consultare il potere legislativo e sostituire la vera massima applicabile anche ai casi pendenti. Potrei citare esempi recentissimi che così fece il Governo. Mi limito ad esprimere il desiderio o meglio dirò la necessità che

sia accennato espressamente questo sistema in occasione della presente legge, come quello che deve assicurare ogni spirito contro i pericoli temuti, e certamente possibili.

Domando al Senato, essendo stanco e malaticcio, dieci minuti di riposo,

PRESIDENTE. Il Senatore Pescatore domanda dieci minuti di riposo.

*Parecchi Senatori.* A domani, a domani.

PRESIDENTE. Pare che il Senato desideri che il seguito della discussione sia rinviato a domani.

*Voci.* Sì, sì.

PRESIDENTE. Domani dunque il Senato si radunerà in seduta pubblica all'ora consueta pel seguito della discussione del progetto di legge relativo ai conflitti di attribuzioni.

La seduta è sciolta. ( ore 5 3/4 )