

XXIV.

TORNATA DEL 1° MARZO 1877

Presidenza del Presidente **TECCHIO**.

SOMMARIO. — *Messaggio del Presidente della Corte dei conti — Seguito della discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni — Continuazione dello svolgimento degli emendamenti del Senatore Pescatore, e svolgimento di quello del Senatore De Cesare — Considerazioni del Senatore Errante sull'articolo 1 — Gli emendamenti dei Senatori De Cesare e Pescatore sono appoggiati — Dichiarazioni del Senatore Astengo, Relatore, e del Ministro di Grazia e Giustizia — Ritiro degli emendamenti del Senatore Pescatore — Reiezione dell'emendamento del Senatore De Cesare — Approvazione dell'articolo 1 — Schiarimento chiesto dal Senatore Errante sull'articolo 2 — Dichiarazioni del Relatore e del Ministro di Grazia e Giustizia — Replica del Senatore Errante, cui risponde il Ministro di Grazia e Giustizia — Approvazione dell'articolo 2 — Considerazioni del Senatore Errante sull'articolo 3, cui risponde il Relatore — Replica del Senatore Errante — Approvazione dell'articolo 3 — Dichiarazione del Senatore Errante sull'articolo 4 — Rincio della discussione alla tornata successiva.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

È presente il Ministro di Grazia e Giustizia, e più tardi interviene il Ministro della Guerra.

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

Atti diversi.

Lo stesso Senatore, *Segretario*, CASATI legge il seguente messaggio del Presidente della Corte dei Conti:

Roma, li 28 febbraio 1877.

In ordine al disposto dell'articolo 10 della legge 22 aprile 1869, N. 5026, si ha il pregio di comunicare al Senato l'elenco dei contratti sui quali nel decorso anno 1876 il Consiglio di Stato ha dato il suo parere e che la Corte ha registrati.

Il Presidente
DUCHOQUÉ.

PRESIDENTE. Avverto i signori Senatori che l'elenco del quale parla questo messaggio del Presidente della Corte dei Conti resta depositato nella Segreteria onde ciascun Senatore possa esaminarlo.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno porta la continuazione della discussione del progetto di legge sui conflitti di attribuzioni.

La parola spetta, per continuare il suo discorso, al signor Senatore Pescatore.

Senatore PESCATORE. Signori Senatori. Eravamo alla ricerca di una guarentigia contro i pericoli che non si possono dissimulare, attesa la gravità e la generalità di certe questioni che compromettono tutto un paese, imperocchè malamente decise tali controversie, ne possono derivare d'un tratto milioni e milioni d'oneri all'Erario.

La prima guarentigia è certamente la sag-

gezza e la moderazione, comprovate da un'esperienza universale, che ha sempre mostrato di avere l'autorità giudiziaria; tuttavia molti si spaventano, imperocchè non è impossibile certamente un errore per parte dell'autorità giudiziaria.

La seconda guarentigia risiede nella natura stessa dei processi civili, imperocchè le cose giudicate da quest'autorità, non hanno mai effetto oltre il caso deciso, e se un errore si insinua, in altri casi che sorgeranno la stessa autorità, meglio illuminata, potrà sempre emendarli.

Ma questo vale nel maggior numero delle controversie e non in certe questioni straordinarie che sono note a tutti, come, per esempio, la questione dei danni di guerra, quella della ripetizione da parte dei comuni e delle provincie per somministranze fatte al Governo precedente e simili.

Ebbene, la guarentigia naturale, solida, positiva, contro tutti questi pericoli, sta nella subordinazione dell'autorità giudiziaria al potere supremo legislativo, il quale è munito della facoltà, di cui usa raramente, ma di cui pure usa ed usar deve nei casi a cui ho accennato, di dare un'interpretazione autentica alla legge.

Appena commesso il vero o supposto errore in un caso particolare, il Potere legislativo si sveglierà immediatamente a correggere l'interpretazione men retta. Non si potrà più correggere per revocare il giudicato; la decisione è irrevocabile, che in quel caso particolare ha dato l'Autorità giudiziaria, ma impedirà che la stessa dottrina erronea si applichi agli altri casi, quantunque affatto identici, dichiarando che l'interpretazione autentica della legge si applica anche ai casi pendenti.

Mi si dice, o mi si dirà, che è inutile dichiararla questa facoltà, perchè, essendo nello Statuto, è inutile riaffermarla. Io rispondo che prevale oggi una teoria giustissima in sè e in generale: che cioè il Potere legislativo in un Governo costituzionale non debba ingerirsi nelle questioni giuridiche, debba abbandonarle in modo assoluto ai Tribunali, ed anche quando corregge un errore preso dall'Autorità giudiziaria, anche quando vede che è male interpretata la legge, che non conviene lasciare radicarsi cotesta interpretazione, non debba già emettere una disposizione con cui si inter-

preti la legge, ma solo rifare a nuovo la legge, sostituire all'antico un nuovo testo, e dichiarare nel medesimo tempo che ai casi pendenti non si applichi la nuova disposizione. Questa teoria provvede degnamente e giustamente all'indipendenza che vuole mantenersi all'Autorità giudiziaria, ma conviene alle cause d'interesse particolare, nelle controversie d'interesse superiore, universale, No.

Credo utile che si dica da alcuno, e non si dica da altri, che invece nelle controversie che includono un interesse generalissimo, un interesse di tutto lo Stato, il potere legislativo si faccia avanti e interpreti francamente la legge rendendo l'interpretazione sua applicabile anche ai casi pendenti; così mi pare che potrebbero essere assicurati gli animi e sgombrati tutti i timori. Non è certamente onesto, nè opportuno sarebbe indicare nella legge queste guarentigie, questi rimedi direttamente; ma se ci è un modo indiretto, se si può trovare una formola onesta che accenni questo concetto, se è possibile nel testo medesimo della legge con cui si allargano cotanto i poteri dell'autorità giudiziaria, se questa formola, dico, si potesse trovare, credo che sarebbe assai opportuno accoglierla. Il trovarla è certamente difficile, ma io sottoporro al giudizio del Senato una formola che mi pare accettabile, e ne porge l'occasione un articolo dello stesso progetto che oggi si discute. Là dove si dichiara che quando la Suprema Autorità giudiziaria ha pronunziato a Sezioni unite la sua sentenza, questa forma sulla questione un giudicato supremo e irrevocabile, non vuole certamente dire quel testo che è supremo e irrevocabile in modo assoluto anche a fronte di una legge interpretativa che il potere legislativo stimasse di emettere per le decisioni future.

Ebbene, vi è una formola che esprimerebbe onestamente e indirettamente questa riserva, quando si dicesse così: «avrà forza di giudicato supremo ed irrevocabile; e per il caso deciso anche a fronte di una interpretazione autentica, che il legislatore stimasse pescia di emettere per norma delle decisioni emanande, attesa la gravità e la generalità degl'interessi implicati nella controversia».

Ieri annunciava una grave imperfezione della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, la quale all'articolo 4° decreta

bensi che l'autorità giudiziaria dichiarò il dritto, ma non le dà facoltà di farlo eseguire: dice ai privati di ricorrere all'autorità amministrativa, e non dice altro, non prefigge alcun termine all'Amministrazione, non dà al giudice il diritto di stabilirlo, nè suggerisce alcun rimedio.

È opinione di molti che, ricusando l'Amministrazione di conformarsi al giudicato dell'autorità giudiziaria, questa possa condannarla al rifacimento dei danni, cosa un po' dura ad intendersi perchè se non può costringerla direttamente, come potrà ciò fare, indirettamente? Tuttavia è cosa giusta che, ricusando l'Amministrazione di fare quello che la legge prescrive, sia condannata a pagare i danni. Ebbene io proporrei un'aggiunta in questo senso. Nè si dica che questo non è il luogo perchè non si tratta di riformare la legge abolitiva del contenzioso amministrativo.

Sissignori; si tratta di aggiungere quello che manca, si tratta di completarla: e non è questa l'occasione più opportuna a correggerne quell'imperfezione, che ne vizia il sistema nella parte più essenziale delle guarentigie? Stiamo forse compilando un trattato in cui la distribuzione logica delle materie è di rigore, o stiamo provvedendo per legge ai bisogni più stringenti in un determinato ordine di cose?

Coll'enunciato intendimento io proporrei il seguente articolo:

« Se la pubblica Amministrazione non avrà creduto di assecondare il ricorso della parte privata di cui si parla nell'art. 4° della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, si intenderà che abbia prescelto di pagarne un'equa indennità da stimarsi e liquidarsi nelle vie e coi mezzi comuni. »

Signori, pensiero evidente del Ministero e della Giunta fu che in tutti i casi la questione dei conflitti (a cui dalla Giunta fu cangiato nome, chiamandola *regolamento di competenza*, nulla, nulla affatto, mutato nella sostanza) fosse sempre decisa in grado supremo dalla Cassazione romana. Ebbene, il progetto del Ministero aveva fallito lo scopo, come avvertì la Giunta, che introdusse, a fine di emendare il difetto, l'articolo 5 del suo progetto: il quale però lasciava ancora sfuggire un'intera serie di casi, nei quali la questione dei conflitti era decisa da altre Cassazioni del Regno. A togliere questo

sconcio provvedeva radicalmente l'articolo 1° de' miei emendamenti. Accadde che nello stesso punto anche la Giunta si avvedesse del nuovo suo errore; e certo senza avere ancora preso cognizione degli emendamenti che io avevo già presentato, e per *concordanza fortuita di entrambe le parti*, che è la prova più sicura della verità del concetto, ieri, dopo il mio, depose anch'ella un nuovo emendamento, che contiene in altra forma lo stesso rimedio; tranne che suppone, che non s'abbiano mai ad impugnare altre sentenze che quelle di Corti d'appello, dove che anche sentenze di Tribunali di circondario potrebbero trovarsi nello stesso caso.

Quando è così, io risolvo di non proseguire più oltre.

Poichè la Giunta Centrale cambiò il conflitto d'attribuzioni in *regolamento di competenza*, almeno ne avesse fatto un mezzo ordinario e comune a tutte le parti contendenti, perocchè il regolamento di competenza si fonda sopra un principio di senso comune, che cioè interessa tutte le parti non moltiplicare i giudizi in tre successivi gradi solo per cercare il giudice competente che poi abbia a trattare le questioni di merito; e non interessa forse anche la pubblica Amministrazione, che la questione di competenza sia d'un tratto decisa dalla Corte suprema? Questo principio di giustizia, di utilità evidente per tutti e di convenienza, mi pare il solo degno di un legislatore: il resto non è che arzigogoli di giuristi.

Un'altra reliquia dell'antico sistema è l'intervento del Prefetto.

A che cosa serve questa comparsa straniera sulla scena giuridica?

Non so quali scuse, quali ragioni si possano addurre per giustificare quella comparsa, dichiariamolo francamente, affatto oziosa. Pazienza se fosse solamente inutile, ma gli è che questo intervento è pernicioso; ve lo dico, perchè me lo suggerisce l'esperienza; è pernicioso perchè il decreto del Prefetto porta per conseguenza una deliberazione del Tribunale; e difatti anche questa deliberazione del Tribunale è mantenuta nel progetto della Commissione, che il Tribunale cioè deve deliberare e deve riconoscere se il decreto del Prefetto è emanato veramente nei casi determinati nella legge.

Ebbene, Signori, sapete cosa accade, e cosa

accadde presso la Cassazione romana, e non è gran tempo? Accadde che il Tribunale deliberando sopra il decreto del Prefetto ha dichiarato che doveva astenersi, che doveva dunque la causa essere portata al Consiglio di Stato per la decisione del conflitto. La parte privata ha ricorso contro questa sentenza sospensiva del Tribunale ed è stata portata davanti alla Cassazione romana la questione se il Tribunale poteva o non accogliere il decreto del Prefetto; e il Prefetto ha dovuto poi emettere un nuovo decreto con cui diceva di elevare il conflitto anche davanti alla Corte di Cassazione per portare questa nuova causa al Consiglio di Stato; e davanti alla Cassazione sorgeva un'altra difficoltà, ed è che la giurisprudenza delle Cassazioni ha ritenuto che non si possa elevare il conflitto in questo stadio supremo della procedura.

Di un ultimo articolo, Signori, credo ancora necessario di parlare, vale a dire dell'articolo in cui si dice che la decisione del conflitto è determinata dall'oggetto della domanda, non già dalla pertinenza del diritto o dalla proponibilità dell'azione.

Confesso di non essere sicuro di ben intendere codesto articolo; o dichiara un principio molto volgare, oppure introduce un errore.

Traduciamo in termini volgari quello che nell'opinione di tutti serve di regola nelle quistioni di competenza.

Cosa si guarda prima? La possibilità del diritto.

Non viene in mente a nessuno, che per decidere una quistione di competenza, si debba esaminare se il diritto addimandato compete realmente; questo si cercherà poi; basta che la materia che cade in controversia, avuto riguardo alla sua natura astratta e generale, possa dar luogo ad un diritto.

Se poi esistano realmente le condizioni di fatto che si richiedono perchè il diritto compete, e l'azione possa essere proponibile, si verificherà, e questa sarà la ricerca del diritto di merito.

Dichiarato che il Tribunale è competente, avuto riguardo, come si suol dire, all'oggetto della domanda, riconosciuto una volta che nel tema proposto è possibile che emerga provato il diritto, cioè si provi la verità, la realtà delle condizioni di fatto che la legge richiede, la competenza è stabilita.

Dunque, quando mi si dice che non si guarda alla pertinenza del diritto, si dice una cosa che tutti sanno, che è perfettamente inutile, anzi inopportuno di dichiarare nella legge di cui si tratta, di insegnare alla Magistratura suprema il criterio elementare che si debbe seguire per giudicare questa questione. Ma se si volesse seguire un altro sistema, se si volesse indicare, che la Magistratura suprema dee dichiarare competente l'Autorità giudiziaria anche quando non è possibile nella materia proposta, che esista un diritto, questo allora sarebbe un errore, perciò mi pare che codesto articolo sia completamente da eliminarsi. Poniamo: un comune osserva tutte le formalità, tutte le condizioni della legge (narro un fatto avvenuto non è gran tempo) e stabilisce una tariffa che regoli il prezzo del pane. Intervenuto l'intero Consiglio comunale, la deliberazione fu sottoposta alla Deputazione provinciale, e l'ha approvata. Vanamente si è reclamato contro quell'approvazione all'Autorità superiore; insomma siamo in regola. La tariffa è stabilita nelle forme della legge e nei termini del regolamento emanato per la esecuzione della legge comunale. È stabilita sopra un genere di prima necessità, genere cui il regolamento permette di stabilire una tariffa. Dunque, il comune in questo caso ha fatto una vera legge, una legge locale. Eppure insorgono i fornai e si lamentano presso l'Autorità giudiziaria e domandano il risarcimento dei danni.

Noi siamo danneggiati, essi dicono, non possiamo vendere il nostro pane al prezzo giusto. Il Consiglio comunale ha sbagliato tutti gli elementi del calcolo: la tariffa è ingiusta. Si porta la questione al Tribunale, se non si guarda alla pertinenza del diritto, nè alla proponibilità dell'azione, si potrà dichiarare competente l'autorità giudiziaria? No, o Signori, in questo ed in tutti gli altri casi consimili, non solamente non si verifica un diritto concreto, ma ne manca la possibilità.

Dunque l'autorità giudiziaria non può essere competente. Dite quindi che nelle questioni di competenza non si ricerca se nel caso attuale esistano le condizioni di fatto per verificare il diritto: ma quello che si deve richiedere infallibilmente si è che nel tema proposto, avuto riguardo alla natura astratta del tema,

possa verificarsi il diritto e addursi le prove di fatto necessarie per stabilire un diritto.

Dunque, ripeto, l'articolo come sta, o dichiara una verità affatto elementare, di cui non è lecito dubitare, che direi quasi non è lecito insegnare a nessuna autorità giudiziaria; oppure tende ad allargare al di là dei giusti confini l'autorità medesima.

Lasciando codesto articolo, si potrebbe forse giudicare competente l'autorità giudiziaria; e non potendo l'autorità giudiziaria annullare la tariffa che è stata decretata nei limiti della legge, e che vanamente impugnata davanti alla superiore autorità amministrativa, fu definitivamente confermata, dimodochè sia inviolabile e da osservarsi da tutti i fornai, potrebbe per avventura il giudice dichiarare l'Amministrazione comunale tenuta a risarcire i danni?

Spero, o Signori, che almeno questi ultimi riflessi saranno presi in considerazione dall'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. La parola spetta all'on. De Cesare.

Senatore DE CESARE. Signori, la separazione tra le forme rispettive dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria, secondo me, si collega strettamente coll'ordine e coll'interesse pubblico. L'atto con cui si dichiara la collisione tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria per la rivendicazione della competenza in una materia per la quale una di esse abbia ecceduto i propri poteri, è un atto di suprema amministrazione, e quindi compete all'autorità amministrativa di esercitarlo. Codesta facoltà è attribuita all'autorità amministrativa, perchè essa sola è in possesso di tutti quei fatti che possono chiarire il dubbio della competenza, e quindi compete ad essa il diritto di esporre e valutare codesti fatti, di promuovere sopra di essi una matura e ponderata discussione, e corredarli di tutte quelle forme probanti che la legge ammette. Da ciò l'affermazione non dubbia, non equivoca, ma recisa del mio emendamento; cioè, che all'autorità amministrativa è dovuto non solo di opporre in qualunque stato di causa la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ma di elevare eziandio un conflitto di attribuzioni nei modi e termini della legge.

E la giustificazione di codesto mio emendamento deriva dal primo articolo dell'Ufficio Centrale; dal quale traspira una certa titubanza

od incertezza che dir si voglia relativamente al concetto se doveva o no eliminare intieramente il conflitto di attribuzioni. Ma forse, incalzato dal progetto ministeriale che ammette il conflitto, l'Ufficio Centrale è stato costretto ad usar parole che, mentre accennano alla materia dei conflitti di attribuzioni, nella sostanza negano il conflitto e riducono la cosa ad una pura e semplice competenza, divisa in ordinaria e straordinaria. La competenza ordinaria segue il corso delle leggi di procedimento che abbiamo (non c'era bisogno neanche di dichiararlo); la competenza straordinaria, invece, consiste nel promuovere direttamente il giudizio di incompetenza presso la Corte di Cassazione.

In breve, l'Ufficio Centrale ha fatto un passo più in là del Ministro Guardasigilli; ha ridotto ogni cosa alla pura e semplice competenza col solo divario e la vana distinzione della forma ordinaria e straordinaria.

In vista di ciò, e per i motivi innanzi espressi e che a me paiono di grande rilevanza in ordine all'affermazione del conflitto di attribuzioni acclusa nel mio emendamento, io prego il Senato a volerlo accogliere ed approvare. Se il mio primo articolo sotto forma di emendamento sarà approvato, io presenterò tutti gli altri di seguito a compimento del concetto che ho già disegnato nei discorsi da me pronunziati nei passati giorni.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Nel progetto di legge emendato dall'Ufficio Centrale, ed accettato dal Ministro di Grazia e Giustizia, credo che vi sieno tre questioni: la prima per stabilire il giudice della competenza; la seconda che determina le formalità da usarsi, nell'esperimentare l'azione d'incompetenza da parte del Prefetto; in terzo luogo, ciò che forma oggetto dell'articolo quarto, del modo con cui si debba intendere la questione di competenza e della proponibilità dell'azione.

In quanto a me, mi riservo di fare alcune osservazioni allorchè verranno in discussione quegli articoli: dichiaro però sin d'ora, che sulla seconda questione, mi sembra che tutti siamo d'accordo; cioè a dire sulle nuove e più spedite forme che sono state adottate dall'Ufficio Centrale e consentite dal Ministro; che si compendiano, in pubblicità della discussione,

termini abbreviati, e metodo interamente diverso da quello adottato fin ad ora nel procedimento.

Su tale proposito l'onorevole Relatore faceva giustamente osservare, che col Regolamento tuttora in vigore, occorreano 7 o 9 mesi per portare a termine una decisione di conflitto, non per colpa del Consiglio di Stato, ma pel vizio del Regolamento stesso.

Si lamentava la non pubblicità della discussione, ed il primo articolo della legge che è sottoposto al vostro esame provvede a ciò; la qual cosa sarà utilissima, e specialmente al Consiglio di Stato.

Una volta che il Senato avrà determinato quale de' due magistrati supremi meriti la preferenza, nel resto della discussione si vedrà, se vi sono dubbi nell'ammettere talune disposizioni e quali essi siano.

Eccoci ora al dilemma: o Consiglio di Stato, o Corte di Cassazione, a sezioni unite, residente in Roma.

Che cosa si è detto del Consiglio di Stato?

Si è detto questo: il Consiglio di Stato non può essere il giudice de' conflitti o della incompetenza, perchè è un Corpo puramente amministrativo.

A mio avviso il Consiglio di Stato, per la legge attuale, politicamente è una guarentigia del potere esecutivo per la sua responsabilità ideale, poichè essendo disposto per legge che nelle più gravi questioni dev'essere sentito il Consiglio di Stato, se il parere è stato favorevole, può il Ministro eseguirlo, e allora la sua responsabilità è messa sotto la salvaguardia delle cautele prescritte dalla legge. Ove poi il Ministro non voglia seguire il parere del Consiglio di Stato, deve risultare dal decreto reale, di essere stato udito il Consiglio dei Ministri, e così la responsabilità sua viene condivisa con tutto il Ministero.

Che cosa è il Consiglio di Stato dal lato amministrativo? Per quanto io sappia, non amministra nulla. La sua attribuzione in materia amministrativa sta in ciò, che essendo collocato all'apice del potere amministrativo in virtù dell'art. 9 della legge sul Consiglio di Stato, dà il suo voto:

1. Sopra tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione;

2. Sulle domande di estradizione fatte da Governi stranieri;

3. Sulla esecuzione delle provvisori ecclesiastiche di ogni natura;

4. Sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità di provvedimenti amministrativi, sui quali siano esaurite, e non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica. Il Consiglio ecc.

Il Consiglio di Stato ha, o non ha giurisdizione? Per la legge attuale l'ha senza dubbio di sorta.

L'articolo 10 prescrive:

« Il Consiglio di Stato esercita *giurisdizione propria*, pronunciando definitivamente con decreti motivati:

1. Sui conflitti che insorgono tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria;

2. Sulle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti, e delle altre sul debito pubblico;

3. Sui sequestri di temporalità, sui provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle podestà civili ed ecclesiastiche, e sopra gli atti provvisori di sicurezza generale relativi a questa materia;

4. Sulle altre materie che dalle leggi generali del Regno sono deferite al Consiglio di Stato, e sopra tutte le questioni che da leggi speciali, non peranco abrogate nelle diverse provincie del Regno, fossero di competenza dei Consigli e delle Consulte di Stato.

L'istanza per queste decisioni è trasmessa al Consiglio di Stato dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti. »

Ecco che vera giurisdizione l'ha; e se pel progetto attuale gli venisse tolta pel primo caso, gli rimarrebbe pel resto.

Ma si è detto: vi si oppone il sistema, il rigore dei principî: tutte le volte che si vuole camminare rettamente, bisogna stabilire norme assolute e inflessibili. Io credo che le discussioni sui principî, per quanto bellissime in teoria, sono come le linee parallele che corrono sempre e non s'incontrano mai se non nella fantasia dei matematici, cioè negli spazi infiniti creati dalla immaginazione.

L'accordo fra i disputanti sulla purità e verità dei principî non si è mai visto. Ciascuno procede dal suo punto di vista opposto o di-

verso, e non vede o non si avvede del cammino percorso dal suo competitore.

Ma in verità, la teoria dei principî puri non è applicabile in ogni caso della vita pubblica. Giusto in questo momento che si discute nell'altro ramo del Parlamento sulle incompatibilità per esser membro della Camera elettiva, taluni vorrebbero escludere la magistratura, dicendo che chi applica la legge non può fare le leggi.

Altri dicono invece: non esser giusto, anzi pericoloso che gli uffiziali superiori dell'esercito facciano parte del Corpo legislativo, e tutto ciò per la logica puritana de' principî, non rispondente alle condizioni nostre sociali.

Dove sono nell'ordinamento attuale queste distinzioni metafisiche, assolute? Noi troviamo che per legge il Consiglio di Stato esercita giurisdizione: per l'art. 124 della legge sui lavori pubblici è l'autorità amministrativa che giudica; per le leggi fatte posteriormente alla legge del 1865, sono stati dati poteri espressi per giudicare di talune controversie ad autorità che appartengono all'ordine amministrativo.

Giunto a questo punto, io sento il dovere di rendere vive grazie all'onorevole Ministro Guardasigilli che, oltre le sue belle doti d'ingegno e dottrina, si distingue pure per cortesia di modi, la quale proviene sempre da animo squisitamente gentile, per tutto quello che ha detto del Consiglio di Stato sui decreti da esso fatti nelle questioni dei conflitti di attribuzioni.

Siamo dunque perfettamente d'accordo in ciò, che il Consiglio di Stato, ha scrupolosamente adempiuto il suo compito: ma qui mi sorge un'idea non alta, ma di senso comune, ed è questa, che esprimerò in forma di apologo. Una famiglia qualunque abita in una casa, che non ha recato nessun detrimento alla salute, che non incomoda alcuno, ed è riscaldata dai raggi d'un sole benefico, che nel caso nostro, sarebbe il sole della giustizia; viene un grande architetto, un Bramante redivivo, il quale dicesse: questa casetta è buona, è comoda e salubre, ma non risponde ai principî architettonici, buttiamola giù....

Se quella famiglia si rifiutasse al progetto ideale che costerebbe danari, fastidi e non si sa quali malanni, farebbe bene o male? è una

questione che rimetto alla saviezza del Ministro e del Senato!

La ragione per la quale si è detto sempre che il potere giudiziario non possa essere il giudice delle facoltà dell'autorità amministrativa, sta in ciò, che l'un potere non debba avere predominio sull'altro; e qui ricordo le osservazioni fatte dall'on. Senatore Cadorna, cioè, che non si tratta di questioni del mio e del tuo, non si tratta nè punto nè poco di diritti. Si sa che tutte le questioni di diritto vanno sempre dinanzi ai Tribunali ordinari; ma la questione è di facoltà amministrative.

Ora le facoltà amministrative non interessano alcuno, tranne lo stato sociale, e quelle facoltà si concedono, per poterle usare a beneficio comune. Perchè si è detto conflitti di attribuzioni? Perchè non si disputa per altro se non per vedere se una data facoltà sia stata o pur no concessa all'autorità amministrativa; ed essa la reclama per sè nell'interesse comune contro l'autorità giudiziaria che intendesse rapirgliela.

Si è detto dall'egregio Ministro Guardasigilli, che i Tribunali misti hanno fatto cattiva prova. Si è aggiunto, che la Corte di Cassazione nel Belgio ha fatto invece ottima prova. Che i Tribunali misti abbiano fatto cattiva prova e che siano stati aboliti per questo, parmi non risulti dalla storia.

Nel 1849 vennero istituiti in Francia e durarono fino al 1852. Nel dizionario dell'amministrazione francese si legge che l'esistenza del Tribunale dei conflitti ha dato *buoni ed ottimi* risultati, non fosse altro, perchè ha posto fuori controversia certe questioni che formano il patrimonio della pratica giurisprudenza.

Venne il 2 dicembre del 1851, e dopo il 2 dicembre la Costituzione del 1852, ed allora fu abolito; l'autorità dittatoriale e imperiale assunse e raccolse tutte le facoltà in se stessa. Nel 1872, la Repubblica ristabilì il Tribunale misto pei conflitti, in segno, credo, non di biasimo, ma di fede.

Quando si parlò di Tribunali misti, io mi abbandonai ad un'ipotesi rosea, e dissi, come volete che uomini appartenenti ad ordini diversi, solo per questo potessero per sistema decidere in un senso, anzichè in un altro?

Peccai e fui contraddetto colla solita urbanità e gentilezza di modi dall'onorevole Ministro

Guardasigilli, il quale mi rispose: Noi abbiamo su ciò l'autorità di uno scrittore francese, il quale in termini categorici dice, che i magistrati appartenenti all'ordine giudiziario opinano sempre in favore dell'autorità giudiziaria, e quelli del Consiglio di Stato in senso opposto, e furono sempre in conflitto fra loro.

Ma se l'esperienza vi dimostra che quelli che appartengono all'ordine giudiziario risolvono sempre le questioni di conflitto in senso favorevole all'autorità giudiziaria, e allora vorreste rimettere tali questioni *unicamente* all'autorità giudiziaria? Formate almeno un Corpo in cui partecipino gli uni e gli altri; se non altro sarà possibile la discussione: altrimenti rimane l'autorità giudiziaria arbitra assoluta e signora dell'autorità amministrativa; nè vi saranno più conflitti in questioni di competenza, perchè la questione è bella e risolta, prima che promossa.

Io dissi che un tal sistema non fu mai adottato da una grande Nazione.

Il Senatore Deodati citava l'esempio dell'Austria.

Se si parla dell'Austria prima del 1859, noi abbiamo i documenti storici. Nel Lombardo-Veneto vi erano le famose ordinanze di Radetzki, le quali non avevano bisogno del sussidio del Consiglio di Stato o della Corte di Cassazione; il Dittatore definiva quali cause erano di competenza giudiziaria, quali del potere amministrativo, e silenzio su tutta la linea.

Se si parla dell'Impero Austro-Ungarico, il Relatore contraddiceva ieri il Senatore Deodati, e dimostrava che la facoltà di decidere i conflitti non è deferita all'autorità giudiziaria, ma ad altro Corpo appositamente formato.

Fra grandi e piccoli Stati, di esempio non abbiamo che quello del solitario e mingherlino Belgio.

Ma il Mantellini scrisse nella sua Relazione che era tanto meraviglioso l'esempio del Belgio, che dal tempo in cui fu istituita ivi la Cassazione, non vi è stato nessun conflitto. Qual meraviglia! Ciò è ben naturale, quando quella stessa autorità la quale deve decidere della competenza, decide anche dei conflitti.

Chi oserebbe elevare un conflitto innanzi all'autorità di cui s'impugna la giurisdizione? Ma con ciò, gl'interessi della Nazione affidati all'Amministrazione pubblica e finora tutelati dai Prefetti, correrebbero rischio di naufragare.

Dagli entusiasti si grida: avanti, avanti nella via del progresso, tutta l'Europa ci guarda ed applaude. Purchè non siano gli applausi del Circo ai gladiatori! Io credo che le vere congratulazioni ci verranno allorchè i nostri ordinamenti funzioneranno meglio degli altri, allorchè, per esempio, in fatto di sicurezza pubblica, staremo meglio degli altri: tutte le leggi che si possono inventare saranno derisorie, sinchè le statistiche penali o civili dimostreranno, che la nostra condizione è peggiore di quella degli altri Stati. Che se invece saremo prosperi e tranquilli, allora sì che avremo vere e sincere congratulazioni, allora sì che il mio cuore si allargherà sprigionando il respiro, che mi geme qui dentro!

Quale fu il concetto per cui gli altri Stati furono condotti all'idea di non far arbitra la sola autorità giudiziaria de' conflitti di attribuzioni?

Il concetto lo espresse in poche parole quella mente intuitiva e profonda del sommo Romagnosi. Le sue parole sono queste:

« L'ordine giudiziario e l'ordine amministrativo essendo per la Costituzione e per le leggi scambievolmente indipendenti, non possono essere giudici l'uno dell'altro. » Romagnosi: *Principii fondamentali del diritto amministrativo*.

Sarà un concetto sbagliato, ma è il concetto d'un grande uomo, d'un uomo di genio, è il concetto che tuttora abbiamo in esecuzione in tutta Europa.

Dobbiamo dunque convenire che è un esperimento nuovo che si vuol fare in omaggio al proverbio: la fortuna giova agli audaci; quando non si rompono il collo, aggiungo io. Detto ciò, il Senato deciderà. Dall'accettare o non accettare l'articolo primo dipenderà la soluzione della prima questione. Sapremo in breve a qual giudice dovremo dirigerci. In quanto poi alle osservazioni che potessero riflettere e riguardare tutte le altre disposizioni del presente progetto di legge, mi permetterò a suo tempo di sottoporre al Senato alcune brevi osservazioni.

PRESIDENTE. Prima di procedere oltre, chieggo al Senato se vengono appoggiati i due emendamenti, l'uno dell'onor. Senatore Pescatore, l'altro dell'onor. Senatore De Cesare.

Domando prima di tutto se sia appoggiato

l'emendamento 1° all'articolo 1° dell'onorevole Pescatore.

Chi l'appoggia, voglia alzarsi.

(È appoggiato.)

PRESIDENTE. Domando se viene appoggiato l'emendamento all'articolo 1° del Senatore De Cesare?

Chi lo appoggia, voglia sorgere.

(È appoggiato.)

PRESIDENTE. Ora la parola spetta all'onorevole Relatore, Senatore Astengo.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Dopo tanti giorni di discussione generale, io non rientrerò nuovamente nella medesima, e mi restringerò ad accennare l'opinione dell'Ufficio Centrale sopra i due emendamenti che sono stati proposti, incominciando da quello dell'onorevole Senatore De Cesare.

È ben naturale che l'Ufficio Centrale non lo accetti, imperocchè se questo emendamento, preso isolatamente, potrebbe solo significare la sostituzione in sostanza dell'art. 1° del progetto ministeriale a quello dell'Ufficio Centrale, tenuto conto però del discorso dell'onorevole De Cesare nella discussione generale e di quanto ha pur detto nella presente tornata, è abbastanza evidente che il suo emendamento è il primo articolo di un intero progetto che il proponente intende opporre tanto a quello del Governo, quanto a quello dell'Ufficio Centrale. Anzi debbo aggiungere che l'art. 1° proposto dall'onorevole De Cesare è la ripetizione letterale dell'art. 1° del progetto del precedente Ufficio Centrale, e dobbiamo da ciò dedurre che gli altri articoli che il Senatore De Cesare si è riservato di proporre al Senato, ove venga approvato il suo art. 1°, saranno i successivi articoli del progetto del primo Ufficio Centrale passato.

Comunque, o sia questo il suo intendimento, o sia quello di proporre un altro sistema che ancora non conosciamo, siccome non può esservi dubbio dopo i suoi discorsi, che egli intende mantenere la giurisdizione sui conflitti al Consiglio di Stato, così cosa certa è che il suo emendamento è il primo articolo di un progetto che è l'autitesi e del progetto ministeriale, e del progetto dell'Ufficio Centrale.

Conseguentemente noi non possiamo che respingerlo, fedeli al sistema che abbiamo adottato nel nostro progetto.

Quanto agli emendamenti dell'onorevole Senatore Pescatore, noi avremmo veramente desiderato e vivamente desiderato di poterli accettare, perchè professiamo gli stessi suoi principi: il suo progetto e quello del Ministero cogli emendamenti da noi proposti hanno le medesime basi. Tuttavia siamo dolenti di non poter accettare il suo, che chiamerò controprogetto, perchè è un progetto intero sostituito a quello del Ministero ed a quello dell'Ufficio Centrale.

Anzitutto, l'Ufficio Centrale aveva dinanzi un progetto che era già stato votato due volte dall'altro ramo del Parlamento; ed in tutte le parti nelle quali ne accettava i principi gli è parso che fosse preferibile, come più conveniente e più conforme alle consuetudini parlamentari, mantenerne il testo, emendandolo soltanto dove occorresse emendarlo, anzicchè sostituirgli addirittura un progetto nuovo.

D'altronde è sembrato e sembra tuttora all'Ufficio Centrale che sia preferibile il testo del progetto ministeriale cogli emendamenti proposti da esso Ufficio, al testo del progetto dell'onorevole Pescatore, comunque riconosca che merita questo molti elogi e nell'insieme e in tutte le sue parti.

Il primo paragrafo dell'articolo 1 del progetto del Senatore Pescatore corrisponde nella sostanza all'articolo 5 del progetto dell'Ufficio Centrale, come è stato redatto ultimamente, secondo l'emendamento che vi è stato distribuito; imperocchè tanto l'art. 5 del progetto dell'Ufficio Centrale quanto la prima parte dell'art. 1 del progetto dell'onorevole Pescatore stabiliscono il principio che ogni qualvolta si tratti di impugnare delle sentenze pronunziate in grado di appello, intorno alla questione di competenza dell'autorità giudiziaria, ne spetti esclusivamente il giudizio alle sezioni di Cassazione istituite in Roma.

Nella seconda parte dell'art. 1 del progetto dell'onorevole Pescatore vi è un cambiamento importante intorno al modo speciale di provocare la decisione diretta della Corte di cassazione di Roma intorno alla suddetta questione di competenza. L'onorevole Pescatore vorrebbe che qualunque delle parti, e in qualunque stato della causa, purchè però, come è detto in fine del suo articolo, non fosse ancora pronunziata una sentenza sulla competenza passata in cosa

giudicata, vorrebbe, dico, che qualunque delle parti e in qualunque stato della causa possa proporre istanza per il regolamento di competenza dinanzi alla Cassazione di Roma, abbenchè la parte istante sia quella medesima che abbia sollevato l'eccezione d'incompetenza. E soggiunge: « 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 solo creda appartenere le decisioni e i provvedimenti sopra la materia recata dalle parti contendenti alla cognizione dell'autorità giudiziaria. »

Invece, tanto il progetto ministeriale, quanto il progetto dell'Ufficio Centrale, mentre lasciano alla pubblica Amministrazione, come è naturale, l'uso dei mezzi ordinari di opporre l'eccezione d'incompetenza dell'Autorità giudiziaria, davanti alla quale si trovi convenuta, come lo può fare qualunque altro litigante, le attribuiscono inoltre la prerogativa speciale di provocare la decisione diretta della Corte di cassazione di Roma, senza obbligo di attendere la sentenza del Tribunale e quella della Corte d'appello, prerogativa che negano al litigante privato.

Ecco in che consiste la principale differenza fra il progetto nostro e quello dell'onorevole Senatore Pescatore, il quale vorrebbe che anche in questa materia le parti litiganti fossero trattate ugualmente, e comprenderebbe sempre fra tali parti la pubblica Amministrazione, che autorizzerebbe ad intervenire nella causa, anche al solo effetto di tutelare le proprie attribuzioni, sebbene disinteressata affatto riguardo al merito.

Però all'Ufficio Centrale è sembrato che qui manchino le condizioni di fatto del regolamento ordinario di competenza, come è definito e regolato dal Codice di procedura civile, e che per le parti private manchino affatto quelle ragioni speciali che possono consigliare di accordare alla pubblica Amministrazione la prerogativa di provocare la decisione diretta della Corte di Cassazione intorno alla competenza.

Il regolamento di competenza, secondo il Codice di procedura civile (art. 108), ha luogo quando una medesima causa, ovvero due cause fra loro connesse, siano promosse davanti a

due o più Autorità giudiziarie, e qualunque delle quali può proporre la domanda pel regolamento della competenza dinanzi all'Autorità immediatamente superiore, mentre nel caso nostro non abbiamo una o due cause promosse dinanzi a più Autorità giudiziarie; anzi non abbiamo nemmeno una o due cause promosse dinanzi all'Autorità amministrativa e dinanzi all'Autorità giudiziaria.

Attualmente il conflitto di attribuzioni si solleva nell'interesse della pubblica Amministrazione, in occasione d'una sola causa promossa da un privato generalmente contro l'Amministrazione stessa, e talvolta contro un altro privato, per una controversia che l'Amministrazione ritiene di competenza dell'autorità amministrativa.

Lo stesso avverrà, secondo il presente progetto, allorché l'autorità amministrativa farà istanza per la decisione diretta della Corte di cassazione sulla competenza dell'autorità giudiziaria.

Non verificandosi adunque gli estremi del regolamento della competenza, la parte in causa, la quale opponga l'incompetenza o del Tribunale adito, o in genere dell'Autorità giudiziaria, deve proporre la sua eccezione nelle forme ordinarie davanti il Tribunale, e farla giudicare dal medesimo, salvo a ricorrere in appello, ove non sia contento della prima sentenza. Soltanto dopo la sentenza d'appello può ricorrere in Cassazione.

È sembrato quindi all'Ufficio Centrale che quando non vi sia l'interesse pubblico che consigli a deviare da questa regola fondamentale del procedimento, debba questa regola essere osservata dalle parti; e che conseguentemente solo alla pubblica Amministrazione possa accordarsi la prerogativa di provocare la decisione diretta della Corte di cassazione, non potendo esso Ufficio ammettere che la pubblica Amministrazione possa intervenire in una causa vertente tra altri, quando essa non vi abbia interesse, ed intervenirvi unicamente all'oggetto di opporre l'incompetenza del Tribunale davanti cui si trovano in questione altri interessi.

Non potendo l'Amministrazione intervenire in quella causa, non potrebbe usare del mezzo ordinario competente alle parti di opporre l'incompetenza ed impedire il giudizio di merito sopra

materie che essa creda non comprese nelle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria.

Vi ha poi un'altra ragione, che ho avuto l'onore di accennare in altra tornata, la quale si applica anche al caso in cui la pubblica Amministrazione si trovi in causa o possa intervenire, ed è che l'interesse pubblico può talvolta richiedere che non si frapponga indugio a giudicare della competenza dell'Autorità giudiziaria od amministrativa; e sopra tutto poi l'interesse pubblico può esigere che non intervenga intanto alcuna pronuncia di merito, la quale potrebbe essere eseguita prima della risoluzione della questione di competenza e portare dei danni irrimediabili quando in appresso venisse esclusa dalla Corte di cassazione la competenza dell'Autorità giudiziaria.

Sono queste le ragioni che hanno determinato il Governo, l'altro ramo del Parlamento, e l'Ufficio vostro Centrale a mantenere alla sola Amministrazione pubblica questa prerogativa di derogare, nell'interesse della cosa pubblica, all'ordine ordinario dei giudizi.

Ma vi è un'altra differenza tra il nostro sistema e quello dell'onorevole Pescatore, ed è che egli attribuirebbe alla pubblica Amministrazione in genere la facoltà di promuovere il Regolamento di competenza, e noi invece crediamo che la prerogativa speciale di promuovere il giudizio diretto della Corte di cassazione debba attribuirsi al *Prefetto*.

La pubblica Amministrazione è un concetto generale ed astratto, che si concreta in tanti uffici speciali, come per esempio l'Amministrazione delle gabelle, l'Amministrazione del demanio, quella dei tributi diretti, quella dei lavori pubblici e via via. Appartengono alla pubblica Amministrazione anche i funzionari di grado inferiore, come per esempio, l'esattore dei tributi.

Or bene, a noi è parso troppo pericoloso l'accordare a qualunque ufficiale pubblico che rappresenti in giudizio la pubblica Amministrazione, il diritto di ricorrere direttamente alla Corte di cassazione, derogando così alle regole ordinarie dei procedimenti. A noi è sembrato preferibile il sistema del progetto che accorda l'esercizio di detta prerogativa al solo *Prefetto*, che nella sua provincia è il vero rappresentante dell'autorità amministrativa.

Del resto non sono finora sorti reclami per-

chè anche ai privati non sia stato accordato il diritto di portare la questione sulla competenza davanti ad una autorità diversa da quella che è chiamata a conoscere del merito della causa di competenza giudiziaria, nè ci pare che, nel nostro sistema, il far intervenire il *Prefetto* con un decreto possa essere pericoloso, come annunciava l'onorevole Pescatore. Noi che abbiamo escluso il concetto del conflitto tra le due autorità amministrativa e giudiziaria abbiamo tuttavia creduto necessario l'intervento del *Prefetto*, che con un decreto promuova la decisione diretta dalla Corte di cassazione di Roma. Ma siccome il Tribunale non deve pronunciarsi sulla propria competenza come ora è obbligato a pronunciarsi sulla richiesta del *Prefetto*, ne viene che non vi è che una pura domanda del *Prefetto* per provocare la decisione della Corte di cassazione.

Non crediamo poi che possa esservi pericolo alcuno, come ha accennato di temere l'onorevole Pescatore, facendo intervenire il *Prefetto* al solo fine di richiedere la decisione diretta dalla Corte di cassazione, e facendo sospendere la causa dal Tribunale del merito anzichè dalla Corte di cassazione.

Crediamo invece che sia pericoloso o dannoso attribuire alla Corte di cassazione la facoltà di decretare o no la detta sospensione, come è statuito per i Regolamenti di competenza dall'art. 111 del Codice di procedura civile, perchè trattandosi di sospensione puramente facoltativa, la Corte di cassazione, per accordarla o negarla con cognizione di causa, dovrebbe fare un primo esame della controversia, e dopo questo esame accordando o negando la sospensione, potrebbe facilmente pregiudicare il giudizio sulla competenza, che noi crediamo dover rimanere impregiudicato, finchè non sieno sentite le due parti.

Il Tribunale invece, nel sistema del progetto, non potrà mai ricusare di decretare la sospensione della causa senza fare alcun esame sulla questione della competenza, verificando solamente se la istanza del *Prefetto* sia stata fatta nei casi, tempi e modi prescritti dalla legge.

Il secondo articolo del progetto dell'onorevole Pescatore non è che lo sviluppo del sistema adottato nel primo e non occorre perciò che io dica

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° MARZO 1877

altri motivi, pei quali l'Ufficio Centrale non può accettarlo.

L'art. 3 poi dello stesso progetto corrisponde ad una parte dell'art. 3 del progetto ministeriale e del corrispondente articolo del progetto dell'Ufficio Centrale, nè vi ha fra di essi alcuna differenza di sostanza.

Però l'onor. Pescatore ha tolto dal suo progetto l'ultimo comma dell'art. 3 del progetto ministeriale, che corrisponde all'art. 4 del progetto dell'Ufficio Centrale.

L'Ufficio Centrale non ha ommesso di esaminare se fosse utile ed opportuno dichiarare nella legge come debba essere decisa la questione di competenza dell'Autorità giudiziaria, e a caso vergine avrebbe preferito che fosse omessa la relativa disposizione. Ma poichè è stato detto e ripetuto tante volte essersi spesso nelle risoluzioni dei conflitti confusa la questione di competenza colla questione della pertinenza del diritto e della proponibilità dell'azione; dal momento che è comune intendimento di tutti che il giudizio di competenza non si confonda col giudizio di merito; e dal momento che l'altro ramo del Parlamento ha approvato due volte la disposizione anzidetta, è sembrato pericoloso proporre ora la soppressione.

Il principio, l'Ufficio Centrale non poteva che approvarlo, e la soppressione della disposizione che lo proclama potrebbe ora servire a mettere in questione il principio medesimo.

Nè con ciò vi è da temere che si possa allargare la competenza dell'Autorità giudiziaria; mentre la disposizione ha unicamente lo scopo di ben chiarire che la sola, l'unica questione che deve decidere la Corte di cassazione di Roma, è quella della competenza, riservando ogni altra al giudizio di merito.

Ma l'onor. Pescatore bramerebbe che si facesse invece un'aggiunta ad un altro articolo del progetto; vorrebbe, cioè, che dove si dice che *la decisione costituisce sulla competenza un giudicato irrevocabile*, si aggiungesse che ciò dovesse aver luogo anche a fronte di una legge interpretativa che il potere legislativo decretasse con dichiarazione che dovesse anche applicarsi ai casi pendenti.

L'Ufficio Centrale non potrebbe accettare quest'aggiunta, la quale d'altronde non avrebbe alcun effetto pratico.

PRESIDENTE. Onorevole Senatore Astengo, la

prego di avvertire che l'emendamento del quale ella parla, non solo non fu appoggiato, ma non fu neppure mandato al banco della Presidenza; per cui si rende superflua ogni discussione.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Allora verrà a suo tempo il momento opportuno di parlarne.

PRESIDENTE. Siamo al 1° articolo.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Quanto al 1° articolo non ho nulla da aggiungere, se non che pregare il Senato di accettare quello dell'Ufficio Centrale e respingere gli emendamenti che sono stati proposti.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Dopo i ragionamenti dell'onorevole Relatore, io mi limiterò ad aggiungere ben anche una conforme dichiarazione a nome del Governo.

Per quanto riguarda l'emendamento proposto dall'onorevole Senatore De Cesare, il quale volle ancora prestare una volta l'appoggio della sua parola all'onorevole Senatore Errante, essendo chiarito che questo è il primo articolo del progetto dell'antecedente Ufficio Centrale, e che quindi rappresenta come la base di un sistema essenzialmente diverso da quello che il Governo ha avuto l'onore di presentarvi, e che il nuovo Ufficio Centrale ha adottato con modificazioni e miglioramenti, non occorre che io dica che il Governo non è in grado di accettarlo.

Credo tuttavia dover chiarire un dubbio che l'onorevole Senatore Errante ha voluto muovere, desumendolo da un mio precedente discorso. Egli ha creduto che, quando si è parlato della istituzione di un Tribunale misto, io avessi citata l'opinione di uno scrittore francese qualunque, il quale avesse attestato che nell'esperienza fatta in quel paese di un Collegio misto incaricato della risoluzione dei conflitti, i membri di esso appartenenti all'Ordine giudiziario si fossero dimostrati sempre o quasi sempre inclinati a decidere la questione nel senso della competenza giudiziaria, come per l'opposto gli amministratori sistematicamente decidevano la questione nel senso della competenza dell'Autorità amministrativa. L'onorevole Senatore Errante mi prende in parola e mi dice: Ma dunque cosa accadrà

quando lascerete ai soli Magistrati decidere le controversie dei conflitti?

Il Senato mi permetterà di rispondere poche parole sopra un'interrogazione così diretta, che l'onorevole Senatore Errante mi ha rivolta.

Io non invocai la testimonianza di un oscuro scrittore francese, ma quella del Batbie, vale a dire di un Guardasigilli di Francia, e del relatore della legge francese del 1872. Egli ha ben potuto avere sufficiente esperienza e notizia del modo in cui funzionasse il Tribunale misto, ed in proposito ha scritto queste parole: «L'organizzazione di questo Tribunale misto presentava il più grave pericolo, ed è con ragione che è stato sacrificato.»

Questo è il giudizio che da lui ne fu espresso.

Quando poi egli parlò di quella specie di sistemata opposizione e dell'antagonismo che si manifestò nel seno di quel Tribunale, lo desunse precisamente dalla viziosa composizione del Collegio, imperciocchè mentre un Corpo anche di soli amministratori, come accade nel Consiglio di Stato, guidato dal sentimento della giustizia e della propria morale responsabilità, riconosce non di rado imparzialmente la competenza dell'autorità giudiziaria negli affari sottoposti al suo esame, ed altrettanto accadrà, ne sono sicuro, frequentemente quando pronuncierà sui conflitti un Collegio di soli magistrati, conscio della gravità del mandato affidatogli dalla legge; potete invece in un Collegio misto tre o quattro amministratori quasi coll'incarico di difendere e tutelare l'Amministrazione, ed altrettanti magistrati quasi per proteggere e difendere l'integrità della competenza giudiziaria; e sarà il legislatore in colpa di avere creato colà artificialmente due correnti di opposti doveri ed interessi, due contrarie e pericolose tendenze, le quali, malgrado qualunque virtù dei componenti il Collegio, non tarderanno a svolgersi con funesti effetti.

Veda dunque l'onorevole Errante, che dalla censura e dall'esperienza del Tribunale misto non si può logicamente argomentare dei risultati che produrrà un Collegio composto di elementi omogenei, investito del potere di decidere secondo la legge e la giustizia dei conflitti di attribuzioni.

Egli obietta inoltre che il Consiglio di Stato nel nostro paese non amministra direttamente,

ma soltanto assiste coi suoi consigli l'Amministrazione, della quale è guida continua e permanente nei più gravi affari.

Ma io osservo all'onorevole Errante: lasciando da parte il Consiglio di Stato, esistono molte amministrazioni anche private le quali sono assistite da Consigli permanenti, potendo fornirne esempio le grandi Banche, la Banca Nazionale, la Banca Toscana, il Banco di Napoli, le Società ferroviarie e simili. Ora si chieda a coloro i quali abbiano liti colle Direzioni o Rappresentanze di codesti Istituti, se sarebbero disposti ad accettare come arbitri nelle controversie i Consigli stessi che assistono abitualmente la Società o la Banca.

Siano pure composti di uomini integerrimi, incapaci di commettere una ingiustizia, e per il loro carattere personale superiori a qualunque eccezione o sospetto; non si troverà certamente un solo litigante che accetterebbe con fiducia la loro decisione.

Ed ecco come senza menomamente detrarre a quel sentimento di rispetto e di venerazione che ha saputo ispirare il Consiglio di Stato, e che di accordo noi tutti gli professiamo, la questione attuale si eleva alla regione dei principi, e richiede l'applicazione delle norme fondamentali dell'ordinamento e dell'esercizio dei pubblici poteri.

Conchiudendo, per ciò che riguarda l'emendamento del Senatore De Cesare, il Governo non può menomamente accettarlo: la sua adozione importerebbe evidentemente l'esclusione del sistema del Ministero approvato e migliorato dal vostro nuovo Ufficio Centrale.

Relativamente all'altro emendamento proposto dall'onorevole Pescatore, ognuno ha potuto udire come egli si sia dichiarato ammiratore non solo della legge del 1865, che desidererebbe vedere anzi perfezionata in alcuni suoi particolari, ma ben anche abbia riconosciuto che il complemento necessario di quella riforma è precisamente l'adozione dell'attuale disegno di legge, in favore del quale ha espresso i più aperti e fervidi voti.

Tuttavia egli ha voluto consacrare i suoi dotti studi a ricercare una formola che gli parve più concisa, ordinata e soddisfacente, nella quale però è venuto introducendo alcune variazioni al sistema ministeriale.

Quali esse sieno, venne testè esposto dall'onorevole Senatore Astengo. Non occorre parlare degli articoli posteriori del contro-progetto dell'onorevole Pescatore, non potendo essi avere ragione di essere quando non fosse adottato il primo, che è fondamento del sistema intero. Le modificazioni principali al progetto ministeriale si riducono alle tre seguenti, cioè:

Che qualunque litigante, ancorchè privato cittadino, abbia quel mezzo speciale di difesa e di tutela, che il Governo e l'Ufficio Centrale concordi riservano alla sola pubblica Amministrazione, e per un motivo esattamente accennato dall'onorevole vostro Relatore che è il bisogno di tutela dell'interesse pubblico, il quale può giustificare una deroga alle norme consuete ed ordinarie di procedimento prescritte dalla legge;

Che invece di riserbare l'uso di questo mezzo, cioè il ricorso pel regolamento di competenza alla Corte di Cassazione, nella persona di un solo e determinato funzionario, come il Prefetto, il quale abbia la responsabilità di un atto così grave ed importante, responsabilità che, in caso di abuso, risalirebbe fino al Ministro da cui il funzionario dipende, per renderne ragione politicamente innanzi al Parlamento, se ne debba concedere liberamente e direttamente l'uso a ciascuna delle Amministrazioni interessate nel litigio; il che renderebbe comune codesto ricorso anche alle Amministrazioni provinciali e comunali, la cui azione ben difficilmente potrebbe essere regolata dal Governo, non potendo un Ministro impedire che molti comuni dello Stato, anche a capriccio, ricorressero per regolamento di competenza alla Corte di Cassazione di Roma, se non volesse trascorrere fino a sciogliere per un simile motivo i Consigli municipali.

Concentrando nel solo Prefetto come rappresentante in genere dell'Amministrazione pubblica una così importante facoltà, è da confidare che sarà esercitata con ponderazione e prudenza. Ma è logica la proposta dell'onorevole Senatore Pescatore, perchè concedendo egli a qualunque privato litigante l'uso di questo ricorso, non poteva, senza contraddizione, ricusarlo ad un litigante sol perchè avesse carattere di pubblica Amministrazione; laonde si vede chiaramente che la seconda delle proposte

modificazioni è intimamente legata alla prima, della quale è quasi inseparabile corollario.

La terza modificazione consiste in ciò, che mentre nel sistema del Governo e dell'Ufficio Centrale, il decreto del Prefetto tutela efficacemente la pubblica Amministrazione, dappoi- ché produce da per sé immediatamente la necessaria ed obbligatoria sospensione del procedimento pendente innanzi al Tribunale, invece l'onor. Senatore Pescatore propone che il ricorso alla Corte di Cassazione di Roma non avesse per sé efficacia sospensiva, ma che la Corte di Cassazione, esaminato il ricorso e i documenti ad esso annessi secondo le norme ordinarie scritte nel Codice di procedura civile per qualunque regolamento di competenza, potesse accordare o negare una preliminare sospensione del giudizio di merito. Ora, io dubito molto che qualche volta, per esempio trattandosi di opere pubbliche in corso di esecuzione forse in regioni lontanissime, immaginatevi nel fondo della Sicilia, possa esservi bisogno urgente di proseguirle, arrestando gl'impe- dimenti che si provochino dall'Autorità giudiziaria; in tal caso, se l'Amministrazione potesse ottenere la sospensione del giudizio mercè il decreto del Prefetto, ogni danno della medesima sarebbe allontanato, mentre nel sistema contrario l'Amministrazione eguagliata alla condizione di qualunque privato dovrebbe correre le sorti comuni, ed aspettare per non breve tempo non solo che gli atti giungano alla Corte di Cassazione di Roma, ma altresì che la medesima ne faccia l'esame ed eserciti la sua discrezionale facoltà di accordare o negare la sospensione del giudizio.

A me pare che sieno queste le tre differenze già poste apertamente in rilievo dall'onorevole vostro Relatore. Io non ho altro da aggiungere alle osservazioni da lui fatte; alle medesime mi associo.

Che cosa adunque, escluse tali differenze, rimane dell'emendamento dell'onorevole Pescatore? Una locuzione ed una formola diversa, abbastanza prolissa, al certo non per sua colpa, ma per la natura del soggetto. Infatti il primo articolo presentato dall'onorevole Pescatore scorgesi eccessivamente lungo, benchè identico nella sostanza e nei concetti col testo proposto dall'Ufficio Centrale.

Allora io debbo rammentare la massima e

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° MARZO 1877

consuetudine parlamentare, che quante volte una Commissione od un Ufficio delegato da un'Assemblea politica ha elaborato un progetto, se gli emendamenti che si propongono non riguardano la sostanza, ma la semplice forma ed il modo di locuzione, in tal caso l'usanza è che si accordi sempre la preferenza al lavoro collettivo della Commissione, che ha avuto l'agio di studiare originariamente il progetto, facendo uso della fiducia e del mandato dell'Assemblea.

Debbo ciò non ostante rivolgere una parola di ringraziamento al Senatore Pescatore, per le opinioni da lui espresse, le quali sostanzialmente vengono in appoggio al presente disegno di legge: nel tempo stesso lo prego di esaminare se meglio non convenga che egli ritiri l'emendamento da lui proposto, sperando che egli pure parteciperà ai dubbî sollevati intorno alle sue differenze dal testo dell'Ufficio Centrale. Io son certo che egli è tanto superiore alle tentazioni dell'amor proprio, che per non avvilluppare una discussione ormai da più giorni prolungata, ben volentieri preferirà di dare il suo voto alla formola proposta dall'Ufficio Centrale.

Senatore PESCATORE. Domando la parola per una dichiarazione.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore PESCATORE. Non sono così mal pratico delle abitudini di questa Assemblea per credere che in questo stato di cose, cioè coll'accordo dell'Ufficio Centrale e dell'onorevole signor Ministro, vi sia alcuno che voglia approfondire in questa materia di speciale natura.

Noi siamo d'accordo di trasferire all'Autorità giudiziaria le funzioni che esercitava il Consiglio di Stato. E basta.

Rinuncio adunque a tutti quanti gli emendamenti, a cui veggio far così mala accoglienza.

Dal discorso dell'onorevole Astengo rilevo che l'Ufficio Centrale ha esaminato con molta diligenza i miei emendamenti; di che lo ringrazio: in quanto poi all'identità del mio primo articolo coll'art. 5, la riconosco dopo l'aggiunta che mi pare abbia fatto ieri l'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'emendamento dell'onorevole De Cesare, 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. »

Chi lo approva, sorga.

(Non è approvato.)

Darò lettura dell'articolo 1 per metterlo ai voti.

Art. 1.

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

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

Chi approva questo articolo, è pregato di alzarsi.

(Approvato.)

Passeremo alla discussione dell'articolo 2, che è così concepito:

Art. 2.

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

Comunicato il decreto del Prefetto all'autorità giudiziaria dinanzi alla quale pende la lite, la medesima riconoscendolo emanato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente, sospende senz'altro ogni procedura con suo

decreto, il quale dovrà notificarsi alle parti, a cura del Pubblico Ministero, fra quindici giorni dalla sua data, sotto pena di decadenza dalla richiesta anzidetta. L'autorità giudiziaria non potrà più emettere, sino alla risoluzione della questione di competenza, fuorchè provvedimenti conservatori.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Desidererei uno schiarimento dall'Ufficio Centrale su ciò che segue: « L'autorità giudiziaria non potrà più emettere sino alla risoluzione della questione di competenza fuorchè provvedimenti conservatori. »

Abbiamo de' casi in cui anche i provvedimenti conservatori sono esclusivamente affidati all'autorità amministrativa in virtù dell'art. 124 della legge sui lavori pubblici, il quale è così concepito:

« Spetta esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere che nuocciono al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e conservazione delle sponde, all'esercizio della navigazione, a quello delle derivazioni legalmente stabilite ed alla animazione dei molini ed opifizi sovra le dette acque esistenti, e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei o contro le sponde. »

Quando l'opera riconosciuta dannosa dalla autorità amministrativa sia di tal natura che, oltre ai provvedimenti di sua competenza per la modificazione o distruzione di essa, lascia ragione a risarcimento di danni, la relativa azione sarà promossa dinanzi ai giudici ordinari, i quali non potranno discutere le questioni già risolte in via amministrativa. Quest'articolo poi viene completato dall'art. 378 il quale così si esprime: « Per le contravvenzioni alla presente legge che alterano lo stato delle cose è riservato al Prefetto l'ordinare la riduzione al primitivo stato dopo di aver riconosciuta la regolarità delle denunce e sentito l'Ufficio del Genio civile. Nei casi di urgenza il medesimo fa eseguire immediatamente d'ufficio i lavori per il ripristino.

« Sentito poi il trasgressore per mezzo della autorità locale, il Prefetto provvede al rimborso a di lui carico delle spese degli atti e della

esecuzione di ufficio, rendendone esecutoria la nota e facendone riscuotere l'importo nelle forme e coi privilegi delle pubbliche imposte. »

Il Prefetto promuove inoltre l'azione penale contro il trasgressore allorchè lo giudichi necessario ed opportuno.

E queste attribuzioni sono esercitate dai Sindaci quando trattasi di contravvenzioni relative ad opere pubbliche dei comuni.

Ora, si sono esaminati e decisi varî casi innanzi al Consiglio di Stato della natura seguente:

Un individuo fa un'opera sulle sponde o dentro un fiume.

L'autorità amministrativa in virtù della potestà che le concede l'art. 124 non solo gli proibisce la continuazione dell'opera, ma ordina con un decreto speciale che sieno le cose ridotte al pristino stato, stabilisce un termine, ed ove da parte del trasgressore non si adempia a quanto gli è prescritto dall'autorità amministrativa, allora questa eseguisce le opere di ufficio.

Queste disposizioni si sono credute indispensabili, perchè, ove si volesse attendere l'esito del giudizio, ove si volesse ritardare anche di un giorno soltanto, ne potrebbe venire un grandissimo danno.

Immaginate che quell'opera fosse in un fiume e che quella tale opera sia tale che minacci la sicurezza del corso stesso del fiume e in conseguenza un'inondazione od altro malanno; l'autorità amministrativa provvede a tempo, e per tal modo evita un disastro pubblico.

V'ha di più: l'autorità giudiziaria, tutte le volte che giudica dell'azione dei danni ed interessi, per disposizione della legge stessa non può mai esaminare le quistioni già risolte in via amministrativa.

Ora io domando, se con tale disposizione che concede questa facoltà data al giudice, restano integre le facoltà dell'autorità amministrativa, malgrado che si sia elevata la questione di competenza alla Corte di cassazione; o se cesserà o verrà sospesa in essa quella tal facoltà che le ha dato la legge? Appunto perchè i casi sono gravi ed urgenti, se si conviene che tutte queste facoltà restano intatte all'autorità amministrativa, non comprendo allora cosa potrà fare l'autorità giudiziaria in questi o simili casi. Se invece l'autorità giudiziaria potrà dare provvedimenti conservatori, in questo

caso temo, che si volesse limitare la facoltà che ha l'autorità amministrativa dalla legge dei lavori pubblici e dalle leggi comunali e provinciali, e ciò, rimanendo in vigore quelle leggi perchè non abrogate.

Domanderei all'Ufficio Centrale una spiegazione per tranquillità della mia mente.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. È opinione dell'Ufficio Centrale che la disposizione di cui si tratta non diminuisca nè punto nè poco le attribuzioni dell'autorità amministrativa. Questa disposizione non parla che di ciò che può fare il giudice del merito durante la vertenza del giudizio sulla competenza dell'Autorità giudiziaria, e tende a restringere, anzichè allargare, le sue attribuzioni durante quel giudizio. Quando si dice che potrà solamente fare provvedimenti conservatori, ben s'intende, di quei provvedimenti che sono nella sua competenza, non di quelli che appartengano invece all'Autorità amministrativa.

Quindi la disposizione in discussione non può in nessuna maniera alterare o sospendere l'esercizio delle attribuzioni ordinarie dell'Autorità amministrativa.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. La disposizione che in questo momento va ad essere sottoposta alle vostre deliberazioni, riguarda principalmente i casi in cui l'Autorità amministrativa non possa o non voglia provvedere. L'Autorità giudiziaria, innanzi alla quale pende il giudizio interrotto dalla elevazione del conflitto, spogliata improvvisamente del suo potere, sarà completamente impedita a fare qualunque atto, anche di semplice natura conservatoria, per mantenere lo stato delle cose ed allontanare pericoli e danni nel comune interesse? L'articolo risponde negativamente, val quanto dire consacra nei Tribunali il diritto a custodire lo *statu quo* e ad impedire deteriorazioni e perdite, che durante il corso della procedura per il conflitto potessero avvenire.

Ma quanto ai diritti dell'Amministrazione non se ne è mai dubitato, e non se ne può dubitare, come ha già avvertito l'onor. Relatore, per una ragione speciale, ed è questa, che nella legge del 20 marzo 1865, precisamente in quella legge la quale trasportò nei Tribunali ordinari

la competenza di giudicare anche negli affari in cui fosse interessata la pubblica Amministrazione, si ebbe cura di prevenire i pericoli ai quali accennava testè l'onorevole Senatore Errante, e si scrisse l'art. 6, di cui mi piace rammentare il tenore:

« Allorchè per grave necessità pubblica l'Autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio per la stessa ragione *procedere all'esecuzione dell'atto*, delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti. »

Dunque fu espressamente in quella legge riconosciuto che anche in affari di contestata competenza dell'Autorità giudiziaria, quando sorgessero ragioni di urgenza o di necessità, l'Autorità amministrativa possa sempre fare provvisoriamente eseguire l'atto amministrativo su cui cade la controversia, cioè sulla cui legalità ed efficacia pende la disputa. Basta che l'Autorità provveda con suo decreto motivato, il quale all'esito definitivo non potrà mai pregiudicare i diritti delle parti.

Si rassicuri dunque interamente l'onorevole Errante, che nessun danno, nessun pregiudizio potrà mai l'Amministrazione risentire dall'adozione dell'articolo che sta per mettersi ai voti.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. La dichiarazione del Relatore dell'Ufficio Centrale mi aveva completamente acquietato, perchè mi si disse che i provvedimenti conservatori dovevano intendersi possibili, ove non si tratti di esecuzione di opere o di lavori in cui l'autorità giudiziaria non può mettere mano, ma soltanto quando si tratti di atti che riguardano la giurisdizione stessa dell'autorità giudiziaria. Dignisacchè le facoltà dell'autorità amministrativa rimangono intatte ed inviolate.

Quello che ha detto l'onorevole Guardasigilli mi suscita di nuovo il dubbio nell'animo. Non mi parlate mai di provvedimenti conservatori che riguardano le opere o le cure affidate per legge all'autorità amministrativa, perchè in quei casi anche per legge l'autorità giudiziaria non potrà provvedere a ciò, nemmeno in casi urgentissimi. La legge dei lavori pubblici prescrive, in modo assoluto, che l'autorità giudi-

ziaria non se ne deve curare nè punto nè poco; ha detto di più, che non può interloquire, tutte le volte che deve agire nella qualità sua di autorità giudiziaria, sulle decisioni prese dall'autorità amministrativa.

Vi ha chi crede che l'autorità amministrativa non abbia facoltà alcuna di decidere per l'avvenire. Fortunatamente ne ha in più casi: in quello che riguarda le opere pubbliche e l'igiene pubblica l'autorità amministrativa è liberissima di fare quello che reputa opportuno e indispensabile nel pubblico interesse.

Anche quando si è elevato il conflitto, l'autorità amministrativa resta nell'esercizio dei suoi poteri; per l'art. 124 spetta esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere anche in caso di contestazione sulle opere che nuocciono al buon regime delle acque pubbliche, all'esercizio della navigazione, ecc., e soltanto si può ricorrere a' Tribunali quando l'opera riconosciuta dannosa dall'autorità amministrativa, oltre ai provvedimenti di sua competenza per la modificazione o distruzione di essa, lasci ragioni al risarcimento di danni e i giudici ordinari non potranno discutere le quistioni già risolte in via amministrativa. L'autorità amministrativa provvede sempre senz'arrestarsi guarentendo essa soltanto l'interesse pubblico.

Or se mi dite che in virtù di questo articolo l'autorità giudiziaria non può mischiarsi in quelle misure o provvidenze affidate all'autorità amministrativa, m'accheto completamente.

Le cose rimarranno quali sono per le leggi che rimangono in vigore, malgrado che sia mutato il giudice del conflitto o della competenza; ma se però si pretende che si possano dare taluni provvedimenti dall'autorità giudiziaria riguardanti i lavori pubblici, l'igiene pubblica, la nullità degli atti di coazione per la esazione delle imposte, ecc., facoltà tutte spettanti all'autorità amministrativa, rispondo che non si può nè si deve nemmeno in linea di eccezione od in modo provvisorio concedere tali poteri all'autorità giudiziaria senza produrre il caos e il disordine nella pubblica amministrazione.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Temo di non

essermi chiaramente espresso ed aggiungerò pochissime parole. Io non suppongo il caso in cui si elevi un conflitto allorchè incontrastabilmente la competenza sia dell'Autorità amministrativa. L'onorevole Errante esprime il convincimento che trattandosi di opere pubbliche, la competenza debba essere necessariamente dell'autorità amministrativa. Io gli rispondo che quando vedo elevato un conflitto, davanti a me sta legalmente il dubbio, non la certezza. Ma anche durante questo stato di dubbio, il quale non può cessare se non per l'autorevole decisione del conflitto e per la pronuncia che in proposito deve aver luogo, non mancano alla Amministrazione le facoltà necessarie per assicurare provvisoriamente la continuazione di una opera pubblica o l'eseguimento dell'atto amministrativo su cui cade la contestazione.

I termini dell'articolo 7 della legge del 1865 non permettono dubitarne: esso è concepito con espressioni così ampie ed effrenate da comprendere ognuno dei casi figurati dall'onorevole Errante. Le parole sono queste: « che l'autorità amministrativa può in pendenza del giudizio procedere alla esecuzione del suo atto amministrativo ».

Qual è la ipotesi dell'on. Errante? Che l'Amministrazione abbia ad intimare al privato, che eresse impedimenti in un fiume, di rimuoverli entro un determinato numero di giorni.

Ma una tale intimazione suppone un decreto od un atto amministrativo. Che cosa dunque temete? Che si elevi disputa sulla legalità di questo atto? Ma l'articolo 7 della legge statuisce appunto che quando anche sia sorto un giudizio, l'Amministrazione può tuttavia eseguire provvisoriamente il suo atto, il quale però non pregiudicherà definitivamente il diritto della parte che risulterà vincitrice per giudizio dell'Autorità competente.

Pertanto parmi che le mie risposte, congiunte a quelle dell'on. Relatore dell'Ufficio Centrale, riescano al medesimo risultato di dover tranquillare e pienamente rassicurare l'onorevole Errante ed il Senato.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'articolo 2 del quale do nuova lettura.

(Vedi sopra.)

Chi approva questo articolo 2, voglia alzarsi. (Approvato.)

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° MARZO 1877

Viene ora l'art. 3 che suona come segue:

Art. 3.

Appartiene esclusivamente alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma:

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

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

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

Sopra ricorso documentato, alle *Sezioni* medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte cede in via di urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di procedura civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a Sezioni unite e costituisce sulla competenza giudicato irrevocabile.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Al N. 3 di quest'articolo sta scritto: « Giudicare dei conflitti di giurisdizione, positivi o negativi, fra i Tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere. »

Fino al giorno d'oggi il Consiglio di Stato che aveva tanto la giurisdizione dei conflitti d'attribuzioni, quante altre facoltà giuridiche, naturalmente non poteva esser compreso in quei Tribunali speciali sottoposti al potere giudiziario, nè lo venne con legge che istituì due sezioni della Corte di Cassazione in Roma. Dico che ciò non avvenne, e per persuadersene basta legger quella legge; aggiungo che non lo poteva per una ragione di sana logica; imperocchè, se il Consiglio di Stato era il giudice supremo dei conflitti di attribuzioni, cioè a dire della facoltà dei Tribunali ordinari e delle facoltà concesse all'autorità amministrativa, come volete che lo stesso Consiglio di Stato fosse poi sottoposto alla Corte di Cassazione per

quei giudicati che dipendevano dalla sua giurisdizione?

Questa sarebbe veramente stata una contraddizione manifesta. Ed invero, nella legge del 1875 non si parla affatto di ciò, ed io ne sono talmente convinto, come ne è stato convinto fino a ieri lo stesso Consiglio di Stato che, non son più d'otto giorni, che venuta innanzi al Consiglio una decisione della Corte dei Conti impugnata per incompetenza ed eccesso di potere, noi abbiamo deciso, perchè credevamo, e con fondata ragione, che avevamo ancora tale facoltà. Invece, ove si voti il numero 3 di questo articolo, è fuor di dubbio che anche gli affari che rimangono sottoposti alla giurisdizione del Consiglio di Stato, dovranno andare dinanzi alla Corte di Cassazione, quando trattasi d'incompetenza o d'eccesso di potere.

E poichè ho fatto cenno della Corte dei conti, dirò, che lo stesso Ufficio Centrale opina nel modo mio stesso: da esso si propone l'abolizione dell'articolo 43, che sottopone la Corte dei conti al Consiglio di Stato; dal che si vede, e non mi si vorrà contraddire, che anche l'Ufficio Centrale ritiene la verità delle mie osservazioni, perchè altrimenti nell'articolo 6 non si direbbe che viene del pari abrogato l'articolo 43 della legge 14 agosto 1862 sulla Corte de' conti. Parmi che ciò sia della massima evidenza, ove pure non si neghi la luce del sole.

Ora che cosa prescrive l'art. 43 della legge 14 agosto 1862?

« Il ricorso per annullamento è ammesso soltanto per motivo di eccesso di potere, o di incompetenza per ragione di materia.

« Esso si presenta al Consiglio di Stato nel termine di tre mesi dalla notificazione della decisione, con le forme stabilite dalla legge e dai regolamenti sul Consiglio di Stato.

« La decisione del Consiglio sarà presa in sezioni riunite e sarà dal suo presidente partecipata alla Corte.

« Se la decisione della Corte è annullata, questa si uniforma alle massime di diritto stabilite dal Consiglio. »

Il Consiglio di Stato ha stabilito questa massima: cioè, l'art. 43 si può applicare soltanto ove la Corte dei conti giudica questioni fra contabili dello Stato; però ove giudica di pensioni l'articolo 43 non si debba applicare; per conse-

guenza ha dichiarato irricevibili tutti i ricorsi che riguardavano le pensioni. Non so se abbia deciso bene o male, nè io qui voglio rendere arbitro e giudice il Senato dei decreti del Consiglio di Stato; noto soltanto il fatto, e la giurisprudenza da esso stabilita.

Però la legge provvedeva anche al caso in cui ci fosse annullamento in questo modo:

« Se la decisione della Corte è annullata, questa si uniforma alle massime di diritto stabilite dal Consiglio di Stato. »

Ora in questo progetto di legge in cui sono compresi tanto il Consiglio di Stato quanto la Corte dei Conti, intorno a questo argomento non si dice nulla.

Finchè si tratta di incompetenza, la cosa è chiara, perchè quando la Corte dei Conti o il Consiglio di Stato sieno dichiarati incompetenti, si capisce che la causa non possa più ritornare nè all'una nè all'altro; ma quando si tratti di eccesso di potere, di quell'enigma che nessuno ha potuto sciogliere, in qual modo provvede il progetto di legge?

Ora, se vogliate sottomettere le decisioni della Corte dei Conti, ed anche quelle del Consiglio di Stato, alla suprema Magistratura per incompetenza o per eccessi di potere, cosa che non credo necessaria e dirò il perchè, volete starvene in silenzio?

Per me reputo che non vi sia bisogno, che la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato debbano esser sottomessi alla Corte di Cassazione nelle questioni in cui esercitano una giurisdizione speciale. Volete farne due Corti d'appello, due Tribunali, volete sottometterli interamente alla Corte di Cassazione, mentre dite, e, in ciò dite il vero, che non fanno parte dell'ordine giudiziario?

Questo dipenderà dal Senato; ad ogni modo, se così vi piace, bisogna enunciare, che in caso di annullamento per eccesso di potere, la causa sia rimessa alla Corte de' Conti o al Consiglio di Stato, perchè si uniformino alla massima di diritto stabilita dalla Corte di Cassazione.

Espongo questi dubbi tanto all'Ufficio Centrale, quanto al Guardasigilli.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ASTENGO, *Rel.* Una volta che il Senato ha accettato il principio che alla Corte di Cas-

sazione appartenga esclusivamente il risolvere le questioni di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e che quindi sia spogliato di questa attribuzione il Consiglio di Stato, è naturale e logico che approvi anche in ogni sua parte l'articolo che cade in discussione.

La legge del dicembre 1865 sulla istituzione delle Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma all'art. 3° dispone:

« Sono deferiti esclusivamente alla cognizione delle Sezioni temporanee istituite in Roma, dal giorno della loro attuazione, i ricorsi pendenti o che sopravvenissero relativi... ai conflitti di giurisdizione tra autorità giudiziarie già dipendenti da diverse Corti di Cassazione, e FRA TRIBUNALI ORDINARI E TRIBUNALI SPECIALI. »

Secondo questa legge, ogni qual volta vi sia un conflitto di giurisdizione fra Tribunali ordinari e Tribunali speciali di qualunque specie, la decisione spetta alle Sezioni di Cassazione di Roma.

È vero che detta legge non ha disposto intorno all'annullamento delle sentenze della Corte dei conti o del Consiglio di Stato per incompetenza od eccesso di potere, ed ha solo disposto intorno ai conflitti di giurisdizione; ma si completano le sue disposizioni appunto col presente progetto di legge.

È del resto naturale che siano sottoposti alla cognizione della Cassazione le questioni di nullità delle sentenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato non solo per incompetenza ma anche per eccesso di potere, per la ragione che giudicano in merito. Quando è che si può verificare l'eccesso di potere nel giudicare? Quando si giudica il merito della causa. Ora la Cassazione non giudica mai in merito, ed è solo istituita per mantenere l'osservanza delle leggi. Io non intendo perchè non possa essa annullare una sentenza di un Tribunale speciale qualunque, il quale nel giudicare abbia commesso un eccesso di potere.

Se il Consiglio di Stato giudicasse di materie che non fossero tra quelle indicate nell'art. 10 della sua legge organica, quale rimedio ora vi sarebbe? Nessuno. Se il presente progetto sarà approvato, la Corte di Cassazione potrà annullare le sue sentenze, ma non giudicherà essa per questo. Si limiterà a rinviare le parti davanti ai Tribunali competenti se avrà annullato per ragione d'incompetenza; e le rinverrà in-

vece d'innanzi allo stesso Consiglio di Stato, o alla Corte dei Conti per una nuova sentenza, se avrà annullato per eccesso di potere estraneo alla competenza.

Non potrà nemmeno rinviare le parti ad un magistrato diverso, perchè le attribuzioni dipendono dalla legge, e la Corte di Cassazione istituita per farla osservare da tutti non potrebbe violarla essa stessa col rimandare le parti ad un'Autorità che non sia competente a giudicare sopra ciò che è stato giudicato colla sentenza annullata.

Consequentemente non può esservi alcun inconveniente nell'attribuire alla Corte di Cassazione l'annullamento delle sentenze della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato. Spero quindi che il Senato, dopo avere approvato i primi articoli del progetto, vorrà ugualmente approvare quello che cade ora in discussione.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ERRANTE. Non ritornerò su quello che ho detto, nè ripeterò qual sia il mio modo di pensare su questa questione. Osservo, che nell'art. 43 della legge sulla Corte dei Conti che si vuole abrogato, sta scritto, che se la decisione della Corte dei Conti è annullata, questa si uniformerà alla massima di diritto stabilita dal Consiglio di Stato. Si ammette dunque che la causa possa ritornare avanti la Corte dei Conti; ciò non potrà certamente avvenire ove si tratti d'incompetenza, non così per l'eccesso di potere. La Corte dei Conti, ed ora il Consiglio di Stato, potranno forse eccedere ne' loro giudizi, che d'altronde erano e sono di competenza dell'uno e dell'altro.

Crede l'Ufficio Centrale di esprimere che in questi casi si debba tornare al Consiglio di Stato o alla Corte dei Conti?

L'articolo 43 contiene su ciò una disposizione espressa: se non vi garba, toglietela pure, e le cose rimarranno in aria.

PRESIDENTE. Se nessun altro domanda la parola, pongo ai voti l'articolo 3, che rileggo:

(Vedi sopra.)

Chi approva questo articolo, si alzi.

(Approvato.)

PRESIDENTE. L'art. 4 è così concepito:

Art. 4.

« La decisione sulla competenza dell'autorità giudiziaria è determinata dall'oggetto della domanda, non già dalla pertinenza del diritto o dalla proponibilità dell'azione. »

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ERRANTE. Su questo articolo vi è un emendamento dell'onorevole Pescatore. Non so s'egli insista su questo emendamento; ove non insista, lo fo mio. Ma su questo articolo avrei da esporre talune idee, e se il Senato me lo permette, l'ora essendo tarda, bramerei mi fosse accordata la parola nella tornata di domani.

Voci. Sì, sì.

PRESIDENTE. Interrogo il Senato se intende di rimandare a domani il seguito della discussione dell'articolo 4, come propone l'onorevole Errante.

Non facendosi opposizione, la proposta s'indebita approvata.

L'ordine del giorno della tornata di domani che si terrà alle 2, è quindi il seguente:

Discussione dei seguenti progetti di legge;
 Conflitti di attribuzioni (seguito);
 Certificati ipotecari;
 Disposizioni sulla pesca.

La seduta è sciolta (ore 6).