

XXV.

TORNATA DEL 2 MARZO 1877

Presidenza del Presidente TECCHIO.

SOMMARIO. — *Sunto di petizioni — Seguito della discussione del progetto di legge sui conflitti d'attribuzioni — Nuova redazione dell'articolo 4, proposta dall'Ufficio Centrale — Considerazioni del Senatore Errante e del Ministro Guardasigilli — Approvazione del nuovo art. 4 — Articoli aggiuntivi proposti dal Senatore Pescatore — Svolgimento del primo di questi articoli, combattuto dal Ministro Guardasigilli — Replica del Senatore Pescatore — Considerazioni del Senatore Astengo, Relatore, e del Ministro Guardasigilli contro la proposta Pescatore — Ordine del giorno del Senatore Pescatore, accettato dal Ministro Guardasigilli, approvato — Svolgimento del secondo emendamento Pescatore, combattuto dal Ministro Guardasigilli e respinto dal Senato — Emendamento del Senatore Euli all'articolo 5, accettato dal Ministro e dall'Ufficio Centrale — Approvazione dell'articolo 5 e 6, ultimo del progetto di legge — votazione a scrutinio segreto — Risultato della votazione — Comunicazione di una domanda d'interpellanza del Senatore Cantelli al Ministro dell'Interno.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4.

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

Il Senatore, *Segretario*, CASATI dà lettura del processo verbale, della tornata antecedente, il quale è approvato.

Atti diversi.

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

N. 32. Trentadue abitanti della parrocchia di S. Vigilio di Palse Veneto porgono al Senato motivate istanze perchè venga respinto il progetto di legge sugli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio del loro ministero.

33. Parecchi abitanti della parrocchia di Vigonovo, in numero di centotrentuno ecc.

(*Identica alla precedente.*)

34. Parecchi abitanti della parrocchia di San Vito al Tagliamento in numero di centoventuno, ecc.

(*Identica alla precedente.*)

35. La Camera di commercio ed arti di Udine, fa istanza perchè sia differita la discussione del progetto di legge relativo all'abolizione dell'arresto personale per debiti, sino a che sia sancita nel progetto di nuovo Codice di commercio qualche maggior guarentigia per i creditori.

36. La Camera di commercio ed arti di Varese, associandosi al voto di quella di Milano, domanda che sia sospesa l'abolizione dell'arresto personale per debiti.

37. La Camera di commercio ed arti di Parma, ecc.

(*Identica alla precedente.*)

38. La Camera di commercio ed arti di Pisa, ecc.

(*Identica alla precedente.*)

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

39. La Camera di commercio ed arti di Reggio-Calabria, ecc.

(Identica alla precedente.)

40. La Camera di commercio ed arti di Treviso, ecc.

(Identica alla precedente.)

41. La Camera di commercio ed arti di Como, ecc.

(Identica alla precedente.)

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

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

Il Senato ricorda che la discussione era rimasta all'articolo 4, sul quale aveva chiesto la parola il Senatore Errante.

Ma è stata fra l'Ufficio Centrale, il Guardasigilli ed il Senatore Errante concordata una nuova redazione dell'articolo, di cui do lettura :

« La decisione sulla competenza è determinata dall'oggetto della domanda, e, quando prosegua il giudizio, non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione. »

Do la parola all'onor. Relatore dell'Ufficio Centrale perchè dia al Senato spiegazioni al riguardo.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. L'Ufficio Centrale avendo presentite le difficoltà cui poteva dar luogo la redazione dell'articolo 4° del suo progetto, il quale è attualmente in discussione, ha creduto opportuno di tenere oggi una riunione, invitando ad intervenire tanto l'onorevole signor Ministro Guardasigilli, quanto l'onorevole Senatore Errante, ed in questa riunione si sarebbe trovato opportuno di proporre al Senato una nuova redazione di quell'articolo nei termini ora letti, cioè :

« La decisione sulla competenza è determinata dall'oggetto della domanda, e quando prosegua il giudizio non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione. »

In questo modo si eviterebbe di dar quasi un precetto alla Corte di Cassazione intorno al modo di decidere la questione sulla competenza ed accennato solamente il principio generale di diritto comune, che la decisione sulla competenza

è determinata dall'oggetto della domanda, si assicurerebbe che tale decisione sia veramente limitata in tutti i suoi effetti alla sola ed unica questione, se sia competente l'autorità giudiziaria o l'autorità amministrativa.

Se la decisione fosse per la incompetenza dell'autorità giudiziaria, allora naturalmente il giudizio davanti ad essa non potrebbe più proseguire; se fosse invece per la competenza giudiziaria, allora la causa di merito proseguirebbe bensì, ma il giudizio di merito non potrebbe essere limitato nè pregiudicato dai motivi addotti dalla Corte di Cassazione di Roma per la decisione sulla competenza.

È questa la nuova redazione che l'Ufficio Centrale, d'accordo coll'onor. Ministro Guardasigilli e coll'onorevole Errante, propone al Senato.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Quando io domandai la parola sull'articolo 4°, avrei desiderato che quest'articolo si togliesse; non lo credeva indispensabile alla legge.

Stabilito che la Corte di Cassazione è il giudice della competenza, quali fossero i requisiti per determinare la competenza non è compito da definirsi dal Legislatore, ma da lasciarsi ai criteri giuridici del Magistrato.

L'articolo è così concepito :

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

Sembra a me che in quanto alla prima parte cioè, che la competenza è determinata dall'oggetto della domanda, è già stabilita dal Codice di procedura, e perciò non necessario ripeterla; accennare poi il modo come si determini la competenza, escludendo la pertinenza del diritto e la proponibilità dell'azione, è cosa tutta dottrinale, sono criteri direttivi che si vogliono dare alla Corte di Cassazione, nè di una dottrina certa e sicura.

Dietro quelle mie osservazioni l'Ufficio Centrale ha adottato una nuova redazione del tenore seguente: « La decisione sulla competenza è determinata dall'oggetto della domanda, e in caso del proseguimento del giudizio non pregiudica la questione sulla pertinenza del diritto o sulla proponibilità dell'azione; di guisa

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

che la questione sulla pertinenza del diritto o sulla proponibilità dell'azione, prima di decidere se la competenza sia o no della Corte di Cassazione, è rimessa al senno, alla dottrina, a' criteri giuridici della Corte di Cassazione; determinata indi la competenza, è ben giusto che non siano pregiudicati gl'interessi di coloro che sono stati rimessi all'autorità giudiziaria.

Con questo concetto si è formulato il nuovo articolo, a cui intendo dare il mio assenso, altrimenti avrei insistito perchè fosse tolto dal progetto di legge, lasciando di ciò arbitro il Senato.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Aggiungerò una breve dichiarazione.

È vero che l'onor. Errante ha mostrato desiderio di vedere soppresso completamente questo articolo. E siccome, a mio avviso, concorde con quello degli onorevoli membri dell'Ufficio Centrale, la disposizione di quell'articolo riproduce un principio generale di *diritto* che è regola e fondamento di tutte le decisioni di competenza, per avventura non avremmo incontrato una positiva difficoltà alla sua soppressione, come superfluo e sovrabbondante. Ma abbiamo dovuto prudentemente astenercene per una considerazione di qualche valore.

Nell'altro ramo del Parlamento erasi proposta una formola diversa da quella del Governo. La formola proposta da me si rassomigliava ancor più a quella ultima ora concordata col vostro Ufficio Centrale. Sorsero però nel seno della Camera diverse opinioni, e questo articolo fu argomento delle maggiori controversie, e dispute molteplici si agitarono per la sua diversa interpretazione.

Un Deputato propose benanche di troncane quelle dispute, sopprimendo il testo che dava luogo alle medesime. Ma altri osservò, che se non si fosse già proposto codesto articolo nella legge, non vi sarebbe alcuno inconveniente a non introdurvelo; ma tosto che vi si leggeva scritto, a fronte delle varie opinioni individuali che si erano sollevate, la cancellazione del medesimo avrebbe potuto porgere occasione a pericolose illazioni, ed avrebbe generato confusione ed incertezza innanzi ai Tribunali.

Quindi si giudicò preferibile di mantenerlo, e la Camera adottò quella locuzione che vedevasi nel progetto di legge da me presentato al Senato.

Ora, avendone riesaminata la formola col vostro Ufficio Centrale, e con l'intervento del Senatore Errante, nostro intendimento è stato, nel variarne la compilazione, quello di toglierne ciò che potesse avere il carattere di una specie d'ingiunzione fatta al giudice circa il modo di risolvere i conflitti, essendo superfluo insegnare a decidere una questione di competenza.

Finchè si rammenta il principio generale del diritto comune che le decisioni della competenza sono determinate dall'oggetto della domanda, non vi è nulla di nuovo; non si fa che richiamare una regola che è già scritta nel Codice di procedura civile. Per tutto il di più, si è creduto preferibile una diversa locuzione per determinare quali sono gli effetti dei giudicati di competenza nella materia di cui si tratta.

Laonde questo cambiamento introdotto nella formola precedente ha unicamente il valore pratico che la Corte di Cassazione, investita della giurisdizione per pronunciare sui conflitti di attribuzione, debba risolverli tenendo davanti agli occhi l'oggetto della domanda, e quei principii di diritto comune, secondo i quali esso suol essere valutato da tutti i Tribunali, allorchè si tratta di decidere una questione di competenza. E qui si arresta il progetto di legge, affidandosi alla saviezza ed all'accorgimento dei magistrati, i quali non si discosteranno dalle regole di diritto comune, che non permettono di far dipendere una decisione di competenza da indagini sull'esistenza del diritto in contestazione e sulla proponibilità dell'azione.

La seconda parte della formola ora modificata dichiara gli effetti del giudicato sulla competenza. Si è voluto evitare che per avventura le questioni sull'ingresso e sul merito dell'azione possano reputarsi pregiudicate da una frase o proposizione qualunque contenuta nei motivi di questi giudicati di competenza della Corte di Cassazione di Roma. Soprattutto pensandosi che frequentemente avverrebbe dover essa pronunciare sulla competenza nei primi periodi del procedimento, quando la

causa non è ancora bene istruita di documenti e prove, nè i fatti sono bene accertati, importa prevenire assolutamente il pericolo che le considerazioni ed i motivi della sentenza regolatrice della competenza possano elevarsi a cosa giudicata sopra altre questioni, perchè il giudicato è ristretto alla sola dichiarazione di competenza.

Innanzi a' Tribunali di merito, dove la causa dev'essere discussa, restano intatte tutte le questioni ed eccezioni, specialmente quelle sulla proponibilità dell'azione e sulla esistenza o inesistenza del diritto, senza che alcuno dei litiganti possa in propria difesa sostenere che si trovino assorbite o pregiudicate da qualunque espressione o rilievo che si legga nei motivi della sentenza della Cassazione.

Essendo stati concordi in questo concetto gli onorevoli membri dell'Ufficio Centrale e l'onor. Errante insieme con me, io non ho che ad associarmi alle dichiarazioni fatte dall'onorevole Relatore dell'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. Rileggo il nuovo articolo 4:

La decisione sulla competenza è determinata dall'oggetto della domanda; e quando prosegua il giudizio, non pregiudica le questioni, sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione.

Se nessuno chiede la parola, lo pongo ai voti.

Chi approva quest' articolo 4°, voglia alzarsi. (Approvato.)

Ora prima di procedere all' articolo 5° debbo avvertire che sono pervenuti al banco della Presidenza due articoli proposti dall'on. Senatore Pescatore.

Domando prima di tutto all' onor. Pescatore se intenda di proporre questi articoli come emendamento all'art. 5°, oppure come articoli da aggiungersi.

Senatore PESCATORE. Io li propongo come aggiunta che deve precedere l'art. 5.

PRESIDENTE. Dunque leggo questi emendamenti nuovi testè presentati dall' onorevole Pescatore:

« Apparterrà ancora alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma giudicare dei conflitti che sorgono tra l'autorità giudicante e la pubblica Amministrazione, la quale ricusi di conformarsi al giudicato non assecondando il ricorso del

privato a termini dell'art. 4° della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865. Riconoscendo la necessità di ammettere un equivalente per una giusta indennità del privato leso, esse rinverranno l'affare all'autorità giudiziaria che profferse il giudicato perchè provveda allo stabilimento dell'indennità a termini di ragione e di giustizia. »

Altro articolo. « Ne' casi di gravi dubbi sulle rispettive attribuzioni dell'autorità politica e giudiziaria, la Corte di Cassazione potrà, sospesa la decisione, ordinare la trasmissione del processo al Ministro Guardasigilli, il quale dovrà nel termine non maggiore di mesi sei provocare una legge interpretativa applicabile a tutti i casi non ancora irrevocabilmente decisi. »

La parola spetta al Senatore Pescatore per svolgere questo emendamento onde vedere se sia appoggiato.

Senatore PESCATORE. Per invito dell'onorevole Relatore dell'Ufficio Centrale ieri comparvi un momento in seno allo stesso Ufficio, e fra altre cose trattammo dell'argomento che fa ora oggetto dei nuovi articoli da me proposti. A me parve che l'Ufficio inclinasse a proporre un provvedimento, e fummo d'accordo tutti, eccettuato un solo, che non potesse in modo assoluto la pubblica Amministrazione ricusare di conformarsi al giudicato, e che, ricusandosi, forse non si troverebbe un Tribunale che negasse almeno una giusta indennità. Tuttavia furono riconosciuti i gravi dubbi che in proposito lascia l'articolo 4° della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, e la necessità conseguente di meglio dichiarare la volontà della legge, cioè: o dichiarare apertamente che sono concesse le guarentigie giudiziarie per la dichiarazione semplice del diritto, ma che non ha l'autorità giudiziaria la facoltà di costringere l'Amministrazione, e che quindi la parte vincitrice è ridotta alle sole guarentigie amministrative e politiche, oppure dichiarare apertamente che, ricusando l'Amministrazione di uniformarsi perchè forse le circostanze non le permettono nell'interesse pubblico di eseguire categoricamente, materialmente quanto prescrive il giudicato, questo allora sarà considerato come una specie di espropriazione forzata del diritto privato, e verrà accordata una congrua indennità.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

Mi parve di intendere che lo stesso Relatore avrebbe avuto in vista una formula in proposito; e midipartii nella speranza che l'avrebbe proposta; non vedendo comparire nessuna proposta, capisco che l'Ufficio Centrale ha mutato proponimento. Io dunque, che persisto a credere assolutamente sconveniente che si lasci questo dubbio che può essere causa di molte liti ed incertezze, e incertezze anche nel seno della stessa autorità giudiziaria, domando che si dichiari nettamente ciò che vuole il legislatore, se vuole cioè o concedere o negare le garantigie giudiziarie. Propongo che sia questo considerato come un conflitto tra l'autorità giudiziaria e la pubblica Amministrazione (perchè l'autorità giudiziaria ha giudicato in diritto, e, col fatto, la pubblica Amministrazione resiste), e s'introduca quindi in questa medesima legge un' analoga disposizione.

Lo scopo supremo di questa proposta è di provocare ad ogni modo una spiegazione. Io non propongo nè un sistema nè un altro, propongo questo solo di spiegare e di non seminare nella legge l'equivoco e spero che tanto lo stesso onorevole Ministro quanto lo stesso Relatore dell'Ufficio Centrale vorranno favorirci le necessarie spiegazioni su questo proposito.

PRESIDENTE. Domando prima di tutto se il primo di questi emendamenti del Senatore Pescatore è appoggiato.

Chi lo appoggia, voglia sorgere.

(È appoggiato.)

PRESIDENTE. Domando ora al Senato se appoggia il secondo degli emendamenti proposti dal Senatore Pescatore.

Senatore PESCATORE. Dopo la discussione e la definizione del primo emendamento, mi riservo di sviluppare il secondo.

PRESIDENTE. Allora la discussione è aperta sul primo dei due nuovi emendamenti presentati dal Senatore Pescatore.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Faccio osservare al Senato che la proposta dell'onorevole Senatore Pescatore non costituisce, per dir così, che un articolo novello da aggiungersi alla legge del 20 marzo 1865. Ivi nell'articolo 4 è scritto, che quando l'autorità giudiziaria dichiara un diritto leso o una legge violata da

un atto amministrativo, debba arrestarsi nel suo giudicato a cosiffatta dichiarazione, ma non possa essa medesima annullare l'atto di cui si tratta, non può revocarlo o modificarlo, ma quest'ufficio spetti allo stesso potere esecutivo.

La legge però si affretta ad aggiungere che l'Amministrazione è obbligata ad eseguire in questa parte il giudicato.

Ora, l'onorevole Pescatore muove un obbietto: suppone che l'Amministrazione, malgrado l'autorità della cosa giudicata, e della legge che a lei impone quest'obbligo, si ribelli alla legge ed al giudicato.

Egli cerca un rimedio per questa ipotesi, al certo poco benigna e favorevole all'Amministrazione pubblica, presumendosi che essa possa di sua volontà ed arbitrio conculcare la legge, ed insorgere contro l'autorità della cosa giudicata.

Io credo questa ipotesi molto ardita e poco verosimile; quanto a me, potrebbero per avventura bastare anche le sole garentie di ordine amministrativo e politico ad eliminare un simile abuso.

Le garentie di ordine amministrativo permettono in via gerarchica di ricorrere fino al Re. E per le garentie politiche, se mai un Ministro potesse farsi protettore di codesta insurrezione dell'Amministrazione contro la legge e contro i giudicati, dovrebbe darne conto al Parlamento.

Perciò io non mi preoccupi di questo timore di un abuso, che a me pare piuttosto un'ipotesi teorica, la quale, in pratica, difficilmente si possa verificare.

Nondimeno, Signori, se questo fatto accadesse, nelle condizioni presenti, può forse ammettersi che rimedio alcuno non esista?

Per me, non vi consento, non credo che le leggi siano vani consigli, considero i loro precetti autorevoli e scritti per esser obbediti, e quest'obbedienza debbono prestarla non solo i privati, ma più specialmente ancora i pubblici funzionari.

Ho innanzi agli occhi le discussioni parlamentari che ebbero luogo sulla legge del 1865 nella Camera dei Deputati; rammento che la Commissione fu interrogata sul valore e sull'efficacia di queste parole scritte nella legge, che cioè, l'Amministrazione fosse obbligata ad uniformarsi al giudicato pel caso deciso, per sa-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

pere se dopo ciò l'Amministrazione potesse ancora elevare opposizion, e ricusarsi all'esecuzione e, ad ogni modo, scusare la propria inazione o disubbidienza.

A nome dell'intera Commissione fui io stesso che risposi, che i giudizi non si facevano per giuoco, che l'autorità giudiziaria era dalla legge investita di un serio ed efficace potere per dichiarare che un regolamento o un atto amministrativo fosse lesivo della legge o avesse violato i diritti di un cittadino; che l'Amministrazione era quindi legalmente costretta ad uniformarvi la sua condotta sotto tutte le responsabilità che astringono all'adempimento della legge.

Quindi se al giorno d'oggi si verificasse questa ipotesi, a me pare che vi sarebbero due vie aperte, secondo i principî generali del diritto, senza aver bisogno di alcuna disposizione novella nel testo della legge.

La prima è che essendovi dei giudicati di tale natura i quali possono eseguirsi anche senza bisogno di annullamento o revoca dell'atto o regolamento amministrativo; siccome il testo dell'articolo 4 non proibisce punto di eseguire i giudicati, ma una cosa sola proibisce ai Tribunali, cioè di mettere la mano sull'atto o regolamento amministrativo per regolarlo, modificarlo o revocarlo, perciò in tutto il resto il giudice rimane investito della sua ordinaria potestà, che non è solo quella di conoscere e giudicare, ma anche di eseguire e far eseguire i propri giudicati, sempre che per codesta esecuzione non siavi bisogno di revocare o modificare il regolamento e l'atto amministrativo. Nulla infatti è scritto nella legge del 1865 che ponga ostacolo a tale esecuzione.

Voglio in prova rammentare un fatto, non una ipotesi, perchè realmente avvenne a me stesso. Un Comune aveva decretato un regolamento daziario, poscia impugnato come contrario alla legge generale del dazio consumo; si andò innanzi ai Tribunali i quali dichiararono questo regolamento lesivo della legge e del diritto dei privati. Naturalmente qui si arrestò il giudicato. Le parti vincitrici fecero invito al Municipio di modificare il regolamento; il Municipio non rispose mai rifiutando, ma non si curò di farlo. Che accade?

Il regolamento stabiliva i dazi da pagarsi all'ingresso in città di alcuni generi. Gli inte-

ressati entrarono nella città colle loro merci, ricusando di pagare il dazio. Il Municipio li dichiarò contravventori, e sotto questa nuova forma si riprodusse il giudizio innanzi ai Tribunali. Ma i Tribunali giudicarono non già di doversi applicare ed osservare il regolamento che il giudicato precedente aveva infirmato e dichiarato illegale, ma bensì la legge del dazio consumo, la cui autorità venne in tal guisa reintegrata con l'esecuzione del giudicato anzidetto. Così nel fatto fu mantenuto forza alla legge, ancorachè non si fosse revocato e modificato materialmente l'atto od il regolamento amministrativo.

Ho voluto rammentare questo esempio per dimostrare come alcune volte codesti giudicati siano eseguibili per la loro natura ed oggetto, tuttochè da parte dell'Amministrazione non intervenga la modificazione o revoca dell'atto amministrativo.

Supponiamo ora l'ipotesi contraria, che cioè necessariamente per l'esecuzione del giudicato sia necessario premettere un nuovo provvedimento amministrativo che revochi o modifichi l'antico. In questo caso sottentra la regola generale che qualunque persona che ha degli obblighi imposti dalla legge e che ricusa di adempierli, quando da questo inadempimento deriva l'altrui danno, soggiace alla responsabilità d'indennizzarlo e risarcirlo. Per me non so veder dubbio circa l'obbligo dell'Amministrazione inadempiente a risarcire il danno che possano risentire i privati interessati all'esecuzione del giudicato.

Ho voluto dire ciò per dimostrare che la proposta dell'onorevole Pescatore non appare di così imperiosa necessità da dovere essere aggiunta al testo della legge del 1865, acciò questa non rimanga destituita di efficacia, e l'articolo 4 della medesima ridotto a lettera morta. Per altro, io non avrei difficoltà che si aggiungessero disposizioni le quali meglio chiarissero i vari casi testè da me preveduti, nei quali io credo di trovarmi pienamente di accordo coll'onorevole Pescatore. Solamente a lui domando: questo progetto di legge è forse la sede opportuna per introdurre una qualunque riforma alla legge del 1865?

Or egli è evidente che da lui si propone, come dissi, un'aggiunta alla legge del 1865. Per avventura non sarebbe la sola; forse al-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

cune delle osservazioni fatte or son due giorni dall'on. Duchoquè, quanto all' utilità di creare certe garanzie anche nelle quistioni che si agitano innanzi al potere amministrativo, dimostrano che ben altre disposizioni vi sarebbero da aggiungere. Potrebbe esservi materia di un novello progetto di legge.

Io dunque pregherei l'onorevole Senatore Pescatore (non so quale sia l'avviso dell'Ufficio Centrale) di non prolungare la discussione di questa legge, che già si è di troppo protratta, di non divagare in argomenti che non sono strettamente connessi con la presente legge.

Tanto più di ciò lo prego, perchè parecchie osservazioni potrebbero farsi sulla redazione del suo articolo che è così concepito:

« Apparterrà ancora alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma giudicare dei conflitti che sorgono tra l'autorità giudicante e la pubblica Amministrazione, la quale ricusi di conformarsi al giudicato non assecondando il ricorso del privato a termini dell' art. 4° della legge abolitiva del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 ecc. »

Mi scusi, onorevole Pescatore, ma qui non trovo materia di un novello conflitto. Un conflitto suppone il dubbio circa la competenza tra le due autorità; ma in una ipotesi in cui è fuori dubbio la competenza del potere giudiziario, anzi questa competenza è stata esercitata colla pronunciazione di un giudicato, come mai il rifiuto di ottemperare a questo giudicato potrebbe fornir materia alla rinnovazione di un conflitto?

Se anche precedentemente la competenza fosse stata dubbiosa, la risoluzione di un primo conflitto in favore dell'autorità giudiziaria non basterebbe forse a rimuovere la possibilità di vederne più tardi nella stessa causa elevare un secondo, allorchè l'autorità amministrativa ricusasse di prestare esecuzione al giudicato già pronunciato?

Veda il Senato come sia impossibile, per creare un anello di congiunzione del proposto articolo colla legge attuale, scrivere nella proposta Pescatore la parola *conflitto*, mentre la materia di un conflitto qui veramente manca.

Prosegue ora la seconda parte dell' articolo proposto:

« Riconoscendo la necessità di ammettere

un-equivalente per una giusta indennità del privato leso, esse (le Sezioni di Cassazione in Roma) rinverranno l'affare all'autorità giudiziaria che profferse il giudicato perchè provveda allo stabilimento dell'indennità a termini di ragione e di giustizia. »

Qui l'onorevole Pescatore, che si preoccupa tanto della necessità di fare eseguire il giudicato, invece di mantenere come regola costante il diritto all'indennità, in alcuni casi lo toglie, perchè lo fa dipendere dalla preliminare decisione e da un giudizio di apprezzamento che vorrebbe riserbare alla Corte di Cassazione di Roma, la quale formola e proposta, se non mi inganno, andrebbe contro allo scopo a cui tende il suo discorso.

Checchè ne sia, a me pare che potrebbe bastargli la dichiarazione che fa il Governo, che noi intendiamo che i giudicati dell'autorità giudiziaria debbano essere eseguiti per tutte le vie di diritto, meno una sola, cioè quella dell'annullamento, revoca o modificazione di un atto o regolamento amministrativo; ed anche per ciò che riguarda quest'ultimo modo di esecuzione, siccome esso dipende dall'autorità amministrativa, allorchè la medesima vi si rifiuta, essa incorre nella responsabilità dei risarcimenti dei danni secondo il concorso delle condizioni e degli estremi richiesti da'principi generali del diritto in questa materia.

Dopo ciò potrebbe il Senato riserbare questa ed altre consimili disposizioni ad un distinto e separato disegno di legge che potrà divenire oggetto di ulteriori studi, avendo io già promesso all'on. Senatore Duchoquè di intraprenderli sull'argomento pel quale egli invocò l'attenzione del Senato e del Governo.

Spero che l'on. Senatore Pescatore vorrà contentarsi di queste dichiarazioni, senza insistere perchè sia messo ai voti l'emendamento aggiuntivo da lui proposto.

Senatore PESCATORE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore PESCATORE. Principio con ringraziare l'onorevole Guardasigilli di aver fatta una dichiarazione dell'opinione del Governo, e non solamente dell'opinione sua personale, che cioè l'Amministrazione debba eseguire il giudicato, oppure l'autorità giudiziaria la può condannare al risarcimento dei danni.

Dopo questa leale dichiarazione dell'onore-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

vole signor Ministro favorevole a mio riguardo io debbo farne un'altra in senso contrario, e ricordare che già ieri l'onorevole signor Ministro sulla fine del suo discorso mi esortava a non lasciarmi tentare dall'amor proprio e persistere in qualunque modo nei miei emendamenti.

Questa poteva parere un'insinuazione, e ora ne fa un'altra.

Mi esortò a non pro'ungare soverchiamente la discussione di questa legge, il che vale a dire che le mie proposte non hanno veruna importanza.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Non hanno nesso necessario.

Senatore PESCATORE. Respingo l'una e l'altra insinuazione.

Ieri non ho insistito, perchè vedevo che le concordi opposizioni del Ministro e dell'Ufficio Centrale mi toglievano ogni speranza di vedere approvati i miei emendamenti, e quando riconosco la impossibilità di riuscire, desisto sempre subito da ogni qualunque impresa.

Raccolgo la insinuazione di oggi: noti però il sig. Ministro che lo conosco da lungo tempo; egli non ci mette malizia, è il meno capace di tutti di lanciare una parola volontariamente che possa comunque offendere altri; certe cose le dice spinto da quella copia di dire veramente meravigliosa che sgorga in lui da una fecondissima fantasia. Gli rendo questa giustizia, ma non posso ammettere che a quando a quando si vadano ripetendo tratti, che altri può male intendere.

La proposta in quanto tende ad ottenere una spiegazione oramai indispensabile dell'art. 4 dell'altra legge abolitiva del contenzioso amministrativo, è una proposta molto importante; epperò col permesso del Senato io prolungo ancora un tantino la discussione.

È una ipotesi teorica, dice l'onor. sig. Ministro, quella che fate voi.

È una ipotesi teorica? Io non mi diverto di ipotesi teoriche; ragiono sopra ciò che mi suggerisce l'esperienza e fortunatamente il Ministro stesso s'incarica di dimostrare, che la mia, invece di essere una ipotesi puramente metafisica, impossibile ad avverarsi, si traduce talvolta in un fatto. Egli medesimo addusse gli esempi di rifiuti per parte di pubbliche Amministrazioni di eseguire giudicati dell'autorità giudiziaria. Io poi

citerò altri casi. Citerò un caso flagrantissimo, che aspetta ancora la sua decisione. Sappiamo che la legge di liquidazione dell'asse ecclesiastico ingiunge all'Amministrazione che ha preso possesso dei beni di liquidare senza prestabilire il termine la relativa rendita sul debito pubblico dandola agli enti che furono privati dei propri beni. Sappiamo che una quota di questa rendita, la legge, per un favore speciale alla Sicilia, l'ha riservata ai comuni dell'Isola. Ebbene! S'istituì un giudizio contro il Governo, il quale in 10 anni da che ha preso possesso de' beni, già appartenenti agli ordini religiosi, non ha ancora liquidata la rendita. Emanò una decisione della Corte d'appello, che dichiara tenuta la pubblica Amministrazione a liquidare la rendita nel termine di 3 mesi. Forse troppo breve. Si acquieta forse la pubblica Amministrazione? no! Essa ricorre contro il giudicato in via di Cassazione e dichiara apertamente (faccia que che vuole la Cassazione), che trascorso il termine, il giudicato rimarrà tuttavia senza esecuzione, perchè, essa dice, non può eseguirlo.

Nell'esempio addotto dall'onor. signor Ministro che cosa vediamo? Una sentenza dell'autorità giudiziaria che condanna il comune a riformare il suo regolamento daziario.

Il comune ricusa, e non solamente ricusa, ma lo mantiene in esecuzione; dimodochè fa e continua a fare le contravvenzioni contro coloro che non obbediscano a quel regolamento, che è già dall'autorità giudiziaria dichiarato nullo. Il giudicato, dice il signor Ministro, si esegue da sè.

Si esegue da sè, fino ad un certo punto però; perchè quel fare continuamente indebite contravvenzioni ai passanti, quel costringerli ad adire nuovamente l'autorità giudiziaria, vessarli con incessanti molestie e gravi spese mi pare che sia qualche cosa, e che anzi sia uno stato di cose non comportabile.

Ci deve essere un mezzo di fare eseguire il giudicato, e soprattutto d'impedirne l'esecuzione in via di contravvenzione. Sta bene che quando è contestata la contravvenzione, e i cittadini sono di nuovo tradotti in giudizio, finalmente l'autorità giudiziaria dichiara nulla la contravvenzione. Ma le molestie sono patite, le spese sono fatte, il tempo è perduto, tutti questi danni chi li ripara? Si pagano questi danni?

Ecco dunque abbastanza provata la necessità che sia nettamente dichiarata la volontà del legislatore. Ma non è questo il luogo, dice il Ministro, aspettate, faremo una legge, correggeremo.

Non è questo il luogo? Ma non si tratta forse di questa materia? Non c'è un nesso sufficiente, un'occasione bastante per dichiarare il senso di una legge e correggerla occorrendo? È troppo assoluto il precetto dell'articolo 4 della legge del contenzioso amministrativo, il quale dice, senz'altro, che l'autorità giudiziaria può dichiarare il diritto finché vuole, ma l'esecuzione non si ordina. Ricorra il privato umilmente all'Amministrazione, dice la legge, e poi si ferma lì. Non dice se, inesaudito il privato nei suoi ricorsi, inesaudito anche per mesi e per anni, e per molti anni, abbia ancora qualche rimedio.

Disse il Ministro, l'ho detto io stesso umilmente ieri, e ieri l'altro: ci sono le guarentigie amministrative; si ricorre al superiore; si ricorre al Ministero, al Consiglio dei Ministri, poi in ultimo al Consiglio di Stato, e finalmente si ricorre anche al Parlamento.

Ma, domando io: si ferma lì la guarentigia che la legge suol dare ai cittadini, oppure ne ha un'altra? Ha il diritto di ricorrere alla stessa autorità giudiziaria e dirle: Vedete, la pubblica Amministrazione s'opponne coll'inerzia, non dice nulla, è già tanto tempo che aspetto, non posso ottenere nulla, provvedete voi, condannatela ai danni.

Ma come condannarla ai danni? Non c'è procedimento, profferito giudicato, il giudizio finito, come si fa a far condannare l'Amministrazione? Insomma io domando una cosa sola: si tolga l'equivoco con dichiarare nettamente quale sia stata e sia la volontà del legislatore. Nè vale il dire che non è questo il luogo; io posso rispondere molto più giustamente che anzi è questo il luogo. Io propongo di riconoscere nel rifiuto un conflitto fra l'autorità giudicante, e la pubblica Amministrazione, dove da una parte l'autorità giudiziaria vuole e dichiara, dall'altra l'autorità amministrativa si oppone e nega; un conflitto ci è, non è teoricamente della stessa natura degli altri conflitti di cui si parla in questa legge, ma questo potrebbe fare uno sconcio in un trattato scientifico, non lo fa certamente in una legge.

Un conflitto ci è; si tratta di conoscere il perché l'autorità amministrativa si rifiuta, e può avere anche i suoi buoni motivi; non è conveniente deferire questi motivi alla Corte di Cassazione che giudica il conflitto, perchè chiami l'autorità amministrativa a dire: perchè non volete eseguire? Avete qualche motivo nelle circostanze, negli imbarazzi amministrativi, che vi circondano, che v'impacciano? spiegatevi: quando poi l'Autorità suprema vede la necessità di contentarsi di un'indennità deferirà lo affare all'autorità giudiziaria competente. Questo mi pare che sia un emendamento molto opportuno ed onesto; del resto io sono pronto ad accettare qualunque altra formola, qualunque altro spèdiente, purchè si tolga l'equivoco e ogni occasione d'incertezza e di lite.

PRESIDENTE. Ha la parola l'onorevole Relatore, Senatore Astengo.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Mi trovo nella necessità di dare al Senato qualche spiegazione intorno alle cose accennate dall'onorevole Senatore Pescatore, riguardo all'aggiunta od emendamento da lui proposto in una riunione dell'Ufficio Centrale.

È vero, si è parlato in questa riunione dell'aggiunta che egli vorrebbe fare all'articolo 4 della legge del contenzioso amministrativo del 1865, e, udita la sua formola, io mi permisi di osservargli che, ove si fosse voluto adottare qualche disposizione su quell'argomento, avrei preferito una formola diversa, una formola che accennasse la competenza dell'Autorità giudiziaria per conoscere dell'azione in risarcimento dei danni contro l'Amministrazione pubblica, ove essa non si conformasse al giudicato dell'Autorità giudiziaria.

È in tal modo che io ho espressa l'opinione mia nel seno dell'Ufficio Centrale. Aggiunsi che a me sembrava che, anche senza un provvedimento legislativo, il diritto comune dia il modo di ottenere il risarcimento dei danni; imperocchè, mentre l'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo dispone nella sua prima parte che, quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'Autorità amministrativa, i Tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto del giudizio; aggiunge, in omaggio alla distinzione e indipendenza delle due Autorità, giudiziaria ed amministrativa,

« l'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato, se non sovra ricorso alle competenti Autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali, in quanto riguarda il caso deciso. »

Dunque non si può revocare nè modificare un atto amministrativo se non per mezzo di un altro atto della stessa autorità amministrativa; ma quando l'autorità amministrativa deve conformarsi ad un giudicato e non vi si conforma, essa manca all'adempimento di una vera obbligazione a cui la legge l'assoggetta in favore di un privato, il quale, avendo il diritto dirichiederne l'adempimento, deve avere azione a far condannare l'Amministrazione al risarcimento dei danni, altrimenti il suo diritto non sarebbe più un diritto.

Quindi, al solo fine di eliminare ogni dubbio, io dissi che si potrebbe aggiungere all'articolo quarto della legge sul contenzioso amministrativo, che, qualora l'autorità amministrativa non si conformasse al giudicato dell'autorità giudiziaria, i Tribunali sarebbero stati competenti per condannarla al risarcimento dei danni.

Ma altra cosa è che io accennassi questa mia opinione sul miglior modo di completare, occorrendo, l'anzidetto articolo di legge, ed altra cosa che l'Ufficio Centrale abbia ravvisato opportuno, che venisse fatta al Senato qualche proposta nell'occasione del presente progetto di legge.

Restava sempre la questione pregiudiziale, se qualsivoglia proposta su tale punto sia o no opportuna e conveniente.

Siffatta questione è assai grave, tanto più che si accennarono altre proposte. Una volta entrati nel campo della discussione della legge sul contenzioso amministrativo, vi fu chi accennò l'utilità di proporre qualche disposizione nel senso accennato dall'onorevole Duchoquè, il quale osservò giustamente che, soppressi i Tribunali amministrativi, bisognava tutelare l'interesse dei privati con opportune disposizioni intorno all'esercizio delle attribuzioni date all'autorità amministrativa.

Vi fu poi chi avrebbe voluto che si toccasse la legge organica sul Consiglio di Stato affinché il suo parere fosse richiesto non solamente sulla legittimità dell'atto, ma anche sul merito.

Insomma si è veduto tosto che si entrava in un campo molto vasto e che era quindi meglio riservare tutte queste questioni ad altri progetti di legge.

Ecco il perchè mentre noi pure siamo di avviso che l'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo sia incompleto e che convenga presto o tardi completarlo, e finchè ciò non si faccia, si debba intanto ricorrere ai principi generali del diritto, affinché non rimangano illusorie le prescrizioni della legge, crediamo però, specialmente dopo le autorevoli parole dell'on. Guardasigilli, di non poter appoggiare una proposta la quale non riguarda che in modo indiretto il progetto di legge in discussione, e può creare delle difficoltà alla pronta sua approvazione.

Potrà il Governo dopo gli studî occorrenti presentare un apposito progetto di legge; potrà presentarlo per iniziativa parlamentare l'onorevole Senatore Pescatore, e sia certo che troverà in noi un pronto appoggio ed aiuto; ma in questo momento non ci pare opportuno affrontare nuove e così gravi questioni che potrebbero ritardare e rendere più difficile l'approvazione del presente progetto di legge.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Intendo solamente fare una dichiarazione per escludere l'interpretazione poco amichevole, benchè fatta in forma cortese, dall'on. Pescatore, sopra alcune parole ieri ed oggi da me pronunziate, che egli dubita potessero racchiudere un'insinuazione. Mi ha reso giustizia riconoscendo non essere ciò mai stato nelle mie abitudini come semplice Deputato. Si pensi poi se avendo l'onore di rappresentare il Governo, potrei abbandonarmi ad un pensiero così poco conveniente in seno della prima Assemblea politica dello Stato.

Ieri non feci che rendere omaggio all'elevatezza del suo sentire, e conchiusi augurandomi che dopo le mie dichiarazioni e spiegazioni, l'onorevole Pescatore non si lascerebbe tentare dall'amor proprio per insistere nella sua proposta.

Quanto alle parole che oggi mi vennero sulle labbra, io ricordava a me stesso, che nei sei giorni consacrati alla discussione del pre-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

sente progetto di legge mi sono sforzato di accordo coll' Ufficio Centrale di non abusare della vostra indulgenza, usando la maggiore economia di ragionamenti e di parole. Ma ove sorga la discussione sopra un argomento nuovo e così importante pei gravi interessi che vi si legano, sarà impossibile tacere, e converrà che l' argomento sia profondamente esaminato e discusso. Io dunque bramava togliere a me stesso l' occasione ulteriore di lunghi discorsi.

A tale scopo mi astenni financo dal dare al Senato lettura delle dichiarazioni da me fatte alla Camera (a nome della Commissione) nel 1865; ma poichè il Senatore Pescatore tanto insiste nei suoi dubbi, crederei di mancare al mio dovere se non vi pregassi a tollerare che io legga almeno pochissime delle parole allora dette da parte della Commissione intorno al dubbio medesimo che oggi porge occasione alla di lui proposta.

Nella questione se potesse rimanere in balia dell' autorità amministrativa di ricusare esecuzione ai pronunciati dell' autorità giudiziaria, così mi espressi:

« La Commissione francamente deve dichiarare, che avrebbe ragione di sentirsi offesa dal pensiero di chiunque supponesse nel sistema del suo progetto di legge così abbassata la dignità del potere giudiziario, così sconosciute le attribuzioni che lo Statuto le assicura, da essere ridotta ad una discussione quasi accademica e di semplice curiosità quella la quale abbia luogo innanzi l' autorità giudiziaria sopra le più gravi ed importanti controversie che si conoscano negli ordini sociali, quelle, cioè, se le leggi siano osservate o manomesse, se i diritti dei cittadini siano rispettati o violati.

« Un tale sospetto sarebbe ingiurioso non solo per la Commissione, ma per quanti presero parte alla discussione di questa legge, anzi per l' intero Parlamento italiano, dappoichè non è concepibile che ad alcun uomo di grave giudizio, in paese illuminato e libero, possa sorridere l' idea di convertire il potere giudiziario in un semplice consulente dell' Amministrazione, la quale sola rimanga la definitiva arbitra e dispositrice, anche laddove siasi elevata e decisa una contesa sull' infrazione della legge e sulla lesione dei diritti, sì che alfine dipenda interamente dal suo beneplacito o di unifor-

marsi su tal punto alla pronunziazione dell' autorità giudiziaria, ovvero di allontanarsene.

« Se taluno credesse, che interdicendosi al potere giudiziario di pronunziare propriamente la revoca o la modificazione degli atti amministrativi, da ciò debba inferirsi che l' Amministrazione non debba ossequio all' autorità dei giudicati dei Tribunali nelle materie di loro competenza, commetterebbe un errore inescusabile.

« Quando l' autorità giudiziaria abbia pronunziato, e le sue pronunziazioni, esauriti tutti i mezzi di gravame, abbiano acquistata la forza di cosa giudicata, egli è indubitato per la Commissione, come deve esserlo per tutti, che codesta pronunziazione è un vero e serio giudicato, e che l' autorità del medesimo non può essere disconosciuta da chicchessia, privato od Amministrazione, nel cui interesse sia stato renduto.

« Che se l' autorità amministrativa preferisce di rimanere in una compiuta inazione, e non appigliarsi ad alcuno degli enunciati mezzi, niuno potrebbe al certo costringerla ad operare; ma è ben inteso che essa non potrà impedire giammai che il giudicato pronunziato dall' Autorità giudiziaria, con gli ordinari modi di esecuzione riconosciuti dalla legge, abbia il suo effetto. »

Mi pare che dichiarazioni somiglianti, in seguito alle quali furono respinti gli emendamenti e le proposte che si facevano sull' art. 4° della legge del 1865, fossero tali da togliere ogni possibilità di dubbi ulteriori e da rendere superfluo ogni nuovo precetto legislativo.

Aggiungerò poi, associandomi a quanto l' Ufficio Centrale per bocca del suo Relatore diceva, che è pericoloso, e dirò anche non è consueto che nella discussione di una legge incidentalmente si pensi a correggere e modificare una legge diversa la quale non è in discussione, soprattutto allorchè quest' altra legge costituisce un sistema organico, e non può esattamente estimarsi se una parziale aggiunta non renda necessarie benanche altre modificazioni nel rimanente testo della legge.

Son queste le considerazioni che mi muove-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

vano a pregare l'onorevole Pescatore di non insistere nella sua proposta.

Del resto dichiaro che mi trovo concorde, e ne sono ben contento, con l'avviso del vostro Ufficio Centrale.

Senatore PESCATORE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore PESCATORE. Mi risolvo di convertire la mia proposta in un ordine del giorno motivato.

Dichiaro che il brano letto dal Ministro, di una sua Relazione, non soddisfa, per mio avviso, non basta al mio scopo. Accetto bensì le dichiarazioni che il Ministro fece testè al Senato a nome del Governo; e l'ordine del giorno semplicissimo, che io propongo, è il seguente:

« Il Senato, preso atto delle dichiarazioni del Ministro Guardasigilli, procede oltre alla discussione degli articoli del progetto. »

PRESIDENTE. Domando se questo ordine del giorno dell'onorevole Senatore Pescatore è appoggiato.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Non posso recusare naturalmente l'adozione di quest'ordine del giorno, il quale si riferisce alle mie conclusioni. Ma poichè l'onorevole Pescatore diceva che la frase « doversi il giudicato eseguire coi modi ordinari di esecuzione » sembra contraddire all'articolo 4 della legge del 1865, dirò dal mio canto che una volta che si adotti quest'ordine del giorno, vorrei evitare delle equivoche interpretazioni. Vorrei esser chiaro. Ho inteso riferirmi ai principî generali del diritto. Egli, sapiente giurisperito, sa meglio di me che quando un giudice ordina di fare qualche cosa, non c'è l'usciera che prenda per il braccio il cittadino e lo costringa a fare: è antico l'adagio *ad factum nemo cogi potest*; ma ogni obbligazione di fare si risolve per disposizione di legge nel risarcimento de' danni ed interessi.

Dunque non si tratta di introdurre una eccezione; sono questi i modi ordinari di esecuzione dei giudicati.

Con queste spiegazioni non rifiuto di accettare l'ordine del giorno proposto dall'onorevole Senatore Pescatore.

Senatore PESCATORE. Non lo rifiuta?

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. No.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'ordine del giorno

proposto dall'onorevole Pescatore, concepito in questi termini: « Il Senato, preso atto delle dichiarazioni dell'onorevole Ministro Guardasigilli, procede oltre alla discussione degli articoli. »

Chi intende approvare quest'ordine del giorno, voglia sorgere.

(Approvato.)

Ora si procede alla discussione dell'art. 5, del quale, come sa il Senato, venne proposta una nuova formola dall'Ufficio Centrale.

Senatore PESCATORE. Signor Presidente, c'è ancora l'altro mio articolo.

PRESIDENTE. Allora ha la parola per isvolgere il suo secondo emendamento.

Lo rileggo:

« Nei casi di gravi dubbî sulle rispettive attribuzioni dell'autorità politica e giudiziaria, la Corte di Cassazione potrà, sospesa la decisione, ordinare la trasmissione del processo al Ministro Guardasigilli, il quale dovrà nel termine non maggiore di mesi sei provocare una legge interpretativa applicabile a tutti i casi non ancora irrevocabilmente decisi ».

L'onorevole Senatore Pescatore ha la parola.

Senatore PESCATORE. Io debbo rivolgere una preghiera al Senato, ed un'altra all'onorevole Ministro Guardasigilli. Al Senato rivolgo la preghiera di concedermi ancora per pochissimo tempo la sua benevola attenzione, e di credere che la proposta da me nuovamente fatta è tutta l'essenza della legge, perchè con essa si cerca se veramente si può ottenere una guarentigia solida e sincera contro quei pericoli che sono pur da molti temuti.

Al Ministro Guardasigilli rivolgo quest'altra preghiera: di non prendermi per avventura come un avversario indiretto della sua legge, come già mi pare d'aver rilevato da qualche cenno dei suoi discorsi. Creda pure, signor Ministro, io sono sincero e caldo fautore della sua proposta, e l'approvo pienamente, non ostante che lasci qualche scrupolo nell'animo mio. E come potrei non approvarla? Come potrei, ancorchè fosse meno chiara, non illudermi nella medesima mia opinione? In fin dei conti io faccio parte di quell'autorità che ora si erige in giudice supremo, che risolve i conflitti tra due supreme e indipendenti autorità dello Stato.

Ma non mi arresto per questo dallo investigare se per avventura si possa, non dirò mi-

gliorare (che in questo non cerco il meglio, mi contento sempre del buono) ma di cansare certi danni gravissimi, che non è impossibile che derivino nell'esecuzione pratica di questa legge. Ed entro in qualche spiegazione positiva in questo proposito, senza di che non potrei giustificare il mio assunto.

Stando la Cassazione dell'alta Italia ancora a Milano, negli ultimi tempi, comparve dinanzi ad essa un avvocato principe, e sostenne con molto valore, al solito, e vinse la tesi che per danni di guerra non compete azione dinanzi all'autorità giudiziaria.

Eppure si trattava allora non già di depredazioni, di saccheggi, di devastazioni, ma sibbene di requisizioni pagate volontariamente dai maggiori abbienti sopra caldi inviti dei Sindaci, i quali reiteratamente promettevano che il Governo, restituito nei suoi dominî, li avrebbe certamente ricompensati, imperocchè certamente que' cittadini rendevano un grande servizio, ed in qualche modo meritavano e lo meritano tuttora di essere riconosciuti.

La Corte di Cassazione esitò lungamente, fu gravemente agitata, e ne fa fede la decisione che ne emanò, della qual decisione il concetto è che si riconosceva l'equità della domanda dell'attore che chiede di essere tenuto indenne, ma che in questo caso l'Autorità giudiziaria non ha i mezzi di accertare e nemmeno di provvedere quelle somme straordinarie che occorrono per adempiere a queste obbligazioni naturali, ecc., ecc. Si finì per concludere che trattavasi non già di un caso giudiziario, ma di arbitrato legislativo, e indirettamente lo si invocava.

Ebbene, o Signori, se l'articolo che ora sottopongo al voto del Senato fosse allora stato legge, io credo di potere affermare con sicurezza e con cognizione di causa, essendo stato io uno dei votanti e l'estensore di quella decisione, che la Corte di Cassazione avrebbe sospeso il suo giudicato ed avrebbe ordinato la trasmissione degli atti al Ministro Guardasigilli perchè in un termine conveniente provocasse un provvedimento legislativo.

Altro caso avvenne davanti alla stessa Corte di Cassazione dell'Alta Italia dieci anni dopo, ed era un caso veramente dubbioso anche ritenuto il principio che gli scrittori ortodossi di diritto internazionale ritengono, che cioè per

i danni di guerra propriamente detti, cioè devastazioni, saccheggi e simili, quali casi di forza maggiore, non compete azione civile d'indennità contro nessuno in via giudiziaria; anche ritenuto, dico, questo principio, il caso era molto dubbioso.

Un generale austriaco, essendo già gli eserciti in campagna, vale a dire, avverato già lo stato di guerra, benchè non ancora venuti alle mani, ordinò la distruzione di tutte le piante in un largo raggio attorno a Pavia; date 24 ore di tempo ai proprietari per abatterle volontariamente, concesso anche di fare in 24 ore una rapida descrizione per quegli effetti che di ragione quando sarebbe terminata la guerra.

Le piante furono abbattute; terminata la guerra, e felicemente per noi, si reclama l'indennità.

La questione venne alla Corte di Cassazione: ognuno vede, o Signori, quanto era dubbiosa anche ammettendo che in tempo di guerra succedendo incendi o casi simili non si indennizzano i cittadini come non s'indennizzano le famiglie dei caduti in guerra: questo caso non è pareggiabile a' casi di espropriazione forzata? non s'indennizzano i cittadini, quando si opera a loro danno un'espropriazione per provvedere a qualche interesse, fosse anche per interesse di difesa in previsione di prossima guerra?

Credo di poter affermare che se fosse esistita una legge la quale nei casi di grave dubbio sulle rispettive attribuzioni della autorità politica e giudiziaria, avesse permesso all'autorità giudiziaria suprema di sospendere la decisione, e per mezzo del Guardasigilli provocare dal potere legislativo un provvedimento, la Cassazione dell'Alta Italia avrebbe di gran cuore usato di questa facoltà.

La controversia a cui accennava fu decisa a termini di diritto, cioè che non competeva nulla.

Debbo però dire a lode del Consiglio di Stato, che quell'affare non volle ritenere per sè, scosso da considerazioni giuridiche, e lo rimise all'autorità giudiziaria, avvertendo che, secondo le leggi austriache, in quel caso forse si sarebbe concesso un qualche indennizzo.

In tante cause che provengono dal dritto internazionale il dubbio si presenta e difficilmente si può risolvere. Il dritto internazionale non è come il dritto civile che somministra in

tutti i casi una regola; sovente lascia le controversie molto dubbiose e senza regola certa.

Qui a Roma, o Signori, ho appreso altro genere di simili controversie. L'esercito pontificio è ancora in possesso e alla difesa dei suoi Stati, ma avvicinandosi Cialdini, prende la fuga, si ritira; ma intanto i suoi soldati sparsi in tutti i comuni della Romagna, valendosi dell'autorità che loro davano le leggi pontificie ancora vigenti, ingiungono ai comuni di somministrare loro i viveri. Divenivano, o no i comuni creditori del Governo per somministrazioni ed alloggi?

E quando un Governo se ne va, il nuovo che subentra assume sì o no i debiti dell'antico? Ecco la questione.

Io appresi in quella circostanza, che, aperta la via, poteva emergerne da diverse parti a carico del Governo un debito di 14 a 15 milioni.

Ora passo ad un altro ordine di considerazioni. Noi, Signori, abbiamo una legislazione che non è in armonia colla legge che stiamo per votare. La legge allarga la mano: costituisce l'autorità giudiziaria giudice di tutte le controversie giuridiche, non soltanto delle private, ma delle pubbliche, non solamente di diritto civile, ma anche di diritto internazionale; però fin ad ora e anche al momento in cui parlo, la legislazione manca, o Signori, di quelle che io chiamerei condizioni giudiziarie, cioè a dire di un complesso, e sto per dire, di un Codice di regole, quale l'ordine giudiziario per sua natura lo richiede.

Finora non vi è da temere nulla; l'autorità giudiziaria non si è aggirata che fra principî di diritto privato nelle cause private, le quali non corrono mai nessun grande pericolo.

Ora si accresce immensamente la potenza dell'Autorità giudiziaria, e la legislazione bisognerebbe metterla in armonia col nuovo principio, e questo certamente non si può fare d'un tratto.

Nel primo mio discorso, che il Senato ha con benignità ascoltato, io già accennai che lo stato dei diritti legiferati non è in armonia col nuovo sistema: vi ha un'immensità di diritti degni di questo nome, ma che, secondo la legislazione attuale, non si può riconoscere che siano diritti muniti d'azione giudiziaria.

Bisognerà grado a grado riformare la stessa

legislazione; per esempio, il famoso art. 164 della legge sui lavori pubblici, il quale veramente abbonda nell'interesse dello Stato; e si è molto gridato, lo sappiamo; ma come diversamente applicarlo, se non lo si riforma o si modifica legislativamente?

Le medesime controversie, state certi, ritorneranno.

Cosa dovrebbe fare la nuova giurisdizione, sostituita al Consiglio di Stato? Provocare una interpretazione autentica della legge, e suggerire essa medesima che in certi limiti il legislatore conceda la competenza giudiziaria nell'interesse dei privati, premunendosi ancora, per quanto lo creda necessario, contro il pericolo dei danni pubblici.

È questo il pensiero che mi muoveva, o Signori, nel primo mio risolvermi a proporre l'emendamento.

L'ho detto subito: il mio scopo è uno solo, quello di ottenere di associare in qualche modo l'opera legislativa all'opera della giurisprudenza. Feci dapprima un modesto tentativo con un mio emendamento e colla proposizione che aveva iniziata, per ottenere quest'associazione, ma sono stato deluso; i miei emendamenti sono stati respinti; ed è per questo che ho cercato ora un nuovo mezzo, e se questo non mi riesce, io mi inchinerò davanti al legislatore e continuerò ad essere caldissimo partigiano del presente disegno di legge.

Mi pare già di sentire esclamare a questo proposito: signor mio, queste che tu riproponi, sono anticaglie già altre volte proposte e adottate, e poi ripudiate, perchè riprovate dall'esperienza.

Sappiamo tutti che nel Codice francese è considerato quasi un delitto il fatto di quel giudice che nega di giudicare sotto pretesto di oscurità nella legge; sappiamo ancora che la legislazione francese altra volta comandava (notate bene, non autorizzava soltanto, *ma comandava*), che il processo fosse trasmesso al legislatore in casi di gravissimi dubbî, che avessero fatto sorgere un conflitto nel seno delle stesse autorità giudiziarie.

Signori, non sono anticaglie, sono cose affatto nuove quelle che io propongo.

Il Codice civile francese tratta solo degli affari privati e con ragione ingiunge al giudice di giudicare sempre, di non allegare mai la

oscurità nella legge, perchè le regole giuridiche non mancano mai nell'ordine dei diritti civili privati.

Se manca il testo, subentra l'analogia, soccorrono i principî generali di diritto e di ragione, i quali abbracciano generalmente tutti quanti i casi possibili.

La legge poi che aveva adottato il sistema di introdurre l'intervento del potere legislativo per risolvere il conflitto che sorgesse tra la Corte di Cassazione e le Corti di appello, le quali si opponessero ripetutamente alle decisioni della Corte suprema, è molto diversa da ciò che si propone nel mio emendamento.

Quella legge ne' casi di conflitto che si manifestasse, ordinava (già lo dissi) perentoriamente alla stessa Corte suprema di desistere e di rimettersi al giudizio del potere legislativo.

Questo non mi venne mai in capo di riporre.

La legge non comanda, lascia l'Autorità giudiziaria suprema liberissima ne' suoi giudizi: ma perchè non permetterle, perchè non concederle più completa ancora la libertà, se per lo stato d'imperfezione giuridica della legislazione circa le nuove materie d'ordine pubblico e vastissime nuovamente deferite all'Autorità giudiziaria, questa trova impossibile una decisione, quale converrebbe alla sua natura, perchè forzarla a stare in una condizione penosa? E forse non sarà nemmeno il caso di una decisione strettamente giuridica, ma sì di una decisione di equità; forse in casi simiglianti provvederebbe molto meglio una Corte di equità, che noi non abbiamo. Quando la Corte suprema volontariamente riconosce questa situazione, chiama in soccorso il potere legislativo; qual ragione di opporsi? Imploro con insolita insistenza un voto del Senato, che anche contrario avrà per me questo grande vantaggio, di provare la piena, pienissima, illimitata fiducia del Senato nell'Autorità giudiziaria.

PRESIDENTE. Domando se l'emendamento è appoggiato.

Chi lo appoggia, voglia sorgere.

(È appoggiato.)

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Se ho creduto le altre proposte dell'onor. Senatore Pescatore

estraneae al presente progetto di legge, o per avventura superflue, a mio avviso quest'ultima, per la sua intrinseca natura, è affatto inaccettabile: tale almeno è schiettamente e apertamente l'opinione del Governo.

Egli ha protestato di aver piena fiducia nella autorità giudiziaria.

E chi meglio di lui, che è lume e decoro della nostra Magistratura, può far fede se l'autorità giudiziaria adempia con prudenza, gravità di giudizio e coscienza dei propri doveri, il compito gravissimo che dalla legge le è affidato? Eppure si direbbe quasi che la sua proposta sia in aperto contrasto con le sue ripetute dichiarazioni di fiducia.

L'esperienza, o Signori, ha dimostrato abbastanza che questa fiducia è pienamente meritata.

Alcuni dei fatti, che egli medesimo ha invocati nel cominciamento del suo discorso, ne fanno testimonianza, e non sono i soli: io sarei in grado di aggiungere ad essi una ben lunga serie di esempi.

Egli pareva preoccuparsi dei pericoli che potrebbe correre l'erario pubblico, laddove sorgessero questioni analoghe a quella da lui rammentata, per esempio, la questione della indennità dei danni di guerra, il cui ammonitare minaccerebbe sacrificî enormi ed oppressivi per i poveri contribuenti italiani.

Or bene, il giudizio sui danni di guerra, da lui addotto in esempio, dove fu agitato?

Innanzi ad una delle nostre supreme Magistrature, innanzi alla Corte di Cassazione di Torino, allora sedente in Milano.

Pensò nessuno, in quell'occasione, a sollevare un conflitto, diffidando dell'autorità giudiziaria, strappandole anticipatamente la cognizione di materia così grave?

No certamente.

In quel giudizio da lui accennato, in cui io stesso debolmente qual difensore propugnai la tesi, che i danni di guerra sono sventure e calamità deplorabili, le quali però non generano azioni civili esperibili innanzi ai Tribunali, l'assunto fu precisamente sostenuto avanti ai Tribunali ordinari, non certamente innanzi al Consiglio di Stato, e la Corte di Cassazione pronunziò nel medesimo senso una dotta e memorabile sentenza a Relazione dello stesso onore-

vole Consigliere Pescatore, la quale porta la data del 18 luglio 1864.

Io son persuaso che quante volte la questione si presentasse a' Tribunali, nelle identiche condizioni, sarebbe identicamente decisa; e come il Consiglio di Stato è vigile custode degl' interessi dei contribuenti, l'autorità giudiziaria percorsa in tutti i suoi gradi non mancherebbe di sentire la responsabilità gravissima delle sue decisioni, e non verrebbe meno al dovere di mostrarsi altrettanto severa; con questo vantaggio di più, che la pronuncia sfavorevole al privato, emanando dall'autorità giudiziaria indipendente dal Governo, rappresenterebbe agli occhi del pubblico non già un provvedimento imposto dalla sola considerazione dell'utilità dello Stato, ma la schietta ed imparziale applicazione della legge e dei principî di giustizia.

Siamo dunque d'accordo, l'onorevole proponente ed io, quanto all'esperienza già acquistata della fiducia illimitata che merita l'autorità giudiziaria, allorchè giudica del merito di somiglianti controversie. Se non temessi di troppo intrattenervi, rammenterei pure altri gravissimi argomenti analoghi nei quali l'autorità giudiziaria ha pronunciato colla medesima circospezione. Mi basti accennare alle tante controversie intorno ai debiti dei passati governi provvisori per prezzi di forniture e di somministrazioni, per sapere se l'obbligazione di soddisfarli si fosse, o no, trasferita nel Governo italiano; circa le azioni d'indennità mosse da' danneggiati per abusi commessi dai Governi caduti de' precedenti Stati italiani, quasi che il Governo italiano sorto sulle loro rovine, appunto a causa delle loro colpe, dovesse colla borsa dei poveri contribuenti italiani espiarle e risarcirne i danni.

Signori, percorrete gli annali della giurisprudenza italiana, e vedrete come costantemente la magistratura italiana ha saputo meritare quella piena fiducia che a lei giustamente tributò l'egregio Senatore Pescatore.

In tali condizioni, o Signori, qual è il valore, quale il significato, quali le conseguenze pratiche della proposta?

L'onorevole Senatore Pescatore propone nientemeno che, nell'esame delle questioni sui limiti tra le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e dell'amministrativa, mentre il Consiglio di Stato ha potuto finora deciderle colla scorta

della sua coscienza e della sua dottrina, la Corte di Cassazione di Roma invece possa arrestarsi, e dubitare, ed esprimere preliminarmente un giudizio sopra la necessità e convenienza di ricorrere al potere legislativo, e di deferirgli la risoluzione del dubbio, trasmettendo in tal caso gli atti al Ministro Guardasigilli acciò provochi dal Parlamento, in occasione di quella causa particolare, una legge interpretativa.

Ora, io confesso, o Signori, di non potermi in nessun modo acquietare ad una tale proposta dell'onorevole Senatore Pescatore, e mancherei ai miei doveri se ad essa non mi opponessi per tre insuperabili ostacoli, che alla mia mente si presentano.

Il primo consiste nello sfavorevole giudizio che ormai ha portato la scienza della legislazione e del diritto intorno alle leggi interpretative; il secondo è riposto nel principio che nessuna autorità giudiziaria può mai ricusarsi di pronunciare allegando l'insufficienza o l'oscurità della legge; il terzo è quello, che ammettere l'intervento del potere legislativo, sarebbe snaturare l'istituto della Cassazione, e farlo retrogradare a cinquant'anni addietro, ad una fase del suo sviluppo storico da cui felicemente è uscito tra gli applausi di tutti i giuristi competenti sulla materia, e con manifesta pubblica utilità.

Poche parole sopra ciascuno di codesti ostacoli:

Quanto al primo, basta svolgere qualunque trattato di diritto per leggervi gravi censure e vivi lamenti contro il sistema delle leggi interpretative. L'interpretazione delle leggi ne' singoli casi e processi appartiene precisamente all'autorità giudiziaria: essa colla interpretazione dottrinale ne dichiara il significato, le applica, ed in quest'applicazione segue ed altresì rappresenta lo spirito dei tempi, i bisogni e le condizioni sociali in mezzo ai quali la giurisprudenza si va svolgendo, dovendo all'ufficio dell'antico Pretore di Roma dal più al meno rassomigliare quello del giudice in tutti i paesi ed in tutti i tempi. Ma una legge interpretativa, per la quale il legislatore interviene egli stesso a vincolare l'opera e la libertà del giudice è un'indiretta mistura del potere legislativo col giudiziario, è la più aperta offesa all'indipendenza di quest'ultimo, una pressione

la quale quando abbia luogo specialmente nell'interesse dell'Amministrazione e del Governo contro i privati litiganti, ha l'apparenza la più odiosa e parziale, ben altrimenti che allorché esso intervenisse, nell'assenza di qualunque scopo fiscale od amministrativo, arbitro disinteressato per risolvere questioni che sorgessero tra due privati, per ragione di oscurità o di dubbiezza di legge.

Non si leva che un solo grido da tutti gli scrittori moderni: *abbasso le leggi interpretative*.

Pur troppo di leggi interpretative se ne son fatte, o Signori, ma il vero è che bisogna subirle soltanto in casi di assoluta necessità. E non dubitate, onorevoli Senatori; il Governo che sente i bisogni e i pericoli che circondano la cosa pubblica, allorché li vegga di troppo accresciuti intorno a certe questioni, ed una specie di vertigine impadronirsi de' Tribunali chiamati ad interpretare una legge di straordinaria importanza, e da questa cattiva interpretazione derivare troppo gravi e funeste conseguenze, non vi è bisogno d'invitarlo ed obbligarlo, il Governo pur troppo non mancherà di provocarle; e d'altronde non farà cosa contraria allo Statuto, perchè desso riconosce che la facoltà di dare alle leggi interpretazione autentica ed obbligatoria spetta al potere legislativo. La tendenza però dei nostri tempi è quella di rendere codeste leggi interpretative rare, e ristrette ai soli casi di evidente necessità, non di formolare insolite disposizioni legislative le quali si convertano in un eccitamento e in un invito a moltiplicarle in occasione della quotidiana amministrazione della giustizia.

Vi ha un secondo ostacolo. In Francia è un delitto contemplato nel Codice penale, se un giudice ricusi di pronunziare perchè trova la legge oscura.

Presso di noi non è un delitto: ma quando un giudice non si curi di pronunziare, ancorchè per supposta oscurità della legge, si può contro di lui procedere in giudizio di *presa a parte*, e per lo sperimento di quest'azione civile egli può essere condannato alle spese ed ai danni.

Come potrebbesi stabilire il principio, che una Corte di cassazione sia sola impotente ad adempiere questo dovere comune anche al più

umile Pretore, e che essa sola abbia il privilegio di poter dichiarare che trova la legge oscura, e quindi ricorrere alla fiaccola che debba illuminarla, all'oracolo del potere legislativo?

Mi sembra anzi che fino ad un certo punto la magistratura suprema verrebbe posta in una condizione umiliante.

Terzo ed ultimo ostacolo.

Il Senato, che contiene nel suo seno tante illustrazioni della magistratura, non ha bisogno che io gli ricordi le fasi storiche per le quali è passato l'istituto della Corte di cassazione. Uno degli elementi più difficili, dubbiosi e controversi di questa istituzione, fu sempre il determinare il mezzo migliore ad adoperarsi dopo che la Corte di cassazione a sezioni riunite avesse deciso adottando una massima di diritto contro più Corti d'appello riluttanti e persistenti nella loro opinione contraria. In Francia sollevasi in tale ipotesi elevare ciò che dicevasi il dubbio di legge, o altrimenti il *reféré legislatif*, invocandosi all'uopo la decisione dell'autorità legislativa.

Tale fu la condizione della Cassazione francese fino alla legge del 2 aprile 1837, ma questa legge fece cessare un tale sistema.

E con ragione, imperocchè, se all'occasione di un determinato litigio fra privati cittadini, o tra un privato e l'Amministrazione, il giudizio rimane sospeso per ricevere l'applicazione della risoluzione legislativa del dubbio di legge, è chiaro che il Potere legislativo interviene e si converte in giudice di quella causa. Così in sostanza si mescolano stranamente il Potere giudiziario e il Potere legislativo, facendo risolvere da quest'ultimo una causa particolare. Io trovo conseguentemente un altro ostacolo insuperabile alla proposta dell'onorevole Senatore Pescatore nel principio stesso della divisione ed indipendenza dei poteri, tante volte invocata nel corso della discussione di questo disegno di legge.

Aggiungo che la medesima proposta solleva molte difficoltà pratiche. Primamente si suppone che possano sorgere gravi dubbi soltanto nelle leggi che regolano i limiti delle attribuzioni tra le autorità *politiche* e le *giudiziarie*, facendo sentire che un eccezionale provvedimento s'introduca unicamente per le contro-

versie che possano avere un'importanza politica.

Inoltre si vuole che la Cassazione, sospendendo la decisione, trasmetta d'ufficio al Guardasigilli gli atti del giudizio; ed ecco il Ministro chiamato a parte di un procedimento giudiziario, a lui spettando la proposta della legge, e quasi la responsabilità della decisione.

Il Ministro, si dice, dovrà provocare l'approvazione della legge, e promulgarla entro sei mesi; ma, o Signori, ne avrà egli i mezzi? Farà certamente il suo dovere, userà le possibili diligenze; ma non potrà costringere le Assemblee legislative, potere sovrano, a fare la legge entro questo termine di sei mesi.

Finalmente si dice che questa legge sarà applicata non solo per l'avvenire, ma anche a tutti i casi pendenti, che non si trovassero ancora decisi.

Questo complesso di disposizioni evidentemente è un ritorno all'antico sistema del dubbio di legge, abolito in Francia come assolutamente contrario ai principî costituzionali.

E per fare un ricordo molto onorevole della storia legislativa italiana, non tacerò di un fatto che è un merito del Piemonte e delle sue istituzioni, quello cioè di essersi col famoso Editto del 1847 istituita la Corte di cassazione nel Regno Sardo: benchè questo Editto giungesse tardi, e la Corte di cassazione Subalpina fosse, per dir così, l'ultima nata delle Corti di cassazione, ad eccezione di questa di Roma, tuttavia essa fu ordinata appunto col sistema che secondo l'ultimo progresso e perfezionamento aveva raggiunto dove era stata dapprima istituita. Imperocchè fu stabilito che quando la Corte di cassazione avesse pronunziato a sezioni unite, il suo giudicato, per quanto riguardava il punto di diritto deciso, costituisse in quella causa un giudicato irrevocabile, e la Corte di secondo rinvio fosse vincolata ad uniformarsi, tuttochè rimanesse libera di spaziare nel campo delle altre controversie cui desse luogo la causa. Senza bisogno d'intervento del potere legislativo, la decisione della Cassazione a sezioni riunite era obbligatoria, e non permetteva più che la questione venisse riesaminata.

Questa istituzione ha fatto nelle antiche provincie, come tutti sanno, una prova eccellente, e chi può dirlo meglio dell'on. Pescatore, che

prima illustrò il fòro e dappoi la stessa Corte di cassazione torinese, di cui per tanti anni ha fatto parte?

Siamo noi che dopo il 1860 abbiamo trasportato la medesima istituzione in tutto il resto d'Italia. E Napoli con gioia abbandonava l'antico suo istituto delle classi unite, e delle elevazioni di dubbî di legge, che avevano colà dato luogo a gravissime difficoltà e censure.

Oggi adunque la istituzione della Corte di cassazione, quale è stabilita nel Codice di procedura civile, è ormai in Italia ciò che doveva essere, essendo pervenuta al suo maggiore sviluppo e perfezionamento, anche in altri paesi ottenuto.

E potremmo ora noi ripudiare, specialmente ove occorrono le più gravi e importanti controversie, codesto perfezionamento, e ritornare indietro? Certamente no. Adunque la proposta fin qui esaminata non risulta punto ammissibile e giustificata.

Quando così gravi ostacoli di principî e di ragioni pratiche si oppongono all'adozione della proposta dell'on. Pescatore, voglia permettermi che io non manchi al mio dovere; e con mio grande rincrescimento dichiaro che il Governo non può accoglierla, e prego vivamente il Senato, se egli persisterà, a volerla respingere.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ASTENGO, *Relatore*. Dopo le parole dell'onorevole Guardasigilli credo mio debito dichiarare che anche l'Ufficio Centrale si oppone alla adozione di questo emendamento.

PRESIDENTE. Lo rileggo.

(*Vedi sopra.*)

Chi approva questo emendamento, voglia alzarzi.

(Non è approvato.)

Ora si procede alla discussione sull'articolo nuovamente proposto dall'Ufficio Centrale in sostituzione dell'art. 5 del suo contro-progetto sui conflitti di attribuzioni.

Art. 5.

« Sono altresì deferite esclusivamente alla cognizione delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma le sentenze in grado d'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. »

Interrogo il signor Ministro se accetta questa nuova redazione dell'art. 5 proposta dall'Ufficio Centrale.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. L'accetto; esso è stato redatto d'accordo col Governo.

PRESIDENTE. Ora avverto il Senato che a questo articolo 5 l'onorevole Senatore Eula propone il seguente emendamento: « Se nel ricorso contro la sentenza pronunciata in grado di appello si contengono altri motivi oltre quello sulla competenza, giudicherà dei medesimi la Corte di Cassazione competente, dopochè le sezioni unite della Cassazione di Roma avranno pronunciato sulla questione di competenza. »

Il Senatore Eula ha la parola per isvolgere il suo emendamento.

Senatore EULA. Io aveva fermo proposito di non prendere la parola sopra questo disegno di legge, ma ci sono costretto dal convincimento che l'art. 5, quale venne proposto per lodevole iniziativa dell'Ufficio Centrale, lascia un dubbio che conviene risolvere, una lacuna che è d'uopo colmare.

Quest'articolo prevede il caso in cui la sentenza pronunciata in grado di appello sia impugnata per questione di competenza, e dispone che dovrà sulla medesima pronunciare la Corte di Cassazione di Roma a sezioni unite.

Ma può accadere ed accadrà anzi la maggior parte delle volte che la sentenza emanata in grado di appello sia impugnata non solamente per questione di competenza ma ancora per motivi di merito.

Ordinariamente, quando la pubblica amministrazione oppone l'incompetenza, non si arresta a questa eccezione pregiudiziale, ma presenta anche in via subalterna la sua difesa sul merito nella fiducia che, venendo questa accolta, sia per raggiungere egualmente il suo scopo, e più non le occorra di muovere richiamo dinanzi alla Corte suprema contro quella parte della decisione che abbia dichiarato competente l'autorità giudiziaria.

In questo caso il giudice d'appello, quando pronuncerà la propria competenza, discenderà naturalmente a decidere anche il merito su cui le parti hanno deliberato, e se pure in questa

parte il giudizio riuscisse contrario alla pubblica Amministrazione, questa avrebbe interesse di ricorrere in Cassazione anche contro tale capo della sentenza.

Ora, qual sarà la Corte di Cassazione che dovrà pronunciare sulle questioni di diritto riflettenti il merito? Ecco il dubbio che è mestieri risolvere.

Se da un lato si esaminano i principî generali sulla competenza, parrebbe che per connessione, anzi per identità di causa, debba pronunciare anche sui motivi di merito la Corte di Cassazione di Roma.

Nel difetto di un'espressa disposizione della legge potrebbe sembrare un'anomalia inammissibile il far intervenire due distinte Corti supreme a pronunciare sopra la stessa sentenza.

D'altro lato però, se la Corte di Cassazione, ai termini di questo articolo, pronuncia a sezioni unite, come mai si potrà ammettere che queste sezioni vengano a decidere anche del merito?

Siccome la sentenza che ne emanerebbe, si dovrebbe pure ritenere, anche in tal parte, irrevocabile, così dipenderebbe dal fatto di uno dei contendenti che opponga l'eccezione d'incompetenza, il privare l'altro del diritto che per legge gli competerebbe, nel caso di annullamento, di promuovere una nuova decisione della Corte o del Tribunale di rinvio, salvo il ritornare, ove d'uopo, un'altra volta alla Cassazione.

Più ancora: ove si ammettesse un siffatto sistema, ne verrebbe la strana conseguenza che sarebbe lasciato in piena balia d'una delle parti il declinare il giudizio delle altre Corti di Cassazione e portare la causa innanzi a quella di Roma. La pubblica Amministrazione che abbia qualche ragione di temere contrario, sulle questioni di diritto relative al merito, il giudizio di un'altra Corte suprema la quale avesse già altra volta adottata una diversa giurisprudenza, non avrà a far altro che opporre l'eccezione d'incompetenza per ottenere che pronunci anche sulle medesime la Cassazione di Roma.

Queste ultime considerazioni a me sembrano prevalenti; e perchè ogni dubbio sia tolto in proposito, ravviso conveniente prescrivere in modo esplicito che le sezioni unite della Cas-

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

sazione romana debbano limitarsi a pronunciare sulla sola quistione di competenza.

Ma ciò non basta ancora. Adottando il sistema che propongo, occorre inoltre determinare se la parte che impugni la sentenza per incompetenza e per errori di diritto sul merito, debba presentare due distinti ricorsi, l'uno alle sezioni di Roma, l'altro alla Cassazione competente, ovvero basti un solo.

È mio avviso che debba bastare un unico ricorso, il quale, nel caso in cui le sezioni unite della Cassazione di Roma rigettino l'eccezione d'incompetenza, verrebbe trasmesso alla Cassazione competente, pel suo giudizio sopra gli altri motivi.

Infine occorre pure prescrivere che la Cassazione competente differisca a giudicare sui motivi di merito, finchè le sezioni di Roma abbiano pronunciato sulla competenza, affinchè non avvenga lo sconcio che emanino due sentenze contemporanee, delle quali l'una provveda in merito, l'altra dichiari l'incompetenza dell'autorità giudiziaria.

A questo scopo è diretto l'emendamento che ho l'onore di sottoporre alla saggezza del Senato, non senza aggiungere che avendo espresso in privata conferenza queste mie idee agli onorevoli membri dell'Ufficio Centrale, essi ebbero la bontà di accoglierle, e la forma dell'emendamento medesimo fu con loro concordata.

Confido impertanto che anche per parte del Governo non si avrà difficoltà di accettarlo.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Siamo tutti concordi che unicamente per le questioni di competenza riguardanti i limiti fra le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e dell'amministrativa vengano codesti ricorsi deferiti alla Corte di Cassazione di Roma.

Perciò, laddove vi siano altri mezzi di annullamento estranei a tale questione, il pronunciare su di essi non può spettare alla Corte di Cassazione di Roma, la quale manca d'interesse e titolo per ingerirvisi.

Io credo, e meco ha pur creduto l'Ufficio Centrale, che questo concetto già risultasse implicito dalla formola stata da noi concordata, e ciò per doppio motivo. Primamente perchè l'articolo non dispone che su questi ricorsi pro-

nunci la Corte di Cassazione di Roma, ma invece è adoperata questa locuzione restrittiva: *sulla questione se sia competente l'autorità giudiziaria o l'autorità amministrativa.*

In secondo luogo perchè dovendo tale questione esser decisa a *sezioni unite*, gli altri mezzi del ricorso che non hanno ancora percorso i varî stadî che darebbero luogo a un giudizio a sezioni unite, non potrebbero appartenere che alla competenza di una sola Sezione, e perciò della Sezione civile della Corte di Cassazione competente per ragione di territorio.

Tuttavia riconosco che può essere utile a dileguare ogni dubbio l'aggiunta proposta dall'onor. Eula, ed accettata dall'Ufficio Centrale, specialmente perchè rimuoverebbe sempre ogni incertezza sulla possibile contemporaneità dei giudizi avanti la Corte di Cassazione di Roma ed avanti le altre Corti di Cassazione.

E siccome sarebbe strano ed irragionevole che mentre una delle due parti ha i suoi atti presso una Corte di Cassazione, l'altra parte potesse fare istanza acciò la causa fosse decisa dall'altra, e d'altronde rimarrebbe inutile il secondo giudizio sul merito, laddove la decisione della Corte di Cassazione di Roma dichiarasse la competenza amministrativa ed escludesse la competenza giudiziaria; giova perciò far sempre precedere questa decisione preliminare sulla competenza.

Laonde anche sotto questo punto di vista aderisco che si possa aggiungere all'articolo 5 l'inciso proposto dall'onor. Eula, e mi associo all'Ufficio Centrale nell'accettarlo.

Senatore ASTENGO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ASTENGO, *Rel.* Confermo quanto hanno detto l'onorevole Senatore Eula e l'on. signor Ministro Guardasigilli. L'aggiunta ora letta dall'onor. Eula è stata, direi quasi, concordata tra lo stesso preopinante e l'Ufficio Centrale, e tende a togliere de' dubbî che nel concetto dell'Ufficio Centrale non avrebbero dovuto nascere, ma che quando fossero nati avrebbero dovuto essere risolti precisamente nel modo che ha proposto l'on. Eula.

PRESIDENTE. Allora (se nessuno domanda la divisione) io porrò ai voti l'articolo 5. dell'Ufficio Centrale coll'aggiunta che propone il Senatore Eula, e che è accettata dal medesimo Ufficio Centrale e dal Ministro:

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MARZO 1877

Art. 5.

Sono altresì deferite esclusivamente alla cognizione delle Sezioni di Cassazione istituite in Roma le sentenze in grado d'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.

Se nel ricorso contro la sentenza pronunciata in grado di appello si contengono altri motivi oltre quello sulla competenza, giudicherà dei medesimi la Corte di Cassazione competente, dopo che le sezioni unite della Cassazione di Roma avranno pronunciato sulla questione di competenza.

Chi intende di approvare questo articolo, voglia alzarsi.

(Approvato.)

Art. 6.

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

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

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

È aperta la discussione su questo articolo:

Nessuno domandando la parola, lo pongo ai voti.

Chi intende di approvare l'articolo 6, che è l'ultimo del progetto, voglia sorgere.

(Approvato.)

Si procede alla votazione per squittinio segreto di questo progetto di legge.

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

PRESIDENTE. Se vi è qualche Senatore che non abbia ancora deposto il suo voto, lo prego di recarsi alle urne.

Risultato della votazione:

Votanti	125
Favorevoli	74
Contrari	51

(Il Senato approva.)

PRESIDENTE. Do comunicazione al Senato di una domanda di interpellanza deposta sul banco presidenziale dall'onorevole Senatore Cantelli.

Essa è così concepita:

« Il sottoscritto desidera interpellare il Ministro dell'Interno, a norma dell'art. 75 del Regolamento del Senato, intorno ad alcune cose dette dallo stesso signor Ministro nell'altro ramo del Parlamento nella seduta del 16 gennaio, che riguardano l'amministrazione del Ministero dell'Interno. »

Siccome l'onorevole Ministro dell'Interno non è presente, prego l'on. Ministro Guardasigilli od altro Ministro presente di voler dire quando crede che il Ministro dell'Interno potrà intervenire in Senato per rispondere alla interpellanza dell'on. Cantelli.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Mi farò un dovere di riferire al mio Collega il Ministro dell'Interno, che l'onorevole Senatore Cantelli intende muovergli l'annunziata interpellanza, e non dubito che, ove non sia trattenuto nell'altro ramo del Parlamento per il seguito della discussione che vi è impegnata, egli si metterà senza ritardo a disposizione del Senato.

PRESIDENTE. Se il Senato crede, si potrebbe ora intraprendere senz'altro l'esame del progetto iscritto all'ordine del giorno e relativo ai certificati ipotecari.

Voci. A domani, a domani.

PRESIDENTE. Allora leggo l'ordine del giorno per la tornata di domani, che si terrà alle ore 2. Interpellanza del Senatore Cantelli al Ministro dell'Interno.

Discussione dei seguenti progetti di legge:

Certificati ipotecari;
Disposizioni sulla pesca;
Riforma del Codice per la marina mercantile.

La seduta è sciolta (ore 5 1/2).