

XCVI.

TORNATA DEL 21 GIUGNO 1910

Presidenza del Presidente MANFREDI.

Sommario. — Omaggio del senatore Pierantoni (pag. 2741) — Congedo (pag. 2741) — Presentazione di una relazione (pag. 2741) e di disegni di legge (pag. 2751, 2761) — Prosegue la discussione generale sul bilancio dell'interno: parlano i senatori Cencelli (pag. 2741), Mortara (pag. 2744, 2764), Tommasini (pag. 2751), Scialoja (pag. 2751), Di Brazzà (pag. 2757), Villari (pag. 2757), Muraglino (pag. 2760), Conti (pag. 2761), Torrigiani Filippo (pag. 2762) e De Cupis (pag. 2763) — La discussione generale è chiusa, riservata la parola al relatore e al ministro — Comunicazione del Presidente (pag. 2765).

La seduta è aperta alle ore 15.5.

Sono presenti: Il Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed i ministri della guerra, delle finanze e di grazia e giustizia e dei culti.

FABRIZI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, il quale è approvato.

Omaggio del senatore Pierantoni.

PIERANTONI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIERANTONI. Mi pregio di offrire al Senato un mio studio, fatto per mandato del Ministero, che si riferisce al tema trattato da me ieri e che ha per titolo: *Per la codificazione del diritto internazionale marittimo nella prossima conferenza di Londra.*

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome del Senato, il collega Pierantoni dell'omaggio fatto.

Congedo.

PRESIDENTE. Il senatore Ricci chiede venti giorni di congedo per motivi di famiglia.

Non facendosi osservazioni in contrario il congedo s'intenderà accordato.

Presentazione di relazione.

DE LUCA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DE LUCA. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge:

Interpretazione dell'articolo 73 della legge 15 luglio 1906, n. 383, portante provvedimenti per le provincie meridionali.

PRESIDENTE. Do atto al senatore De Luca della presentazione di questa relazione, la quale sarà stampata e distribuita.

Seguito della discussione dello « Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1910-911 » (N. 270).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dello « Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1910-911 ».

Come il Senato ricorda, ieri venne iniziata la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il senatore Cencelli.

CENCELLI. Io ho avuto l'incarico, da parte dell'Unione delle provincie, di presentare al Presidente del Consiglio, in occasione della discussione del bilancio dell'interno, i voti ap-

provati nell'ultimo Congresso delle provincie stesse tenutosi nel maggio scorso a Cagliari e Sassari e che io ebbi l'onore di presiedere. Lo farò nel modo più breve possibile, per aderire anche al desiderio del Presidente del Consiglio.

I voti si riferiscono alla riforma dei tributi locali:

« L'Unione delle provincie d'Italia, plaudendo al programma del Governo, che inizia le riforme dei tributi locali coll'accordare alle provincie l'ultimo decimo di guerra sulla imposta fondiaria dei terreni e la metà della tassa sulle automobili:

« conferma la massima costantemente propugnata da tutte le provincie circa la necessità che sia loro concessa una partecipazione ai redditi non fondiari per far cessare l'ingiustizia che tutte le spese provinciali siano a carico di una sola categoria di contribuenti;

« fa voti che sull'imposta di famiglia, che sarà avocata allo Stato, sia accordato alle provincie di sovrapporre centesimi addizionali non oltre il 10 per cento dell'imposta erariale;

« fa voti inoltre che sia deliberato, quanto prima le condizioni del bilancio dello Stato lo permettano, lo sgravio alle provincie delle spese di accasermamento dei carabinieri Reali e degli uffici di pubblica sicurezza e che intanto queste spese siano consolidate nelle cifre relative dei bilanci provinciali 1909, quale contributo da pagarsi dalle provincie allo Stato, che assumerà l'esercizio dei servizi corrispondenti;

« afferma l'urgenza che il legislatore adotti una più larga e moderna concezione dell'ente provincia, trasformandone l'organismo e le funzioni in relazione alle esigenze nuovissime della vita nazionale, e dia opera finalmente alla radicale trasformazione dei tributi provinciali in corrispondenza alle funzioni nuove che dovranno avviare gli enti locali alla piena loro autonomia ».

Questi voti non hanno bisogno di molti commenti, giacché essi non fanno altro che riassumere discussioni e deliberazioni già altra volta formulate.

Quando si è detto che le condizioni finanziarie delle provincie sono oramai divenute assolutamente intollerabili, è detto tutto.

Vi sono provincie, le quali sono arrivate

nientemeno che a sovrapporre fino a 1.40 per ogni lira d'imposta erariale principale, il che vuol dire che si avvicinano oramai a triplicare il limite legale della sovrapposta fondiaria. Questo aumento delle spese provinciali trova il fondamento nelle maggiori necessità dei servizi di manutenzione e sistemazione stradale, nell'incremento delle spese manicomiali, nell'incremento delle contribuzioni alle opere governative, contribuzioni di cui si ha esempio in tutte le leggi per le opere pubbliche approvate nell'ultimo decennio dai due rami del Parlamento. Le provincie, come vede, on. Presidente del Consiglio, non hanno grandi pretese, specialmente per quello che si riferisce alle spese di accasermamento. Esse, per ora almeno, fin tanto che le condizioni del bilancio dello Stato lo permettano, si accontentano che le dette spese di accasermamento siano consolidate nella somma che attualmente le provincie pagano, e che il Governo assuma a sé il servizio relativo.

Domandano anche che ai contributi provinciali non abbiano da partecipare soltanto i proprietari di fondi rustici ed urbani, ma anche vi contribuiscano i proprietari mobiliari, giacché è evidente che sulle strade passeggiano e camminano non i soli proprietari di fondi e di case; dell'istruzione tecnica partecipano tutti i cittadini, ai manicomi disgraziatamente vengono cittadini di ogni classe. Io non ho bisogno di dilungarmi di più a spiegare questi voti e raccomandarli maggiormente al Governo.

Per quello che riguarda la trasformazione da darsi all'Ente provinciale, io mi permetto soltanto di riassumere quali sarebbero le funzioni che, secondo le discussioni fatte nei diversi congressi, si riterrebbe opportuno che alle provincie stesse fossero affidate. E queste potrebbero essere: per ciò che si riferisce alla sanità ed all'igiene pubblica: organizzazione ed assistenza sanitaria in tutti i comuni, servizio per la pellagra, la tigna e la tubercolosi; per ciò che riguarda l'assistenza veterinaria: servizio zootecnico, ecc. quello degli animali miglioratori, ecc.; per ciò che si riferisce all'agricoltura: scuole e cattedre ambulanti di agricoltura, silvicoltura, statistica agraria, bonifiche, irrigazioni, provvedimenti contro la malaria; per ciò che si riferisce ai lavori pubblici: assunzione di tutte le strade, comprese le nazio-

nali e le comunali. In seguito, se la legge potrà passare nei due rami del Parlamento, l'assicurazione dei contadini contro gli infortuni del lavoro.

Le provincie hanno fortunatamente in sé tali forze da poter divenire organi di una grande vita locale. Ma naturalmente hanno bisogno dei mezzi per poterla attuare. Io, inaugurando il congresso di Sassari, chiudevo precisamente con queste parole il mio discorso: « Sarebbe ormai tempo che il problema dell'essenza stessa e della costituzione della provincia fosse preso in esame seriamente dal Governo e che esso si decidesse una buona volta o a sopprimere addirittura questo ente, ridotto oramai assai spesso ad un ufficio di esattore-pagatore per conto dello Stato, o a dare ad essa una vigorosa autonomia, allargando la sua sfera di azione con nuovi ed importanti servizi pubblici, corrispondenti facoltà finanziarie e alleggerendo così la mostruosa attuale macchina burocratica dello Stato che ritarda ed inceppa la vita della nazione ».

Io spero che l'onor. Presidente del Consiglio saprà sollecitare e condurre innanzi la riforma dei tributi locali già presentata dal precedente Gabinetto e che egli dichiarò di mantenere; e le provincie fanno voti che egli possa anche migliorare nel senso esposto il progetto dell'onor. Sonnino e soddisfare così ai loro desideri ed ai loro interessi.

Dirò ancora poche parole sopra i servizi di assistenza pubblica. La legge sanitaria attuale ha dato ottimi risultati, specialmente con i miglioramenti in essa introdotti a mano a mano che se ne è dimostrato il bisogno. Ma non tutti i bisogni che riguardano l'assistenza sanitaria trovano adatti provvedimenti nella legge stessa, specialmente per quanto riguarda l'assistenza sanitaria ai poveri, che, se si eccettua il servizio dei medicinali, dalla legge non hanno alcun aiuto; specialmente nei comuni delle campagne. Nei piccoli comuni i poveri sono addirittura abbandonati a se stessi, e quando, per necessità assoluta, i comuni sono obbligati a mandare i loro malati negli ospedali delle città vicine, si trovano poi oberati da spese enormi, perché ormai l'assistenza dei malati è diventata costosissima.

Fortunatamente da molte parti sono sorte iniziative o da comuni o direttamente da pri-

vati, per provvedere a questi bisogni; e mi sia permesso a questo proposito di ricordare quello che attualmente sta facendo la provincia di Roma, la quale spera in un termine non molto lontano di poter provvedere all'assistenza di tutti i malati poveri dei suoi comuni.

La provincia di Roma ha stabilito che in ogni comune, anche il più piccolo, debba esservi una camera di pronto soccorso, la quale debba essere costituita da un ambulatorio, da una camera operatoria e da un'altra camera con 1 o 2 letti, per poter tenere provvisoriamente i malati appena operati.

Per l'istituzione di queste sale di pronto soccorso la provincia concorre con un sussidio che arriva fino a 1500 lire per ognuna di esse.

I comuni poi debbono consorzarsi e fare capo ad uno ospedale vicino che naturalmente deve essere il più comodo per gli accessi, e là essi possono mandare i loro malati, ad esservi curati per tutto il resto della durata della malattia.

Anche a questi ospedali consorziali la provincia dà dei sussidi in ragione della popolazione e della degenza dei malati. Inoltre ha stabilito che quando questi Consorzi raggiungano una popolazione di ventimila abitanti, debbano andarvi, per conto della provincia stessa, degli specialisti, per le diverse malattie principali, i quali con un certo turno debbono quindi visitare tutta la provincia.

Credo che, se un'organizzazione molto simile a questa fosse attuata in tutto il Regno, i bisogni principali delle nostre popolazioni, specialmente rurali, potrebbero essere soddisfatti.

Mi permetto quindi di pregare l'onor. Presidente del Consiglio di voler studiare questo problema e di vedere se non sia il caso, con una ulteriore modificazione della legge sanitaria, di rendere obbligatoria una organizzazione di questo genere.

A questo proposito mi permetto di suggerirgli una fonte di redditi a cui i comuni potrebbero metter mano, voglio dire le confraternite.

Queste confraternite hanno delle rendite molto forti. Non so precisamente a quanto ascendano in tutto il Regno, ma so che nella provincia di Roma esse sono assai rilevanti e queste rendite pur troppo sono erogate in iscopi tutt'altro che utili nell'interesse della popola-

zione. Infatti se ne vanno in feste, in baldorie; ed è stato anche affermato che per il solo sparo dei mortaletti, quando si fanno queste feste, si spendono circa 700 mila lire all'anno!

Ora, come c'è una legge, che porta la data del 30 luglio 1896, speciale per Roma, che ha indemniato a vantaggio degli ospedali riuniti della nostra città tutte le rendite delle confraternite, si potrebbero estendere le disposizioni di questa legge a tutto il Regno.

In questo modo delle rendite molto cospicue sarebbero destinate ad uno scopo molto più alto ed utile che non sia quello attuale.

Inoltre lo Stato potrebbe intervenire con dei prestiti di favore, per l'istituzione di queste sale di pronto soccorso, di questi ospedali. Potrebbe accordare anche dei sussidi, con un fondo speciale nella parte relativa del bilancio dell'interno, affinché queste organizzazioni potessero essere attuate senza bisogno che diventino addirittura istituzioni di Stato. Così il servizio sanitario verrebbe ad essere decentrato e localizzato, con grande vantaggio dei comuni ed anche dello Stato. Il quale Stato, specialmente per Roma, sa che cosa costi l'organizzazione ed il funzionamento degli ospedali nelle città.

Debbo infine una raccomandazione all'onorevole Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, perchè voglia prendere in esame e far studiare un'altra questione, la questione che si riferisce ad una malattia che ha invaso largamente la nostra provincia, la quale però non è la sola ad esserne afflitta: la tigna. Non so quanti malati di tigna vi siano in tutto il Regno, so soltanto che nella provincia di Roma ve ne sono non meno di 12 a 15 mila.

È una malattia così brutta, così tenace, che senza una cura speciale difficilmente si riesce a vincerla.

Non entro a parlare sui modi di combatterla; attualmente ci sono modi e mezzi, indicati dalla scienza, che valgono, in breve tempo, a trionfare della tigna.

Io soltanto prego l'onorevole Presidente del Consiglio a voler far studiare dai suoi uffici questa questione e a vedere se non sia il caso che lo Stato intervenga anche per la cura di questa malattia.

Mi permetto poi di raccomandare che voglia anche incoraggiare i recenti studi che si stanno

facendo contro la pellagra e che sembrano per indicare una nuova via per la cura di questa malattia. Si tratta di studi che fa il prof. Alessandrini, dell'Istituto d'igiene di Roma, i quali cambierebbero addirittura i principi sui quali si basa attualmente l'etiologia della pellagra. Se questi studi daranno buoni risultati, se essi saranno veramente concludenti, si potrebbe curare con molta maggior facilità e con minor dispendio dello Stato questa malattia.

Non ho altro da aggiungere; spero che il Presidente del Consiglio vorrà prendere in benevola considerazione le osservazioni che io ho fatto.

MORTARA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MORTARA. Nella discussione di un bilancio così importante come questo, si presentano alla mente degli ascoltatori, come in un grande cinematografo intellettuale, le più gravi questioni di indole sociale e politica che si riferiscono allo Stato, al Governo, e all'azione di tutti i pubblici poteri. Poichè in fondo il solo Ministero politico, per quanto riguarda il reggimento interno della cosa pubblica, è il Ministero dell'interno. Inoltre come accade ora, e come è accaduto quasi sempre, il bilancio dell'interno viene presentato dal Presidente del Consiglio, e ciò costituisce maggior ragione e maggiore opportunità per richiamare, non tanto la sua attenzione, quanto l'attenzione di tutto il paese, su grandiosi e importanti problemi che attingono più alla attuazione dei progressi civili a cui tutti agogniamo, poichè tutti desideriamo che i nostri sforzi, come legislatori e cittadini, convergano assiduamente a questo risultato.

Dopo aver udito dai precedenti oratori la esposizione di alti, poderosi problemi che riguardano l'avvenire della nostra civiltà, e che in confronto allo stato attuale delle cose contemplano l'elevazione ideale lontana della vita nazionale, io mi permetterò di richiamare l'attenzione del Senato e del Presidente del Consiglio su qualche problema che, pur non essendo di piccola importanza nè civile, nè politica, è più modesto in questo senso che si tratta di proseguire e di svolgere funzioni di Governo e provvedimenti di legge, che già hanno un'organizzazione, che già hanno un

LEGISLATURA XXIII — 1ª SESSIONE 1909-910 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 21 GIUGNO 1910

avviamento ed una vita, e in gran parte hanno prodotto buoni risultati.

Voglio alludere, in primo luogo, al voto che ormai è generale (e io certo non lo esprimo qui per la prima volta), che cioè abbia svolgimento e incremento l'attuazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, ed abbiano svolgimento e incremento i principi fondamentali in quella legge stabiliti, i quali segnarono un vero progresso della nostra legislazione. È necessario che essi compiano un ulteriore passo per raggiungere la loro meta, imperocchè finora non ebbero, nè nel campo legislativo, nè in quello dell'attuazione pratica, quella evoluzione progressiva, quel cospicuo avvenire che si designava nei desideri e nelle aspirazioni di tutti, quando fu votata la legge del 1890.

Questa legge, ho detto, segnò certamente un grandissimo progresso riguardo alla materia; senza entrare adesso nell'analisi dei concetti suoi fondamentali, nè delle sue disposizioni, basta rammentare che affermò largamente e coraggiosamente un principio, che l'Italia ha ancora bisogno di affermare costantemente, e di vedere attuato in tutti i suoi istituti, in tutte le manifestazioni della sua vita politica con grande energia, il principio della sovranità dello Stato sopra la materia regolata da questa legge e sopra le istituzioni che servono alla beneficenza pubblica. Affermò questo principio con varie disposizioni, le quali del resto non avevano niente di sovversivo, nè d'innovatore nel campo del diritto, perchè il principio della sovranità dello Stato, in materia di beneficenza pubblica e sopra le istituzioni che le servono, risale al diritto romano, e in tutti i reggimenti politici che si sono succeduti, non solo in Italia ma in ogni Stato civile, non ha mai perduto la sua efficacia. Tuttavia era accaduto, come conseguenza fatale del modo in cui si era andata componendo la vita dello Stato italiano e si era andata costituendo la sovranità nazionale nuova, che un poco d'indebolimento generale l'autorità sovrana dello Stato abbia fra noi sofferto, quasi che questa sovranità dovesse farsi perdonare le sue origini, le quali senza dubbio erano state sovversive di fronte a tutto l'antico regime demolito in ogni angolo dell'Italia. Così una parte dell'energia dei pubblici poteri, in ogni

estrinsecazione della loro attività, andò attenuata, andò scemata in forza di concessioni fatte, or qua, or là, a pregiudizi, a interessi o a tradizioni che sopravvivevano, malgrado la distruzione del regime antico, da cui avevano vita e in cui avevano trovato la loro base naturale. Per di più, è da dirlo, occorre che si formasse quella unità della coscienza nazionale in tutte le membra sparse, appena riunite, fortunatamente, del nostro paese, la quale negli altri paesi civili dà il fondamento e la forza al Governo nella sua azione diretta a instaurare e far valere l'autorità sovrana dello Stato.

Queste considerazioni, che potrebbero avere un'applicazione molto larga, anche in riferimento a problemi assai più vasti, certamente hanno influito nella materia della beneficenza pubblica a mantenere per molti anni poco sentita, poco efficace, l'azione dello Stato per regolarla, finchè la legge del 1890, appunto intesa a portare nell'orbita del diritto pubblico la disciplina della pubblica beneficenza, e volle che le sue istituzioni fossero assoggettate alla sovranità dello Stato. Questa lodevole impresa, come spiegano appunto le circostanze che ho accennato rapidamente or ora, fu oggetto di titubanze, di esitazioni, durante l'elaborazione della legge; dai primitivi progetti al testo definitivo certo si nota una diminuzione di energia nell'affermazione dei diritti dello Stato, non sufficiente però a cancellare il carattere sostanziale e il merito intrinseco della legge.

Uno dei punti fondamentali intorno a cui le menti dei giuristi italiani, appunto un poco sviolate per la dimenticanza dei principii che avevano avuto vigore nel passato, andarono costruendo ostinate difese o pro di interessi contrari a quelli che sono i veri interessi e i diritti dello Stato in materia di beneficenza pubblica, fu il tema del diritto dello Stato di mutare le finalità delle istituzioni di pubblica beneficenza. Eppure in questa materia nessuna delle organizzazioni politiche che avevano precedentemente imperato in Italia, e in cima a tutte si ponga l'autorità ecclesiastica, il potere assoluto dato alla Chiesa e riconosciuto dal concilio di Trento, in questo argomento, dico, nessuno dei reggimenti politici anteriori aveva dubitato del diritto dello Stato, non solo di riconoscere, di legittimare, di vigilare, gli effetti

della volontà dei testatori, donatori o fondatori di istituti di beneficenza pubblica nell'interesse sociale, ma altresì quello di mutare il fine di queste volontà, quando si riconoscesse opportuno, nell'interesse sociale, affinché i fondi destinati alla pubblica beneficenza servissero realmente a bisogni attuali, e non a fini che avessero oramai perduto il loro valore per volger di tempo, o che fossero il parto di mentalità non adeguate all'alto scopo di regolare il remoto avvenire, il che può benissimo supporre che talvolta accada, senza diminuire il merito dei caritatevoli donatori o fondatori.

Noi abbiamo avuto nella legge del 1890 varie disposizioni intese ad autorizzare la revisione di statuti, la trasformazione dei fini di alcune categorie di istituzioni di pubblica beneficenza.

Ancora più notevole e feconda di bene doveva essere una disposizione, se non erro quella dell'art. 91, la quale, equiparando alle istituzioni di beneficenza una serie di altre istituzioni o fondazioni (che non hanno carattere vero e proprio di enti morali, o di istituzioni destinate alla pubblica beneficenza) venivano, con ardito pensiero, contemplate dal legislatore, e sottoposte alla potestà dello Stato, per essere rivolte ad incremento dell'assistenza sociale ed in parte anche ai fini della pubblica istruzione. Or bene, sono trascorsi oramai venti anni dall'approvazione della legge, ed io credo che ancora le finalità che essa si proponeva, col disporre queste revisioni di statuti, queste trasformazioni, questo riesame delle condizioni e degli scopi di fondazioni e di istituzioni pubbliche e private, siano soltanto in minima parte raggiunte, e in minima parte per due ragioni: per l'incuria di coloro ai quali spetterebbero le iniziative, onde richiamare l'attenzione dell'autorità centrale ai singoli provvedimenti; per la coalizione e l'opposizione degli interessi, a cui invece conviene che le cose rimangano nello *statu quo*.

Così accade che cospicue somme, che potrebbero essere destinate a fini del tutto civili e moderni, al miglioramento delle condizioni del popolo, sia dal punto di vista dell'istruzione che da quello dell'igiene e della assistenza, rimangono invece infeconde, rimangono fonti di rendita continuamente sperperata per l'uso cattivo od inopportuno che se ne continua a fare. Forse, per spiegare il fenomeno della poca effi-

cacia della attuazione ventennale della legge del 1890, si può dubitare che ci sia in essa qualche lacuna, e specialmente nei poteri che essa ha dato allo Stato, per raggiungere i fini che si vagheggiavano. Io so, e tutti sanno, che il Ministero dell'interno non può che meritare lode per la organizzazione assidua, per gli studi, ed anche per la vigilanza sopra questa materia, che compie mediante gli uffici che da esso dipendono, e mediante soprattutto un energico, intelligente impulso che viene dato dall'ufficio centrale del Ministero stesso, perchè i fini della legge del 1890, per quanto è possibile e compatibile colle condizioni create dalla legge stessa, e dalle forze che assiduamente li contrastano, siano raggiunti.

Ma appunto perchè credo che ci siano deficienze che vanno integrate oramai, aumentando i poteri e i mezzi di azione dello Stato, e l'energia della sua funzione in questa materia, da cui ci possiamo ripromettere effetti benefici e la soddisfazione di voti non solo generali, ma urgenti per il raggiungimento di scopi altissimi di civiltà e di benessere sociale, io spero che l'attuale ministro dell'interno vorrà accordare l'esame suo, e degli uffici che da lui dipendono, a quelle riforme che ancora ha bisogno di ricevere la legge del 1890, e sopra quelle dichiarazioni, quelle esplicazioni legislative che servono, per riassumere in una parola il mio concetto, ad affermare, in materia di beneficenza pubblica, più autorevolmente e decisamente l'efficacia della sovranità dello Stato.

Non giova tacere che la giurisprudenza ha avuto la sua parte nell'attraversare l'effetto benefico che molte delle disposizioni della legge del 1890 ripromettevano; ho avuto occasione di farne cenno in una recente occasione onde non posso ora che ripetere quanto dissi, sembrandomi necessario mantenere vivo il dibattito della questione.

La legge del 1890, prevedendo che vi sarebbe stata lotta aspra d'interessi contro i fini nuovi e civili che essa voleva e contro i provvedimenti che le pubbliche amministrazioni avrebbero preso per attuare questi fini, deferì esclusivamente alla competenza del Consiglio di Stato la decisione dei ricorsi contro provvedimenti dati in esecuzione di quelle leggi, precisamente i provvedimenti che ho dianzi accennato.

È accaduto che nell'interpretazione un po' bizantina, del nostro diritto in materia di giurisdizione, si sono elevate controversie intorno alla competenza integrale del Consiglio di Stato su tali ricorsi. E poichè l'organo statuyente in tema di attribuzioni giurisdizionali ha creduto, e perseverantemente ha creduto per un ventennio, che lo smembramento delle questioni comprese in uno stesso ricorso che la legge del 1890 demandava al Consiglio di Stato fosse conforme ai principii generali del diritto, e che quindi, proposto un ricorso al Consiglio di Stato, dovesse questo aspettare dall'autorità giudiziaria il responso su questioni che fanno parte del ricorso e che accennano a problemi giuridici, è avvenuto che quando le controversie passarono nel foro ordinario e furono soggette a tutti gli artifizii procedurali che l'arsenale forense suggerisce e somministra, esse non ebbero più fine.

Il legislatore voleva che fosse giudice esclusivo in questa materia il Consiglio di Stato; e questa volontà rimase per tal modo inadempiuta. In secondo luogo il legislatore voleva che si risolvessero le controversie con un esame unico, col giudizio di un organo dotato di tanta autorità che potesse fornire le garanzie che ordinariamente si chiedono alla pluralità dei gradi di giurisdizione; invece questa pluralità di gradi è venuta a sostituire la savia veduta del legislatore, ad impedire che il Consiglio di Stato potesse esercitare la giurisdizione. Il peggio è, che quando arriva per il Consiglio di Stato il momento di pronunciare il suo giudizio sul ricorso, nella sfera che residua di sua competenza non può pronunciarsi se non sulla falsariga della decisione data preventivamente dall'autorità giudiziaria sui temi per i quali essa si dichiarò competente. Quando con un decreto si ordina la trasformazione di un ente di beneficenza pubblica e le persone interessate alla conservazione dell'ente elevano la eccezione che esso abbia una natura giuridica, la quale non consente la trasformazione, si dichiara che questa questione è di competenza del tribunale e si percorrono tutti i gradi di giurisdizione.

Quando Dio vuole che la lite sia finita, se la decisione è favorevole al ricorrente, il Consiglio di Stato non può ormai che annullare il decreto. Ora non dico che, in tutti i casi, se le decisioni fossero state pronunciate dal Consi-

glio di Stato invece che dai tribunali ordinari si sarebbe avuto una decisione diversa: dico però che in ogni modo è tolta al vero e naturale organo di giustizia la potestà di giudicare. In questo senso pregai già un'altra volta l'onorevole Presidente del Consiglio di studiare se non fosse il caso di una dichiarazione interpretativa delle leggi sulla giustizia amministrativa e sulla pubblica beneficenza, che garantisca la esclusività della competenza del Consiglio di Stato.

Io credo che oggi questa questione si presenti del tutto urgente. Dopo la costituzione delle due sezioni giurisdizionali, dopo che a queste due sezioni dalla legge del 1907 fu data la facoltà, che prima non avevano, di pronunciare sulla propria competenza, è accaduto questo: che la quinta sezione del Consiglio di Stato (lo stesso potrei dire della quarta) dopo avere con molta prudenza, che del resto la onora, nei primi mesi del suo funzionamento, al presentarsi delle questioni dianzi indicate, rimandato i litiganti davanti ai tribunali ordinari, perchè da venti anni era stabilito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che di questi fosse la competenza, collo svolgimento progressivo della sua attività, ha ravvisato ben presto la necessità di esaminare essa la questione, di convincersi per proprio conto e con propri argomenti se la competenza fosse della autorità giudiziaria o del Consiglio di Stato. Dopo maturo e ampio studio, quel dotto Collegio si è convinto perfettamente del contrario di ciò che da venti anni andava deliberando la Corte di cassazione, cioè si persuase di dover difendere le ragioni della propria giurisdizione.

In questo stato di cose una serie di decisioni furono già pronunciate, specialmente in materia di istituzioni di pubblica beneficenza, ma anche in altre questioni, per le quali il Consiglio di Stato ha affermata la sua esclusiva competenza. Il che significa essere oramai stabilito il conflitto di giurisprudenza nella interpretazione della legge tra il Consiglio di Stato e la Corte di cassazione. Dico stabilito, perchè non si tratta di stare a vedere ciò che farà il Consiglio di Stato in seguito all'eventuale ma probabile annullamento di queste sue decisioni da parte della Cassazione.

Si tratta di un altissimo corpo composto di

giureconsulti sapienti, di uomini esperti della vita pubblica, i quali ben sapevano che da venti anni la giurisprudenza della Cassazione era stabilita in un dato senso, ed hanno affrontato questa giurisprudenza pronunciandosi in senso contrario. Non è il caso di domandarsi cosa farà il Consiglio di Stato quando le decisioni fossero annullate. Il Consiglio di Stato persevererà nella sua giurisprudenza, perchè non è certamente il caso di un ragazzo inesperto il quale, ammonito dal suo maestro per l'errore in cui è caduto, si debba proporre di non ricadervi più; si tratta di uomini maturi, seri, dotti e coscienti, che sanno quello che hanno voluto, opponendosi all'indirizzo e all'autorità della Corte di cassazione. Sarebbe un far torto alla gravità del Consiglio di Stato il dubitare che occorra qualche cosa di più dei fatti che già esistono, per ritenere che il conflitto esista e che la parola del legislatore debba intervenire per dirimerlo. Io mi auguro che questa parola intervenga nel senso della giurisprudenza del Consiglio di Stato, perchè più conforme all'intenzione della legge e ai veri interessi della nazione, perchè è veramente così che si può raggiungere lo scopo di quelle provvidenze amministrative sopra la regolarità e la giustizia delle quali la giurisdizione del Consiglio di Stato è chiamata a vegliare. E non mi diffondo nella dimostrazione analitica di questa tesi, perchè credo proprio che l'onorevole ministro dell'interno non abbia bisogno dei lumi di una discussione occasionale per persuadersi di ciò che io dico. Tuttavia sono tanto imparziale, malgrado la mia convinzione, che, più del trionfo di una idea piuttosto che dell'altra, mi preoccupo della necessità che un regolamento d'interpretazione sia stabilito e tolga di mezzo questa paralisi, che colpisce molte delle nostre leggi amministrative, ma specialmente quella sulla pubblica beneficenza, dalla quale poco potremo sperare finchè questi conflitti giurisdizionali continuano ad essere vivi e ad attraversarne la pratica attuazione.

Abbiamo avuto un progresso nella legislazione in materia d'istituzioni di pubblica beneficenza, colla legge del 1904, che istituì la Commissione centrale di vigilanza e le Commissioni provinciali. Abbiamo avuto un progresso perchè abbiamo sottratto la tutela delle opere pie alle competizioni dei partiti locali, e costituito un

corpo centrale consultivo, molto illuminato, nella Commissione centrale di pubblica beneficenza, che attualmente è presieduta dal nostro illustre collega senatore Astengo. Questa Commissione ha portato un contributo di vero e limpido senso di progresso nella interpretazione della legge sulla pubblica beneficenza; ma, malgrado il buon volere della Commissione centrale, buon volere che va di pari passo con quello del Consiglio di Stato, essa purtroppo incontra nelle lacune del diritto vigente molte difficoltà, che — per quanto arditamente si cerchi di sormontare e qualche volta vittoriosamente si sormontino, e si ottenga l'adesione del Governo alle risoluzioni proposte — tuttavia lasciano sempre incerti circa il risultato definitivo.

A questo proposito mi permetto di citare un esempio.

Recentissimamente la Commissione centrale della pubblica beneficenza, ha saviamente opinato che certe istituzioni dotazionali esistenti qui in Roma potessero essere trasformate a pro dell'infanzia abbandonata, ed i capitali di queste istituzioni potessero essere assegnati al patrimonio di due fondazioni che già esistono a tutela dell'infanzia abbandonata.

Provvedimento indiscutibilmente saggio, indiscutibilmente civile e degno di ogni plauso. La massima fondamentale, quanto al principio della trasformabilità, trova base nelle disposizioni della legge; ma la sua applicazione quanto all'assegnazione del patrimonio agli istituti già esistenti, in modo da assorbire in questi l'entità giuridica delle istituzioni dotazionali da trasformarsi, è consentita dalle disposizioni della legge che regola la trasformazione? Sono disposizioni così magre, così laconiche, che lasciano luogo a questo proposito ad una larga discussione, discussione che è già aperta. Sono anzi certo che quando la disputa sarà portata, come lo sarà certamente se già non lo è, davanti al Consiglio di Stato, si farà anche su di essa la questione della competenza giurisdizionale, se appartenga o meno al Consiglio di Stato, e si finirà per avere una lunga lite avanti ai tribunali, lite che potrà essere decisa tra parecchi lustri.

Questo provvedimento, che è del marzo scorso, dato per la trasformazione di poche istituzioni dotazionali romane, avrebbe potuto essere ottimo

auspicio per una serie di provvedimenti della stessa natura e con la stessa finalità. Probabilmente ciò non avverrà, perchè il Governo, a giusta ragione, vorrà aspettare che le liti siano definite, per vedere se gli convenga di seguire quella via o batterne piuttosto un'altra.

Ho voluto scegliere questo esempio, perchè la questione della quale ho finora parlato, si collega strettamente con quella della tutela della infanzia abbandonata.

È un altro punto, sul quale mi permetto di rivolgere preghiera di studio all'onor. ministro dell'interno.

Il Senato, al quale qualcuno a torto rimprovera difetto di operosità, la quale è esemplare sempre, e soprattutto quando si tratta di esaminare elevati problemi di legislazione e di giustizia sociale, si occupò premurosamente e diligentissimamente, dello studio del progetto di legge presentato per la tutela dell'infanzia abbandonata dall'onor. ministro Giolitti nel 1908.

Mi dolgo di non rammentare chi fu l'onorevole relatore di quel progetto. La relazione fa fede non solo dell'amore e della sapienza con cui il Senato studiò la questione, ma anche dello spirito di modernità e di progresso con cui volle contribuire, con l'autorevolissima opera sua, al fine che la proposta di legge in parola si prefiggeva.

Questa legge approvata dal Senato con alcuni emendamenti, fu portata fino dallo scorso anno alla Camera dei deputati e da allora non è stata più mandata innanzi...

(Interruzione del senatore Filippo Torrigiani).

MORTARA. Sì, onor. Torrigiani per quel che riguarda la elaborazione degli uffici la legge può essere stata studiata alla Camera, ma certo il progetto non è ancora portato alla discussione.

Ora, io credo che nel caso particolare non sia stato un gran male questo ritardo. Ben si potrebbe dire che la povera infanzia abbandonata non ha mezzo per premere sopra i pubblici poteri affinché siano deliberati, con l'urgenza con la quale vengono deliberati provvedimenti a favore di altre classi, quelli proposti a suo favore. Essa non può organizzare leghe o sindacati; non può fare il più piccolo sciopero; non può tentare neppure il più innocuo boicottaggio, non ha elettori grandi o piccoli che possano adoperare lusinghe o minacce in

suo favore. Malgrado ciò, ho detto di credere che non sia stato un male l'indugio, anche astraendo dalle ragioni parlamentari che lo hanno in parte reso inevitabile. Questo mio apprezzamento si fonda sulla speranza che l'illustre Presidente del Consiglio prenda a cuore il fondamentale problema della assistenza all'infanzia abbandonata, in quanto che questo è problema che si connette a tutte le grosse questioni di indole sociale e giuridica e alle provvidenze di tutela preventiva e repressiva, che sono state toccate nella discussione di ieri. Confido che egli vorrà portare il suo esame sulle disposizioni di questa legge, onde vedere quali miglioramenti, finchè essa è allo stato di progetto, si possano apportare. Noi vogliamo la lusinga positiva che una volta inserita la legge nella Raccolta ufficiale, essa produca un effetto pratico, reale, sicuro, e non rimanga una semplice promessa o aspirazione platonica, come tutti i giorni avviene a proposito di nuove leggi sociali più facili a deliberare che ad eseguire.

Evidentemente in questa materia della tutela della infanzia abbandonata il più aspro problema è quello finanziario. Appunto perciò io prego l'onor. Presidente del Consiglio di rivedere con la sua alta mente, il progetto che si trova ora innanzi all'altro ramo del Parlamento.

In quel progetto la preoccupazione finanziaria traspare, e vi traspare anche un felice indizio di soluzione. Attingiamo dalle istituzioni di beneficenza pubblica che non hanno più effettiva utilità sociale, i mezzi per quest'altra grande e urgentissima istituzione di beneficenza pubblica! Ecco perchè io collego il discorso di ora con le osservazioni che facevo sulla trasformazione delle opere dotazionali di Roma e in generale sulla più vigorosa attuazione della legge sulle Opere pie.

È alle Opere pie dotazionali che il legislatore deve portare la sua attenzione; è un problema degno di essere risolto dal Parlamento italiano.

Oramai gli studi e le discussioni che sono state fatte su questa materia hanno messo in luce l'anacronismo che vi è nella nostra vita civile, continuando a dare importanza e pregio a queste istituzioni dotazionali.

L'onor. mio amico Garofalo ieri parlava con

senno e con cuore della piaga dell'alcoolismo, e argutamente finiva il suo discorso dicendo: non pensate che il consumo di vino e di liquori che si fa dagli alcoolisti sia la massima parte del consumo nazionale di questa derrata. È una parte fatale, ma non è la massima. Ebbene, di quella parte minore, ma così fatale, del consumo dell'alcool, a cui accennava il senatore Garofalo, vorrei che fosse possibile, con dati statistici, stabilire quanta viene pagata con i danari che intascano le famiglie per sussidi dotalizi. Poiché i sussidi dotalizi, siano esigui o ingenti, non servono ad altro che a festini nuziali. Questo ormai è accertato, è stato messo in evidenza, e ne hanno fatto costante attestazione quelli che hanno indagato studiosamente questa materia.

Lo stesso illustre Presidente del Consiglio, in un recente Congresso ebbe a dare il suo altissimo appoggio ad una proposta, con cui si suggeriva di convertire questi sussidi dotalizi in buoni sulla Cassa Nazionale di previdenza, appunto per evitare lo sperpero immorale e pernicioso.

Per quanto sia una idea lodevole, ed altamente umanitaria, certamente essa ha minor valore pratico nell'attualità che non la proposta di convertire le fondazioni dotalizie in favore dell'infanzia abbandonata. Per far questo, certo, occorre che si affermi la disciplina della materia della trasformazione delle Opere pie, in modo da rafforzare i poteri del Governo e della pubblica amministrazione. Per questo esprimo il desiderio che il nostro illustre Presidente del Consiglio, ministro dell'interno, riveda il progetto Giolitti, il quale, per quanto abbia il merito di avere accennato e indirizzato a questa trasformazione, a questa applicazione dei fondi dotalizi in pro dell'infanzia abbandonata, tuttavia vi ha accennato con poca energia, ond'è poco probabile che la legge in questa parte raggiunga il suo intento e vi è il pericolo che tutto si riduca ad una affermazione ideologica. A me, invece, pare che sia tanto più felice il proposito di applicare i fondi dotalizi a sussidio dell'infanzia abbandonata in quanto, se non sbaglio, in molti casi, oggi il sussidio dotale è un fomite all'aumento di questo malanno sociale; poichè il sussidio dotale è spesso un incentivo al matrimonio imprudente, inconsulto, al matrimonio avvenuto fra persone che non

sono in grado di poter dare una base economica, sia pure modestissima, alla famiglia. Così la beneficenza dotalizia è un fattore di quella grande piaga della civiltà moderna che è l'abbandono materiale o morale degli infanti.

Noi abbiamo il fenomeno dell'emigrazione tanto estesa: quanti sono coloro che per lucrare un sussidio dotale, il più delle volte vagheggiato a contributo della spesa del viaggio transatlantico, sposano in fretta e furia, e poi lasciano la moglie in Italia, e la sposa abbandonata, resa incinta prima che il marito si allentani, diventa la madre di un fanciullo che sarà necessariamente uno dei tanti cittadini di quella città che abbiamo chiamato, in quel progetto di legge, infanzia moralmente o materialmente abbandonata?

Vede il Senato, vede il Presidente del Consiglio, quanto questo problema sia grave e degno di attenzione.

Si tratta di curare la migliore compilazione di una legge che s'impone per necessità e per dovere dello Stato. Si tratta di compiere la revisione di altre leggi già in vigore e per le quali l'organismo di esecuzione è in piena funzione.

Ho creduto non inutile parlare di questi argomenti, perchè la relazione pregevolissima della Commissione di finanze sul bilancio dell'interno, me ne diede lo spunto. Le istituzioni dotalizie, insisto ancora su questo argomento, per quanto pare, rappresentano un patrimonio di oltre 60 milioni. È una rendita che va dai due milioni e mezzo ai tre milioni all'anno, che si divide in minimi rigagnoli, dei quali si perde la traccia immediatamente.

Si dice da qualcuno, che ha calcolato l'entità di questi sussidi, che la media non supera da 35 a 40 lire; ce ne sono che ascendono a parecchie centinaia di lire, ci sono donne che possono ottenere più di un sussidio, quindi l'esiguità della media potrebbe non essere argomento sufficiente per dimostrare che la istituzione non raggiunga il suo scopo; tuttavia essa apparisce così derisoria e inadeguata da stabilire che nel maggior numero dei casi la finalità di un sussidio dotale non è conseguito.

Come dicevo, la legge del 1890 autorizza la trasformazione dei fondi dotalizi. Una statistica fatta recentemente, ed è una diligente statistica ufficiale, stabilisce che di trasformazioni di sus-

sidi dotati non ne sono avvenute che per meno di 70 mila lire, sopra un capitale complessivo di 60 milioni, e questo in venti anni; ciò equivale a dire che la legge in questa parte, non abbia avuto assolutamente attuazione.

Si noti che queste 70 mila lire trasformate, comprendono quella trasformazione di sussidi dotati che fu ordinata in Sicilia, in forza delle leggi del 1896 e 1907, a favore di istituzioni ospitaliere; se non vi fossero state queste leggi speciali, potremmo dire che le disposizioni relative alla trasformazione dei sussidi dotati sono rimaste assolutamente nel dimenticatoio.

Eppure le leggi che furono emanate per la Sicilia dimostrano che ormai è maturo nella coscienza del Parlamento italiano il concetto della necessità della trasformazione dei sussidi dotati. Quindi vi è un cumulo di ragioni che invita a provvedere sollecitamente, per farne un provvido mezzo di risoluzione del doloroso problema della infanzia abbandonata. È inutile che pensiamo a moltiplicare i riformatori per la correzione dei piccoli delinquenti, se prima, o contemporaneamente, non provvediamo alla profilassi sociale che sola è idonea a frenarne il crescendo spaventoso. Altrimenti (ed oggi le statistiche della direzione generale delle carceri lo dicono) altrimenti la correzione dei piccoli delinquenti, diventerà tale un baratro finanziario per lo Stato che non vi saranno milioni che bastino agli edifici, alla amministrazione, alla assistenza di questi disgraziati.

L'infanzia abbandonata è il vivaio della futura delinquenza; non c'è dunque problema legislativo più urgente ed alto di questo, ed io spero che quel ho detto troverà nel Governo, e soprattutto nel Presidente del Consiglio, benevola considerazione, e che la sua risposta darà al Senato seri affidamenti che egli vorrà sollecitare i provvedimenti che per questa materia sono tanto desiderati. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Tommasini.

TOMMASINI. Mi affrettai ieri a chiedere di parlare sul bilancio dell'interno, perchè non speravo che potesse assistere alla seduta di oggi il nostro illustre collega onorevole Villari, presidente del Consiglio degli archivi, che, assente, mi aveva dato incarico di rendermi interprete di quello che egli, e tutti i colleghi con me, che sono membri del Consiglio degli archivi, pen-

savano circa la grave necessità di richiamare l'attenzione del Governo sopra gli archivi stessi, e sul personale che ne dipende.

Avrei parlato pertanto in nome di lui e in nome di tutti i colleghi unanimi. Ma poichè oggi ho la fortuna di vedere presente il collega Villari, credo mio dovere di rinunciare alla parola, lasciando che egli spenda la sua molto più eloquente a favore di una causa che sarà trattata meglio da lui, che da lungo tempo è il presidente di quel Consiglio; da lui che già altre volte ha caldeggiato provvedimenti, da parte del Governo, perchè vengano attenuati i mali che minacciano la esistenza dei nostri archivi, ed il benessere degli impiegati che ad essi sono addetti.

Per conseguenza io rinuncio alla parola, rimettendomi a quello che il collega Villari dirà, sperando che il Governo si vorrà persuadere che non è più il momento di soprassedere, e che qualche cosa si deve fare per la tutela di questa parte importantissima della nostra Amministrazione, la quale interessa, non solo l'andamento degli affari pubblici, ma anche l'interesse vitale degli studi.

Presentazione di disegni di legge.

FANI, ministro di grazia e giustizia e dei culti. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FANI, ministro di grazia e giustizia e dei culti. Ho l'onore di presentare al Senato, due disegni di legge, approvati dalla Camera dei deputati nella tornata del 17 del corrente giugno, l'uno « sulle ferie giudiziarie »; l'altro per « modificazioni alla circoscrizione territoriale delle preture nella città di Torino ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro di grazia e giustizia della presentazione di questi disegni di legge, che seguiranno il corso prescritto dal regolamento.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Riprenderemo la discussione del bilancio dell'interno.

Ha facoltà di parlare il senatore Scialoja.

SCIALOJA. Sarò brevissimo. Se non la mia giustificazione, almeno la mia scusa di parlare

a quest'ora, sta nel fatto che io, per più anni, sono stato relatore del bilancio dell' Interno al Senato, e per più anni ho richiamata l' attenzione del Governo sopra alcuni punti, sui quali mi pare che si debba tornare ad insistere.

Il primo punto è relativo alla giustizia amministrativa considerata soprattutto nei suoi più alti gradi, ossia nelle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato.

Da molto tempo io ho sostenuto a voce, e da due anni anche variè volte per iscritto, che è giunta l' ora di costituire un supremo tribunale amministrativo, distaccando dal Consiglio di Stato le due Sezioni contenziose. Aggiungo a titolo di notizia che nel breve tempo, in cui sono stato ministro di grazia e giustizia, io aveva già cominciato gli studi per un progetto di legge in proposito, tanto forte era ed è la mia persuasione al riguardo.

Oggi siamo in presenza di un fatto, che a me pare di grandissima importanza: il relatore del bilancio dell' interno al Senato è lo stesso presidente della quarta Sezione del Consiglio di Stato, ed egli, nella sua relazione, riprendendo a trattare questo argomento, si è dichiarato interamente favorevole a quelle idee che io prima aveva propugnato. Ed io, più che per esprimere il mio pensiero, parlo per dar modo al relatore di esporre anche a voce solennemente il suo concetto in proposito, perchè la sua parola avrà in questa, come in ogni altra materia, molto maggiore autorità di quel che non possa avere la mia.

INGHILLERI, *relatore*. Questo, no.

SCIALOJA. Quando io parlai di questo argomento (mi pare a proposito del bilancio dell' anno scorso), mi fu risposto dal ministro dell' interno che il distaccare le Sezioni contenziose dal Consiglio di Stato significava diminuire l' importanza dell' altissimo Collegio, e che perciò la mia non era una proposta pratica.

Io osservai allora, e non so persuadermi di aver male osservato, che il Consiglio di Stato solo da non lungo tempo aveva avuto quest' aggiunta delle Sezioni contenziose; che per molti e molti decenni esso era stato composto soltanto delle Sezioni consultive, e nessuno al mondo aveva dubitato della grande importanza e dell' alta dignità di questo corpo, il quale

nella gerarchia ufficiale aveva sempre occupato il primo posto.

Nessuno certo potrebbe pensare che il Consiglio di Stato, ricondotto in quelle condizioni in cui si trovava quando ne era presidente il Des Ambrois, sarebbe diminuito nel suo valore e nel suo decoro. La verità è che i corpi meramente consultivi possono spesso avere maggiore importanza dei corpi deliberativi, perchè tutta la loro autorità dipende da quella delle persone che ne fanno parte. Sono corpi che non valgono niente se sono male composti, e valgono tutto se composti bene; perciò possono talora raggiungere una dignità superiore a quella di qualunque altro corpo: la dignità loro non è meramente ufficiale, segnata nell' ordine gerarchico di un annuario, ma è quella dignità di fatto che deriva dal valore dei loro componenti.

Dunque non si dica che il Consiglio di Stato, costituito dalle sole Sezioni consultive, sarebbe un corpo inferiore a quello attuale. L' attuale anzi è un corpo ibrido, perchè le due Sezioni contenziose hanno un ufficio assolutamente diverso da quello delle consultive; e non solo diverso, ma talora in conflitto con esso, onde nasce uno degli essenziali danni della costituzione presente di questo altissimo corpo. Troppo spesso accade che una Sezione contenziosa sia costretta ad annullare un provvedimento, il quale è stato emanato in conformità del parere di una Sezione consultiva, ed anche talora dell' adunanza generale, come suggerisce sottovoce qualche collega. Quest' ultimo caso non è conforme alla legge; ma quando per errore si sia udito il Consiglio di Stato a sezioni unite, in materia in cui non avrebbe dovuto essere consultato, è stato riconosciuto giustissimamente che la Sezione contenziosa possa tuttavia pronunziare la sua decisione. Può dunque accadere, in via eccezionale, che una sezione annulli il provvedimento preso dal Consiglio di Stato a sezioni unite. Vero è che l' alta dignità degli uomini, che compongono questo supremo collegio, è tale da non rendere scandaloso neppure questo fatto. Ma in sè stesso è un fatto sconveniente e tale che la legge non solo non dovrebbe ammetterlo, ma dovrebbe renderlo addirittura impossibile. Aggiungo che i membri delle Sezioni contenziose, continuando ad essere parte del Consi-

glio di Stato, intervengono alle sedute del Consiglio a sezioni riunite; onde può accadere perfino questo: che essi, ridotti al piccolo numero di sette, debbano giudicare di ciò su cui ha espresso il suo parere il Consiglio a sezioni unite, compresi essi stessi. Aggiungo ancora che i consiglieri delle Sezioni contenziose, costretti a lavorare anche come membri del collegio generale, sono distolti dal loro ufficio più importante; ed avviene perciò di necessità che le sedute delle Sezioni contenziose non possono essere così numerose come il numero degli affari da decidere richiederebbe: indi l'arretrato; l'arretrato, che in materia amministrativa è non solo inopportuno, come in ogni altra cosa, ma è molto dannoso. L'arretrato cagiona l'arresto, in molti casi, del movimento della macchina amministrativa; in moltissimi altri casi costituisce una necessaria ingiustizia, perchè la decisione che arriva troppo tardi spesse volte non può sanare ciò che essa stessa riconosce illegale ed ingiusto. Se vi è tribunale che dovrebbe star sempre al corrente, in modo che i ricorsi, poco dopo proposti, fossero decisi, è proprio il tribunale amministrativo. È una materia in cui potrei dire giuridicamente, ogni petitorio è anche possessorio, e per conseguenza deve essere prontamente risoluto.

Non continuo l'esame della posizione delle Sezioni contenziose in un corpo consultivo. Purtroppo l'ho fatto molte volte, ed è forse argomento troppo tecnico per un'assemblea come questa del Senato. Ma il Senato, che può non fidarsi della mia opinione, quantunque io sia abbastanza pratico in questa materia, deve necessariamente credere all'affermazione del presidente della quarta sezione, solennemente da lui fatta nella relazione di questo bilancio.

È dunque urgente di intervenire in via legislativa, distaccando le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, restituendo a questo la sua primitiva funzione di corpo meramente consultivo, e creando un supremo tribunale amministrativo.

Questo supremo tribunale amministrativo deve essere costituito come corpo separato, anche per un'altra gravissima ragione.

La nostra legge non pone alcuna condizione alla nomina dei consiglieri di Stato. Quando si è discussa l'ultima legge di riforma del Consiglio di Stato, si è trattata anche questa

questione e da parecchie parti è venuta la proposta che si stabilisse una certa serie di categorie di persone tra le quali dovesse farsi la scelta dei consiglieri di Stato.

Non so se ciò sia veramente necessario, quando il Consiglio di Stato sia costituito come corpo meramente consultivo. Forse il restringere troppo le categorie potrebbe per un corpo meramente consultivo essere dannoso. Ma certamente è necessario per un corpo giurisdizionale, per un collegio, il quale è chiamato a controllare la legittimità degli atti del Governo, che annulla anche i decreti Reali, e che, per conseguenza, è il magistrato che fra tutti gli altri d'Italia deve essere più indipendente.

Ci si è da taluno risposto: Dal 1890 in qua avete voi forse mai notato una mancanza di indipendenza nelle sezioni contenziose del Consiglio di Stato?

No. Ed io stesso ho replicatamente anche per iscritto attestato, come membro del Foro, che nella pubblica opinione il tribunale, in cui forse si abbia maggior fede ancora, è quello delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

Ma non bisogna abusare di nulla. Non bisogna abusare di un buon risultato che ha la sua ragion d'essere soprattutto in ciò, che le sezioni contenziose sono di formazione recente, e tutti i corpi nei primi tempi funzionano meglio che quando incominciano a logorarsi diventando più maturi.

La IV Sezione, la quale poi si è scissa in due, ha avuto la grande fortuna di ricevere il primo avviamento da un uomo, che la storia degli ultimi tempi ha designato come forse il più indipendente, il più giusto, il più vigoroso per dare impulso anche alle energie altrui, oltrechè all'opera propria. Parlo, ognun m'intende, di Silvio Spaventa. Un Corpo, che per molti anni è stato guidato da Silvio Spaventa, dovrebbe essere pessimo per deteriorarsi presto, e nessun al mondo può dire che le Sezioni contenziose del Consiglio di Stato siano pessime. Sono buone; ma non per questo dobbiamo addormentarci. Provvediamo in tempo e provvediamo con calma; con quella calma, che ci dà appunto il sentimento che le cose vanno bene, e che per conseguenza non c'è bisogno di ricorrere a mezzucci, tumultuariamente, inconsideratamente.

Quelle garanzie che riconosciamo necessarie per il potere giudiziario, noi dobbiamo, se non identicamente, almeno analogicamente estendere anche a questo altissimo collegio giurisdizionale, che si chiama amministrativo, ma che sarebbe ormai il tempo di chiamare giudiziario. È un falso pudore nascente dalla legge del 1865 questo di non chiamare potere giudiziario anche le Sezioni contenziose del Consiglio di Stato.

Quando si sia più schiettamente riconosciuto questo carattere nelle Sezioni contenziose, e la costituzione di esse sia conforme all'intrinseco loro carattere, forse potremo superare anche altre difficoltà, che oggi ci appaiono quasi come insormontabili.

Chiunque ha pratica del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sa quanto sia grave inconveniente quello che le Sezioni debbano arrestarsi dinanzi a qualunque questione di natura prettamente giuridica, relativa a quei diritti che debbono essere decisi dalla magistratura ordinaria. Spesse volte queste questioni nascono incidentalmente e potrebbero, senza alcun inconveniente, essere deliberate dalle Sezioni stesse al fine di decidere la questione proposta. Invece, poichè si ritengono estranee al loro potere, accade che le Sezioni debbono arrestarsi dinanzi all'ostacolo; e certe volte questo significa aprire una parentesi che può durare, come in un caso in cui io era avvocato, poco meno di 20 anni. Voi ben vedete quale immenso inconveniente sia il ritardare in questo modo una decisione amministrativa. Nel caso che ho ricordato, non è stata ancora decisa la questione principale, e si tratta di un'Opera pia e vi è un ospedale d'Italia, che aspetta ancora il patrimonio che dovrebbe spettargli.

Di più. Quando si sia costituito il tribunale amministrativo per sè stante, io credo che avremo anche risolta praticamente la questione della costituzione di una suprema Corte dei conflitti.

Tutti sanno quale difficoltà s'incontra nel costituire questo giudice dei giudici, questo magistrato supremo che deve determinare la competenza di tutti gli altri.

Per lunghi anni tale ufficio fu dato dalla nostra legge al Consiglio di Stato, quantunque allora fosse corpo consultivo. Parve un grande progresso il togliere quest'attribuzione al Con-

siglio di Stato e il deferirla alla Corte di Cassazione di Roma; perchè si ragionò in questa maniera: « Si tratta soprattutto di salvare la competenza giudiziaria dalle invasioni di altri corpi giurisdizionali di natura amministrativa; dunque custode della giurisdizione ordinaria deve essere il Supremo Collegio che ad essa appartiene ».

Il ragionamento non è cattivo in astratto. Ma la lunga pratica della legge del 1877 ci ha insegnato parecchie cose; e principalmente una che era prevedibile, ma che non fu preveduta da nessuno, cioè che il giudice ordinario, il quale per tutta la sua vita non ha giudicato che delle materie di propria competenza, giunto in età abbastanza avanzata, è con certe sue abitudini mentali necessariamente costituite, al Supremo Collegio, che deve giudicare anche di tutte le altre competenze, rimane necessariamente un po' troppo soggetto allo spirito generale del diritto privato, che è stato sempre materia dei suoi studi e della sua pratica. Mentre la questione di competenza vertente tra gli altri corpi e l'autorità giudiziaria e talora tra gli altri corpi tra loro, come tra la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, va regolata secondo le norme del diritto pubblico, che più di una volta non solo richiedono condizioni teoriche di questo diritto pubblico, ma anche la cognizione pratica, la cognizione del meccanismo con cui questo diritto si viene applicando.

Mi permetta il Senato che io rammenti un aneddoto, e mi sia di scusa l'altezza dell'uomo, cui si riferisce. Ricordo questo caso di Silvio Spaventa (parlo di un uomo la cui memoria mi commuove ogni volta che lo ricordo). Io era in casa di Silvio Spaventa e vi sentii Francesco Auriti, altro grande ingegno ed animo intemerato, il quale esponeva allo Spaventa un caso intricato, sul quale egli aveva dovuto pronunciare una requisitoria in Cassazione, nella sua qualità di procuratore generale, e diceva che aveva concluso per la competenza amministrativa. Silvio Spaventa disse: « Competenza amministrativa? Ma mi faresti il piacere di dirmi quale ente, quale organo amministrativo può compiere l'atto che secondo questa definizione di competenza dovrebbe compiere? » E l'Auriti rispose: « Di questo non mi sono occupato ». Replicò lo Spaventa: « Difficilmente tu avresti potuto concludere, come hai conchiuso,

se te ne fossi occupato, perchè nessuno, nella nostra amministrazione, può fare ciò che tu con questa tua decisione vorresti che si facesse ».

Io riferisco questo esempio, perchè è rimasto fisso nella mia mente. Non si può parlare di competenza amministrativa, se non si ha anche, non dirò la pratica quotidiana dell'impiegato, ma un'alta pratica di queste difficili materie. Ora gli uomini a cui abbiamo, con la legge attuale, deferita la competenza suprema della definizione delle competenze, necessariamente, nella maggioranza, non hanno e non son tenuti ad avere queste cognizioni. Credo perciò che l'Italia debba seguir la via, che in questa materia hanno battuta quasi tutti gli altri Stati del mondo; essi hanno costituito, al disopra delle ordinarie gerarchie, un Corpo supremo composto di elementi misti. Così, per esempio, una questione di competenza fra l'autorità giudiziaria ed il Consiglio di Stato, verrà decisa da un corpo misto di consiglieri di Cassazione e di consiglieri di Stato. Qualche Stato ha osato per fino mettere in questo corpo supremo dei professori di diritto: io non ardisco sperare che si faccia questa proposta presso di noi, quantunque un professore, e certo uno dei più illustri, ora sieda a capo del Governo...

LUZZATTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Allora dovrebbe osare di proporlo lei che è un professore di diritto illustre. *(Si ride)*.

SCIALOJA. La proposta di un tribunale supremo dei conflitti ha fin qui sempre incontrato difficoltà pratiche. Come volete formare un corpo misto di membri dell'autorità giudiziaria e di persone che a questa non appartengono? Sono pregiudizi; ma hanno il loro valore e son giunti ad arrestare qualunque proposta in questo senso. Ma il giorno in cui avrete costituito il supremo tribunale amministrativo, come corpo per sé stante, e ne avrete riconosciuto il valore giurisdizionale, e per conseguenza, quasi giudiziario (il quasi lo metto per far piacere a qualcuno, ma io direi addirittura giudiziario) non incontrerete più difficoltà: unirete i membri dell'una e dell'altra magistratura per costituire il corpo giudicante delle due competenze, e se il conflitto sorgerà tra l'autorità giudiziaria ordinaria e il Consiglio di Stato, chiamerete consiglieri di Cassazione e consiglieri di Stato, se

tra Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, chiamerete membri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e membri della Corte di cassazione a giudicare.

Notate bene che con questa proposta non s'intende già di costituire un nuovo organo di giurisdizione composto di persone che abbiano propri ruoli, organici, stipendi ecc., come suole accadere ad ogni proposta di nuova istituzione; poichè la Corte dei conflitti non ha bisogno di una costituzione organica e di stipendi e di ruoli, essendo un corpo che può essere costituito, volta per volta, secondo le materie che deve decidere, con magistrati che appartengono già ad altri ruoli dello Stato. Ciò toglie di mezzo le difficoltà del ministro del tesoro, che son sempre rispettabili e son anzi le più rispettate da noi.

LUZZATTI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Non sempre!

SCIALOJA. Chiudo così il primo capitolo ed aprò il secondo.

Vi è una parte delle osservazioni, che nelle relazioni degli anni scorsi io soleva fare, che non trovò riprodotta nella mirabile relazione del senatore Inghilleri, e dico mirabile, non certo per adulazione, perchè io dico più volentieri male che bene delle persone e delle cose. *(Parità)*.

Un punto però, sul quale, a costo di essere noioso, credo proprio mio dovere di tornare, è la riforma della legge comunale e provinciale. Io credo che tutta l'azione dello Stato italiano si sia per necessità, non certo per colpa, troppo concentrata in quel che riguarda il governo centrale dello Stato, ed abbia sempre troppo trascurato il governo locale, e non solo il governo locale nel senso dell'azione che deve spiegare il governo centrale sopra i corpi locali, ma il governo autarchico, come dicono adesso, più o meno classicamente o barbaricamente, gli scrittori delle nuove scuole.

È certo che l'amministrazione dei nostri Comuni non può essere retta dalla legge presente, e non ho bisogno di dimostrarlo, perchè lo dimostra il fatto che, per quanto la legge sia scritta, non è eseguita. I comuni non sono retti secondo le disposizioni della legge attuale, e ciò per necessità di cose, perchè, se questa legge si volesse applicare come è scritta, bisognerebbe

rebbe chiudere le amministrazioni di molti comuni.

ASTENGO. Non è eseguita nelle grandi città.

SCIALOIA. Nelle grandi città non è eseguita, perchè la legge è stata fatta tenendo presente un comune di media entità; quindi anche nei piccolissimi comuni non è eseguita, perchè questi distano dal medio come i grandissimi, benchè si trovino all'altro estremo. Insomma si è voluto fare sopra un'unica misura per tutti una uniforme unica, e agli uni escono fuori le gambe le braccia ed il busto; gli altri si nascondono in una manica e nessuno li vede più. Questa è la condizione della legge attuale.

E i nostri prefetti che possono fare? Ne vedo qui uno egregio (*accennando all'on. Annaratone*) sotto la cui giurisdizione io sto come membro del Consiglio comunale di Roma; ebbene il nostro prefetto deve necessariamente chiudere gli occhi sopra una quantità di cose che noi facciamo, perchè se volesse applicare gli articoli della legge come sono scritti, dovrebbe impedirci gli atti più necessari alla vita amministrativa quotidiana. È possibile continuare così? E badate, che questa pratica illegale, se sana, in modo non ammissibile, ma pur sana in fatto qualcuno dei piccoli malanni, non toglie il male più grave. Noi siamo impediti nella nostra maggiore azione di governo, quando questa debba diffondersi nei piccoli centri. (*Segni di assenso del Presidente del Consiglio*).

Vedo con piacere che il Presidente del Consiglio accenna di sì; e certo alla sua mente di economista si presenta per primo il problema delle finanze locali. Tutti sappiamo quali difficoltà di ordine economico e finanziario s'incontrino nella soluzione di questo gravissimo problema; ma ad esse se ne aggiunge un'altra, a parer mio, ed è che qualunque soluzione, anche la migliore, anche quella a cui ho dato il mio consenso come membro del Gabinetto passato, in pratica potrebbe adattarsi forse ad un grandissimo numero di comuni, ma certo non si adatterebbe ai comuni maggiori ed a quelli minimi.

Ci vediamo sempre dinanzi questa difficoltà in qualunque proposta: la troviamo in materia di istruzione pubblica, in materia di igiene e di sanità, nel regime delle strade, e così via, dovunque volgiamo lo sguardo, troviamo l'impossibilità di applicare le norme uguali della legge attuale ad enti disuguali, al comune di

Roma, e ad uno dei piccolissimi comuni della provincia di Como, che hanno talora 70 od 80 abitanti.

È dunque necessario ammettere disuguaglianze legislative in materia essenzialmente disuguale nella realtà.

Qui tuttavia si affacciano nuove difficoltà; molte volte si è parlato di ciò, ed anche a me, quando io ne parlava; fu risposto che erano stati proposti una quantità di criteri, per distinguere in categorie i comuni; ma esaminati uno per uno, si dimostrarono tutti insufficienti. Ed è verissimo, non potete attenervi al solo criterio della popolazione, non al solo criterio dell'estensione, nè a quello solo delle sovraimposte, ecc. Questi sono i criteri più comunemente messi innanzi per tale distinzione. Ma io replicava: In questo vostro ragionamento c'è un vizio fondamentale, ed è che credete che le categorie, debbano costituirsi con un criterio soltanto, mentre invece, per la natura stessa delle cose, deve applicarsi a questa classificazione una combinazione di criteri, non già criteri unici. Io ritengo che le classificazioni, per corrispondere alla complicata natura delle cose non debbano esse semplicissime, in modo che si possa dire per esempio: abbiamo tre categorie, alla prima si applicano queste regole, alla seconda queste altre, alla terza queste altre. Perchè vi sono materie in cui la distinzione deve essere fatta in un modo e materie in cui deve essere fatta in un altro.

Noi in pratica cominciamo a sentire questa verità, perchè spezzando la nostra legislazione veniamo ora, per esempio, in materia di scuole, a distinguere le categorie dei comuni rispetto al servizio delle scuole.

Ebbene, quello che facciamo così, senza troppo aver pensato sopra alle ulteriori connessioni, a proposito di una determinata legge, io credo che compiremmo opera utile, facendolo meditatamente per tutta la materia dell'amministrazione comunale.

Noi abusiamo di Commissioni e di studi; perchè le Commissioni le facciamo quando non vogliamo conchiuder nulla; ma se c'è materia degna di essere studiata è veramente questa. Già noi abbiamo un materiale splendido in quel volume statistico sopra le finanze comunali che fu da poco tempo compiuto; se riu- nissimo materiali simili per le altre parti più

importanti dell'amministrazione locale, e se ci mettessimo di proposito a studiare questo problema, io credo che avremmo reso alla patria un grandissimo servizio.

L'Italia ha per tradizione storica questa caratteristica qualità, che può apparirci il più delle volte come un difetto e come un inconveniente di cui ci spaventiamo, ma che io ritengo, tirate le somme, sia forte e buona qualità, quella di avere una vita diffusa in tutto il Paese, di avere grande varietà di vita sociale, varietà la quale ci è garanzia di uno sviluppo ulteriore con progressi infiniti, con energie che risorgeranno da ogni parte, senza pericolo di estinguersi; dove un ramo secco cadrà, nascerà immediatamente l'altro verde e robusto. (*Approvazioni generali*).

Noi non dobbiamo rinunciare ai vantaggi di questa vita diffusa in tutto il territorio, dobbiamo mantenerla, rinvigorirla, sapendo corrispondere con le nostre leggi alla natura essenziale delle cose. (*Approvazioni vivissime. Molti senatori si recano a stringere la mano all'oratore*).

DI BRAZZA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DI BRAZZA. Avendo l'onor. collega Pedotti ieri accennato ad una interpellanza da me svolta in quest'Aula il 14 corrente relativa all'assassinio Stucky, aveva chiesto la parola.

Fu affermato dall'on. sotto-segretario di Stato che alle autorità di pubblica sicurezza non si poteva rimproverare, dopo tutto, eccessiva negligenza nella mancata vigilanza del Bruniera, perchè una lettera minatoria che era stata diretta dallo stesso tre o quattro giorni prima allo Stucky, era stata intercettata dal figlio di costui, e che se avesse ricevuto notizia di questa lettera, allora avrebbe potuto adottare uno speciale servizio di sorveglianza.

PRESIDENTE. Onorevole Di Brazza, ora si discute il bilancio, non può quindi discutere sull'interpellanza.

DI BRAZZA. Io avevo domandato la parola in genere sopra...

PRESIDENTE. Se si collega colla discussione del bilancio, parli pure.

DI BRAZZA. Si tratta di pubblica sicurezza. Ora, da lettera ricevuta e dal telegramma seguente indirizzato dallo Stucky al sotto-segretario di Stato e da lui pubblicato nella *Gaz-*

zetta di Venezia, risulterebbe che egli non avrebbe mai ricevuto una simile lettera.

Ecco il telegramma:

« Eccellenza Calissano sotto-segretario interni - Roma.

« Non posso, non voglio scendere a polemiche intorno alle circostanze che precedettero ed accompagnarono il fatto che piombò nel lutto la mia famiglia, ma ritengo doveroso avvertire V. E. che le espressioni usate ieri in Senato non rispondono in tutto al vero. Particolarmente non sussiste che al povero mio padre ed a me sia pervenuto il 3 gennaio, nè mai una lettera minatoria. Un'unica lettera pervenne alla ditta quindici giorni prima del delitto, colla quale si chiedeva un impiego con frasi che non potevano interpretarsi come intimidazioni e minacce.

« Accolga V. E. ecc. ecc. ».

Ora, prendo occasione da questo fatto per raccomandare all'onor. ministro dell'interno di voler vagliare bene le sorgenti alle quali si attingono le informazioni in materia di pubblica sicurezza. Semplicemente questa raccomandazione volevo fare.

VILLARI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

VILLARI. Ringrazio l'on. collega Tommasini, il quale mi ha ceduto la parola, e sono lieto di aver l'onore di parlare anche a nome suo e di altri colleghi della Giunta degli archivi.

Io desidero di richiamare l'attenzione del Senato e dell'onorevole Presidente del Consiglio sulla questione degli archivi di Stato, sulla quale, sebbene se ne sia molto parlato, vi sono pure alcuni fatti ed alcune considerazioni che, a mio avviso, meritano di essere rilette.

Tutti sanno che il tesoro di carte antiche, che l'Italia possiede nei suoi archivi è superiore a quello di qualunque altra nazione del mondo. Ed una prova ne è il fatto che la città di Roma è la sola capitale in cui vi siano Istituti scientifici di tutte le nazioni del mondo per far ricerche negli archivi italiani. Vi è l'Istituto storico prussiano, una Scuola francese, un Istituto austriaco, un Istituto ungherese ed un'altra quantità d'Istituti.

Nondimeno questi archivi, qualcuno dei quali era citato come modello nei tempi passati, sono da un pezzo assolutamente abbandonati. Ed io

non starò a fermarmi in molti particolari, ma ne citerò qualcuno che possa dare una idea dello stato reale delle cose. Prendo ad esempio l'archivio di Firenze, che conosco meglio e che è uno dei migliori dell'Italia, che, organizzato dal prof. Bonavini, era appunto citato come modello. Ebbene, questo archivio, che era composto, sotto il Governo granducale, di 61 stanza, adesso ne ha 330, con mezzo milione di volumi. Ora, se noi guardiamo le condizioni presenti di questo archivio, vediamo, per citare un fatto solo, che le spese d'ufficio nei tempi granducali erano di 2300 lire, e nei tempi moderni furono portate a 4000; ma dopo l'incendio della biblioteca di Torino si istituì una guardia notturna, pagata a 1800 lire, tratte dalle stesse spese di ufficio, che sono così ridotte a 2200, cioè 100 lire meno di quando le 330 stanze di adesso con mezzo milione di volumi, erano sole 61.

Voi potete facilmente comprendere da un fatto di questa natura, quali debbano esserne le conseguenze. Ed io ne citerò una sola: nell'archivio di Firenze vi sono 1800 metri di documenti sparsi per terra, e vi sono 60 stanze vuote, che potrebbero contenere questi documenti, ma non vi si pongono perchè mancano i danari per fare gli scaffali.

Io ho qui un decreto che porta la firma di Michele Amari, ed è del 1863. Guardo questo decreto, che riguarda l'archivio di Firenze, e trovo che il direttore aveva lire 6,000. Oggi ne ha appena 4,500. Trovo 17 impiegati per quelle 61 stanze, quando per le 330 di oggi trovo appena 21 impiegati. E se faccio una media degli stipendi che ricevono questi impiegati, trovo che la media nel 1863 era di lire 2,340, e la media oggi è di lire 2,280. Dal 1863 ad oggi si è dunque avuta una diminuzione!

Considerate quale è stato l'aumento di tutte le spese, l'aumento delle pigioni; considerate quali e quanti miglioramenti sono stati apportati a tutte le altre categorie d'impiegati; guardate alle condizioni di quelli degli archivi di Stato, e misurate poi, se vi riesce, lo scontento di tutti questi impiegati, scontento che deve necessariamente produrre il disordine negli archivi stessi.

Ma, per non stare al solo archivio di Firenze, io vi faccio osservare che negli archivi italiani vi sono 200 impiegati. Quelli di prima catego-

ria sono 112. Ed in tutto l'organico non vi sono che due soli posti a lire 7,000 di stipendio, mentre nell'Amministrazione centrale dalla quale gli archivi stessi dipendono, in una categoria che ha un numero presso a poco uguale di impiegati, questi posti a lire 7,000 sono 10. Inoltre vi sono i capi di divisione a lire 6,000, i direttori generali ed i vice-direttori che vanno a lire 9,000 e 10,000, stipendi ed impieghi dei quali non si parla neppure nell'organico degli archivi. Ma non basta. All'Amministrazione centrale sono aperte altre vie: il Consiglio di Stato, ad esempio, le prefetture ed altre vie, che agli impiegati d'archivio sono assolutamente chiuse.

Se guardate quali sono le condizioni degli impiegati, voi trovate che, fatto un calcolo, per arrivare a godere uno stipendio di 7000 lire ci vogliono 34 anni di servizio. Per arrivare a 3500 lire ce ne vogliono 19. Per arrivare a 2500 lire ci vogliono 16 anni. E badate che per entrare in servizio bisogna avere la laurea in legge o in lettere, fare un concorso; e quando si è vinto il concorso, bisogna rimanere due anni senza stipendio alcuno, ma solo con una piccola gratificazione; il che non succede in nessun'altra Amministrazione dello Stato!

Se guardate poi alla categoria inferiore, cioè alla seconda, il massimo dello stipendio è di 4000 lire, e se fate un calcolo, troverete che per arrivare a questo stipendio ci vogliono 40 anni di servizio, per modo che non ci arriva quasi nessuno. E pensate che per entrare in questa categoria inferiore ci vuole la licenza liceale, bisogna fare un concorso, e quando si è vinto il concorso si diviene alunni, si resta due anni senza stipendio e poi si è nominati con lo stipendio di 1500; stipendio che io chiamo della fame, che è stato abolito in tutte le altre Amministrazioni dello Stato, ed è rimasto solo negli archivi. In categorie consimili dell'Amministrazione centrale e provinciale, vi sono posti con 5 o 6 mila lire, che in quella degli archivi mancano affatto.

Quanto ho detto prima è una questione puramente economica. Ma oltre la questione economica bisogna anche preoccuparsi delle conseguenze morali di essa.

Io vi cito un fatto di cui i giornali hanno lungamente parlato. Recentemente è avvenuto che nell'archivio di Bologna sono stati trafugati

circa 200 documenti, e 1526 sono stati trafugati in quello di Modena. Fortunatamente colui che li aveva acquistati, quando seppe che erano stati rubati, li restituì allo Stato senza alcuna indennità. Ma questi fatti vi dimostrano come le tristi condizioni economiche degli impiegati, lo scontento e la malavoglia che crescono in essi, ha conseguenze non solo materiali, ma anche morali. Se i documenti dovessero sfuggire dagli archivi tanto varrebbe chiuderli affatto!

Ma c'è ancora un altro fatto che merita di essere considerato. Un'altra conseguenza di questo stato di cose è che gli impiegati degli archivi se ne vanno. Non se ne vanno soltanto i documenti, se ne vanno anche gli impiegati, i quali cercano di concorrere nei Ministeri. Nell'anno passato furono 13 gli impiegati che andarono via. Quest'anno ho chiesto delle informazioni, ed ho saputo che tra l'archivio di Firenze e quello di Venezia vi sono già 8 impiegati che cercano di andar via.

Io ho una certa esperienza di tutto ciò, perchè all'Istituto superiore di Firenze abbiamo una scuola di paleografia per gli archivi, e vedo che i giovani che prendono il diploma, il quale equivale a quello di laurea, dopo uno o due anni che sono entrati negli archivi, vengono da me a domandarmi consigli sul modo come andar via. E questa tendenza si va sempre più propagando. E sempre minore è il numero di quelli che si presentano ai concorsi.

Ora una tale miseria economica e morale porta molte e diverse conseguenze. Cresce la negligenza, non si possono legare le filze dei documenti, non si fanno veri cataloghi, ma solo semplici elenchi. Noi abbiamo sempre un regolamento preadamitico, che non lascia libertà di ricerche oltre il 1815, mentre quasi tutte le altre Nazioni sono assai più larghe. E che cosa allora avviene?

Il Ministero per dare il permesso di tali ricerche deve interrogare il direttore dell'archivio, per sapere se nelle carte che si vogliono consultare, vi sono documenti che non dovrebbero essere pubblicati; se non vi sono documenti che risguardano affari delicati di famiglia o l'onore di nostri patrioti, o di loro parenti, che spesso sono persone ancora in vita. Ora, il direttore come farà ad esaminare quattro o cinquecento o cinquemila documenti senza avere

un regesto o un catalogo? Occorre un gran tempo.

Lo studioso chiede per esempio di fare una ricerca dal 1820 o dal 1830, e allora all'impiegato incaricato di esaminare le carte occorrono mesi e mesi. Di qui il malcontento di chi vuol fare le ricerche e vede trascorrere invano il tempo. Io non mi voglio dilungare perchè l'ora è tarda; ma potrei citare molti altri fatti simili. Desidero però di venire ad una conclusione, sulla quale mi fermerò poco, appunto perchè, secondo me, essa ha un'estrema gravità. Nasce naturale la domanda: per quale ragione, mentre si sono aumentati gli stipendi, mentre si sono migliorate le condizioni di tutti gli impiegati, solo gli impiegati degli archivi sono rimasti abbandonati in sì misere condizioni? Certamente, non si può supporre che ciò sia avvenuto perchè il Governo d'Italia abbia avversione agli studi. Questo non si può dire di nessun Governo in Italia, e molto meno di un Governo, alla testa del quale si trova l'onor. Luigi Luzzatti, che è non solo uomo politico, ma è anche uomo di scienza. Pure, una ragione ci deve essere. Si adducono le ragioni del bilancio. Ma non si può impedire che gli archivisti leggano tutti i giorni nella *Gazzetta Ufficiale* leggi sopra leggi che portano spese di milioni e milioni, che vedano come si migliorano le condizioni economiche di tutti gli altri impiegati, mentre per migliorare le condizioni loro basterebbero poco più che 130 o 140 mila lire.

Si cerca quindi la vera ragione e si dice: la ragione è semplice. Noi siamo 200; se fossimo invece 2000, faremmo federazioni, comizi, assemblee, ordini del giorno, come fanno tanti altri, come i ferrovieri, come i professori, come gli altri impiegati, ed otterremmo così ciò che chiediamo invano, perchè siamo solo 200!

Ora, io non ho bisogno di esporre al Senato e all'onor. Luzzatti quali conseguenze morali scaturiscano da un tale stato di cose, e quale danno porti al paese il crescente diffondersi dell'opinione che il Governo ceda solamente di fronte a chi si ribella, a chi insorge e minaccia. Il solo lasciar diffondere una tale opinione, quando anche non risponda al vero, è certo estremamente pericoloso.

Io quindi invoco dall'onor. Luzzatti la promessa esplicita, determinata, che allo stato di

cose che ho descritto si metterà una buona volta prontamente rimedio. È ormai troppo evidente che un provvedimento s'impone non solo nell'interesse economico degl'impiegati, nell'interesse della scienza e della giustizia, ma anche nell'interesse stesso dello Stato, della morale e della dignità del Governo. (*Vivissime e generali approvazioni — Il Presidente del Consiglio e molti senatori si recano a congratularsi coll'oratore*).

MARAGLIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MARAGLIANO. L'onor. relatore del bilancio, con quella competenza che ha acquistata per lunga pratica dei servizi sanitari del Regno, giustamente si domanda perchè non sarebbe meglio che il fondo di 214,000 lire, stanziato per la difesa delle malattie infettive, fosse aumentato. E segnala i grandi vantaggi che si ebbero già dalla nostra organizzazione sanitaria, che senza dubbio è la più completa che esista negli Stati europei. Di ciò, dobbiamo ricordarlo, il merito, e non è uno dei suoi meriti minori, va a quel grande uomo di Stato che fu Francesco Crispi.

Abbiamo inteso, d'altra parte, per bocca degli oratori che ieri presero la parola, quanto siano estesi e numerosi i servizi cui si dovrebbe far fronte con questo fondo, perchè non solo dobbiamo con esse combattere le eventuali malattie epidemiche, ma anche prevenire le malattie infettive tutte!

Io credo opportuno sottolineare bene il quesito dell'onor. relatore e pregare l'onor. ministro dell'interno a voler prendere in considerazione questi bisogni. Nè mi fermerò, vista l'ora inoltrata, ad esaminare tutti i servizi cui è necessario far fronte con questo capitolo. Questi sono del resto già intuiti da voi tutti, onorevoli colleghi.

Ma l'onor. relatore solleva e tocca un'altra questione importante per la nostra organizzazione sanitaria, quella relativa agli ufficiali sanitari. Egli mette il dito sopra una grossa piaga nostra.

L'ufficiale sanitario è la prima unità per l'organizzazione della difesa igienica. Ebbene, questo funzionario, oggi, dipende dai comuni, con uno stipendio irrisorio; in media si tratta di 100 a 200 lire, ed abitualmente, e spesso, non è divisa la funzione dell'ufficiale sanitario

da quella del medico condotto. E se l'ufficiale sanitario riveste anche la qualità di medico condotto, non ha quella posizione indipendente che deve avere, e che del resto non ha mai nell'organizzazione attuale, perchè è sempre uno stipendiato del comune. Per questo l'onorevole relatore domanda, se non fosse opportuno fare dell'ufficiale sanitario un funzionario di Stato. Buona cosa questa, onorevoli colleghi; ma però bisogna convenire che al presente non è attuabile, perchè bisognerebbe creare una quantità enorme, dato il numero dei comuni del Regno, di questi nuovi funzionari con stipendi adeguati; cosa impossibile nelle condizioni finanziarie odierne.

È necessario, a parer mio, affrontare il problema da un punto di vista molto più alto e molto più radicale, cioè quello di avocare allo Stato il servizio dei medici condotti. La nomina dei medici condotti da parte dello Stato non avrebbe le difficoltà finanziarie che si hanno per i maestri, perchè corre differenza notevole tra gli stipendi pagati ai medici condotti e quelli pagati ai maestri. Si tratterebbe soltanto di creare una organizzazione, la quale mettesse i medici condotti in una posizione affatto indipendente dai comuni, mentre sui comuni peserebbe ugualmente la cifra dello stipendio. In tal modo si unirebbero le funzioni di ufficiale sanitario e quello di medico condotto, e l'ufficiale sanitario avrebbe l'indipendenza per poter far eseguire i provvedimenti igienici necessari. Senza questo mezzo noi non potremo mai arrivare ad avere l'ufficiale sanitario funzionario di Stato, perchè ci troveremo nella impossibilità di far fronte alle spese necessarie.

Del resto sarebbe giustizia sottrarre i medici condotti alla tirannia dei comuni e degli enti locali, tirannia che è dannosa al loro esercizio ed all'igiene pubblica. È vero che vi sono stati esempi isolati, in cui nei conflitti anche i medici condotti ebbero torto, ma nella massima parte dei casi si dimostra che le loro lagnanze sono perfettamente giustificate. E a questo riguardo io mi permetto di sottoporre al Senato un'altra considerazione. La nostra legislazione ha preso dei provvedimenti destinati a dare una garanzia alla nomina dei medici condotti per mezzo di commissioni aggiudicatrici, designate dal Consiglio provinciale di sanità. Ora mi domando: perchè i medici degli ospedali

civili; i quali adempiono a funzioni di assistenza gratuita come i medici comunali, non devono avere queste garanzie? Perché non si dovrebbe estendere e non si potrebbe estendere ai medici delle opere pie, per la loro nomina, la stessa disposizione che obbliga al concorso, giudicato da una Commissione di nomina prefettizia, come si fa per la nomina dei medici comunali? Questo sarebbe un grande progresso il quale assicurerebbe ancora, da questo punto di vista, la sincerità delle nomine perché accanto alla tirannia dei comuni, rispetto ai medici, abbiamo anche la tirannia delle amministrazioni delle Opere pie, la quale spesso non è da meno di quella dei municipi.

Un'ultima considerazione, e poi ho finito, e più che considerazione, raccomandazione. Noi non abbiamo ancora un numero sufficiente di medici provinciali e di medici di porto, quanti sono necessari ai bisogni del servizio. Vi sono dei medici provinciali che debbono rispondere al servizio in più di una provincia, e si comprende, perché il loro numero è insufficiente, ed anche per la insufficienza di altri funzionari in altre funzioni; i medici provinciali sono obbligati a funzioni suppletive, per esempio a fungere da medici di porto. Ora è necessario che sia integrato completamente il numero dei medici provinciali come è necessario che sia aumentata la pianta dei medici di porto.

Abbiamo sedici medici di porto in tutto il Regno, otto di essi sono assorbiti dal porto di Genova e dal porto di Napoli, e gli altri otto debbono fare il servizio di tutti i rimanenti porti del Regno, tra i quali ve ne sono d'importanti. Quindi il servizio è assolutamente insufficiente, ed insufficiente è pure il numero delle guardie sanitarie. Posso dire, per il porto di Genova, che esse sono in numero assolutamente deficiente, e si deve ricorrere all'opera di personale avventizio, che non dà le garanzie necessarie per funzioni così delicate.

Tutto questo mi permetto di segnalare all'onorevole ministro; comprendo che il bilancio non può essere ormai modificato, ma è uso che si prenda occasione dalla discussione generale del bilancio per far notare deficienze su cui il Governo può provvedere negli anni successivi.

Presentazione di disegni di legge.

FACTA, *ministro delle finanze*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FACTA, *ministro delle finanze*. Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge, già approvati dall'altro ramo del Parlamento:

Proroga al 31 dicembre 1910 dei poteri speciali conferiti al Governo del Re in materia di tariffe doganali;

Conversione in legge del Regio decreto 27 aprile 1910, che modifica per alcuni prodotti del monopolio dei tabacchi il prezzo massimo stabilito dalla tabella annessa alla legge 15 maggio 1890, n. 1851;

Correzione di un errore di stampa incorso nella tabella B annessa alla legge 5 luglio 1908, n. 400 che approvò i ruoli organici del personale dei laboratori chimici delle gabelle;

ed, in nome del ministro degli affari esteri, il progetto di legge:

Autorizzazione di spesa per il completamento e l'arredamento di un edificio ad uso di sede della Regia legazione italiana in Addis Abeba.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro delle finanze della presentazione di questi disegni di legge, i quali seguiranno il corso prescritto dal regolamento.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Ora continueremo la discussione generale del bilancio dell'interno.

Ha facoltà di parlare il senatore Conti.

CONTI. Ho domandato la parola per fare due brevi raccomandazioni all'onorevole ministro dell'interno.

L'onorevole Mortarà ha fatto oggi alcune osservazioni sulla legge che riguarda la beneficenza e l'assistenza pubblica; io mi unisco a lui in quanto ha detto, e raccomanderei all'onorevole ministro dell'interno di dare un po' di forza a queste Commissioni, le quali sono composte tutte di cittadini, in parte non pagati (di pagati non ci sono che i socialisti) e che lavorano per il proprio paese, e per il decoro della propria città senza ottenere una parola di plauso da parte dell'autorità tutoria.

Poiché la legge vuole che in fine d'anno

queste Commissioni facciano la relazione dei lavori compiuti, e si mandino al ministro dell'interno. Si faccia in modo che i poveri estensori di queste relazioni e le Commissioni stesse sappiano poi come vennero accolte le loro osservazioni e proposte. So che gl'impiegati hanno ben altro da fare che perdere il tempo a leggere queste 69 relazioni, ma se il ministro ne scegliesse uno e lo dedicasse ad accusare ricevuta di dette relazioni, le Commissioni avrebbero almeno la soddisfazione di saperle giunte al Palazzo Braschi.

Questa è la prima raccomandazione che io rivolgo all'onor. ministro. La seconda è quella che si riferisce alla deficienza di fondi per queste Commissioni.

È avvenuto, per esempio, a Milano il caso seguente: si trattava di un bambino a cui era morto il padre e che era stato abbandonato dalla madre, fuggita mi pare con un altro individuo. Non si sapeva dove metterlo. Il Prefetto se ne occupò subito, ed ha trovato che c'era sì un posto, ma era a pagamento e gli risposero che se non si pagava non lo avrebbero accettato. Il Prefetto non ha fondi; ma se li chiede al Ministero, il Ministero dopo mesi e mesi glieli dà. Ora io mi domando: non è meglio che il prefetto abbia questi fondi a sua disposizione, e sia autorizzato a spenderli in casi eccezionali come è avvenuto a Milano per quel bambino?

In tal modo queste Commissioni si sentiranno rafforzate moralmente e materialmente dall'appoggio del ministro, ed io credo che se di tanto in tanto da Palazzo Braschi partisse una parola di plauso per questi cittadini benemeriti ai prefetti riuscirebbe meno difficile il trovare Cirenei per comporre le dette Commissioni.

TORRIGIANI FILIPPO. Domanda la parola.
PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

TORRIGIANI FILIPPO. L'onorevole senatore Mortara ha voluto rivolgere quasi un rimprovero all'altro ramo del Parlamento perchè non era stata ancora discussa ed approvata la legge, importantissima certo, sull'infanzia abbandonata. Siccome io ebbi l'onore nella legislatura passata di essere presidente e relatore di quella Commissione, posso dire che la Commissione lavorò con molta alacrità, persuasa dell'importanza e della necessità di una legge, la quale, non soltanto ordinasse la grave questione del-

l'infanzia abbandonata, ma coordinasse tutte le altre disposizioni per i brefotrofi. La Commissione era giunta ad un accordo perfetto col Presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno, su tutti i punti della legge, tanto che avevo già presentata la relazione.

Un punto però restò non concordato col Presidente del Consiglio, e questa forse fu la ragione della non avvenuta discussione. E il punto non concordato era la competenza della spesa.

Nel progetto approvato dal Senato la spesa occorrente per l'infanzia abbandonata era portata a totale carico dei comuni. Tutti purtroppo sappiamo che i comuni si trovano in condizioni finanziarie da non potere assolutamente sopportare questo nuovo e non lieve onere. È vero che la legge dava un compenso; dava la facoltà di potere incamerare le opere pie dotali, ove vi fossero, e di servirsi delle rendite per sopperire alle spese per l'infanzia abbandonata.

Ora, prescindendo anche dal considerare se davvero codesta forma di beneficenza, come crede l'onor. Mortara, sia una di quelle che non ha più ragione di essere, che ha fatto il suo tempo, e che quindi sia utile trasformarla, io credo che, distribuita un po' meglio e meglio regolata, sia ancora una forma di beneficenza gradita e che può portare beneficio specialmente sotto il punto di vista morale. Di comuni che abbiano Opere pie dotali, ve ne sono un migliaio circa sopra 8000; e quando si tolgano le Opere pie dotali che sono di famiglie e che non possono essere soppresse, è evidente che pochi saranno i comuni che potranno trarre vantaggio da tale disposizione ed in ben magre ed inadeguate misure.

La Commissione proponeva che, seguendo l'esempio della Francia (essendo il servizio dell'infanzia abbandonata un servizio che ha carattere di servizio di Stato) tre quarti delle spese fossero sostenute dallo Stato e un quarto dalle provincie. Ma su questo punto, disgraziatamente, non si poté trovare un accordo col Presidente del Consiglio, ed il progetto di legge non fu portato alla discussione della Camera. So però che nell'attuale legislatura è stata ricomposta la Commissione la quale sta studiando il progetto di legge.

Ora io non voglio entrare a discutere le os-

servazioni fatte dal senatore Mortara; una sola cosa mi piace dire in questo momento, cioè, che mentre io sono perfettamente d'accordo col senatore Mortara che lo Stato deve far sentire il suo imperio anche in materia di pubblica beneficenza, io credo che appunto in questa materia, la ingerenza dello Stato non debba essere eccessiva, perchè quando si volesse esplicitare in modo eccessivo, si verrebbero ad isterilire le fonti della pubblica beneficenza.

Lo Stato deve sorvegliare sopra tutte le opere di pubblica beneficenza, ma deve soprattutto come regola rispettare le tavole di fondazione e la volontà del fondatore, a meno proprio che gli scopi di codeste fondazioni abbiano evidentemente perso qualunque ragione di esistere, ed allora è ragionevole e giusta la loro trasformazione.

E così non mi parrebbe che fosse giusto ed equo che si togliesse ai tribunali ordinari il giudizio sopra questioni che possono sorgere in materia di pubblica beneficenza, e che si togliesse la possibilità di far valere i propri diritti innanzi ai tribunali ordinari, che sono la miglior garanzia perchè il diritto di tutti sia rispettato.

DE CUPIS. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

DE CUPIS. Entrato nell'aula nel momento in cui l'egregio collega Mortara richiamava l'attenzione del Governo sull'imperfetto ordinamento delle nostre giurisdizioni, non ho potuto non compiacermi di vedere da così autorevole parola portata qui innanzi a questo Consesso una questione che, senza peccare d'immodestia, credo di poter dire di aver io per il primo sollevato in altro luogo ed in altro modo; sono stato io ad aprire il fuoco in questa battaglia.

Le osservazioni dell'onorevole Mortara e le osservazioni fatte dall'altro collega senatore Scialoja, sono state gravissime. L'onorevole Scialoja nella prima parte del suo discorso ha portato la questione sopra un campo diverso, ma in un punto le sue osservazioni venivano in qualche modo ad accostarsi a quelle fatte dal senatore Mortara, laddove ha parlato dell'impedimento che trova la IV Sezione a decidere su questioni incidentali ed accessorie. Io in verità, mentre mi compiaccio nel vedere che da così illustri colleghi sono state portate in-

nanzi all'assemblea codeste questioni, porto però le mie osservazioni e le mie conclusioni anche un po' più in là.

Io considero il modo in cui la IV Sezione svolge la sua giurisdizione e lo trovo assolutamente incompleto ed imperfetto. Alla IV Sezione del Consiglio di Stato non è dato altro che una parte della funzione giurisdizionale, è data semplicemente la *cognitio*, ma ad essa non è data nè la *ditio*, nè l'*additio*; in altri termini la IV Sezione del Consiglio di Stato annulla il provvedimento, e qui si arresta; annulla il provvedimento ma non condanna. In questo sistema, come si vede, il sillogismo giudiziario rimane spezzato. A tutti è noto che ogni controversia giudiziaria dopo tutto si assomma in un sillogismo, che nella materia di cui parliamo è molto semplice: ogni atto illegittimo che lede interessi legittimi esige riparazione; *atque* illegittimo è l'atto dell'autorità amministrativa di cui si contende; dunque.... la conclusione è di per sé manifesta.

La maggiore premessa di questo sillogismo costituisce un dilemma che non ha bisogno di dimostrazione.

La discussione si svolge unicamente sulla minore; e su questa la IV Sezione del Consiglio di Stato assolve il suo giudizio: essa dichiara l'atto illegittimo: e si tratta dopo ciò di venire al dunque; ma questo dunque non può essere pronunciato dalla IV Sezione del Consiglio di Stato; deve invece pronunciarlo l'autorità giudiziaria ordinaria. Così la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato che si crederebbe dovere essere il termine di una lite è niente altro che l'inizio di una lite nuova, perchè dopo tale decisione si apre un giudizio innanzi all'autorità giudiziaria, la quale deve pronunciarsi sopra le pretese che si svolgono appunto come conseguenza della decisione della IV Sezione.

Notate, o signori, che per un certo tempo la giurisprudenza della cassazione fu nel senso, che l'autorità giudiziaria adita per pronunciarsi sulle conseguenze dell'annullamento dell'atto amministrativo, avesse essa stessa potere e diritto di ritornare sull'esame della legittimità dell'atto amministrativo, esame che era già stato fatto dalla IV Sezione; e poteva darsi perciò, come si è data di fatto la doppia ipotesi, o che il magistrato ordinario pronunciando

in tema di risarcimento di danni, e portando il suo esame sulla legittimità dell'atto riconoscesse giusto il provvedimento emesso dalla IV Sezione rifacendo così un lavoro già fatto, o che andasse in opinione contraria, ritenendo che la pretesa di danni non aveva fondamento appunto perchè l'atto che pur era stato dichiarato illegittimo dalla IV Sezione si doveva invece ritenere legittimo! Voi comprendete benissimo quanta stranezza, e quanta incongruenza ci sia in tutto ciò. L'errore di questo ordinamento appare manifesto. Ora la Corte di cassazione si è in ciò corretta. Per la giurisprudenza più recente non è ammissibile l'azione di danno se non dopo che dalla giurisdizione amministrativa si sia fatto giudizio della legittimità dell'atto che si aduce lesivo; nè tale esame può rinnovarsi innanzi alla autorità giudiziaria. Viene tolta così la incongruenza di un doppio esame sopra identica questione; ma lo stesso rimedio a ciò portato rivela l'errore intrinseco dell'ordinamento.

La mia conclusione è pertanto questa: che è un' assoluta necessità di completare la giurisdizione amministrativa, dando ad essa tutta quella pienezza di contenuto che ha la giurisdizione ordinaria giudiziaria.

L'onor. Scialoja ha portato la questione sopra un altro punto più alto, della costituzione cioè di un tribunale superiore amministrativo per la soluzione dei conflitti.

Tutti sanno che, se c'è questione spinosa e nella quale propriamente non ci sia nessuna stabilità di criterio, è proprio la questione della competenza. Non c'è stabilità di criterio per quelle considerazioni che io non ripeto, perchè sono state già troppo bene esposte dall'egregio collega, il senatore Scialoja, ma dico che le considerazioni da lui già fatte rispetto ai magistrati valgono anche rispetto a coloro che del tema han fatto materia dei loro studi; in altri termini, il difetto della giurisprudenza si riflette nella dottrina.

È verissimo che in generale quando si parla e si giudica della competenza, la mossa si prende dalla considerazione del diritto individuale: del concetto di Stato, e così del diritto dell'universale generalmente non si ha perfetta cognizione; quindi criteri assolutamente insufficienti, per i quali la questione di competenza rimane sempre come qualcosa di vago ed incerto, e le

decisioni che in tema si pronunciano son tutte decisioni di specie, nelle quali non si vede mai una via sicura da seguire.

Io unisco quindi le mie raccomandazioni a quelle dei precedenti oratori per richiamare il Governo alla considerazione di questo gravissimo problema; e dico anch'io con loro, che è venuto ormai il momento di prender coraggio a proseguire in quella via nella quale del resto ci siamo già messi (perchè se guardiamo alla legge del 1865, dobbiamo riconoscere che molto cammino si è fatto contro il pregiudizio allora dominante), dando alla giurisdizione amministrativa tutta la pienezza che ad una perfetta giurisdizione si conviene. Vintò il pregiudizio, si faccia diritto alla logica! (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore De Marinis.

DE MARINIS. Avevo domandato la parola nella discussione generale per intrattenermi sulla questione della beneficenza. Ora però credo più opportuno di prendere la parola in tema di discussione degli articoli.

MORTARA. Domando la parola per fatto personale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MORTARA. Dirò brevissime parole, per fatto personale, dovendo anzitutto fare una dichiarazione all'onorevole collega Torrigiani. Spero che l'assemblea che mi ha fatto l'onore di ascoltarmi, avrà inteso come fosse lontanissimo dalle mie parole il proposito o il concetto di esprimere, o anche di includere tacitamente, un rimprovero per la Camera dei deputati, nell'accenno che feci al ritardo che ha subito la deliberazione del progetto di legge sull'infanzia abbandonata.

Anzi ho detto che auguravo che questo ritardo fosse foriero di bene, poichè forniva il modo all'onorevole Presidente del Consiglio di studiare l'argomento e di migliorare il progetto di legge.

Del resto non mi sarei mai permesso di discutere o censurare atti dell'altra assemblea legislativa; nè il nostro illustre Presidente lo avrebbe certamente consentito.

Ad ogni modo, giacchè per fatto personale rispondo al collega Torrigiani, toccherò di volo anche della parte intrinseca dell'argomento.

Egli crede che non siano da trasformare le fondazioni dotalizie. Io invece credo che esse

si debbano devolvere a fini più moderni. Come sta il consenso, si può dire, del maggior numero di coloro che della questione si sono occupati; egli si trova invece con la minoranza.

È inutile intavolare una discussione su questo argomento; io ritengo di essere l'esponente, per quanto modesto, di quella corrente di idee che rappresenta il progresso, e debbo credere che il senatore Torrigiani sia invece, per questo tema, l'esponente di coloro che rappresentano le tendenze del passato. Il giorno in cui si dovrà prendere una deliberazione, vedremo quale di queste due correnti prevarrà.

Però il Senato ha già autorevolmente deliberato in senso favorevole alla corrente di idee delle quali io ho l'onore di dirmi rappresentante, quando votò il progetto di legge sull'infanzia abbandonata.

Il collega Torrigiani ha inoltre accennato al dubbio che se si toglie all'autorità giudiziaria la competenza a conoscere delle controversie sulle Opere pie, la tutela del diritto dei fondatori di queste Opere pie sia confiscata e il loro diritto perda ogni garanzia.

Ora, io mi permetto di richiamare l'attenzione del collega Torrigiani su quanto avevo già detto, e su quanto hanno poi confermato gli onorevoli senatori Scialoja e De Cupis, che cioè i collegi giurisdizionali del Consiglio di Stato sono organi di giustizia anche essi, sono veri e propri tribunali. Non si tratta quindi di togliere le garanzie del giudizio, ma solo di definire quale sia il tribunale competente per esso. Lungi quindi è da noi il pensiero di confiscare garanzie giuridiche a chicchessia. Vogliamo solamente stabilire quale, secondo l'esigenza della moderna costituzione dello Stato, sia l'organo di giustizia più adatto a tutelare i diritti di ogni specie, relativi alle istituzioni della pubblica beneficenza.

Non posso infine lasciare senza una specie di protesta, s'intende dal punto di vista giuridico e scientifico, una frase dell'onor. collega Torrigiani riguardo al diritto che hanno i fondatori di Opere pie di veder rispettata e osservata in perpetuo la loro volontà. Questo diritto così assoluto e illimitato non è mai stato ammesso, come già rammentai. È un assioma di diritto pubblico accettato, che non ha bisogno di essere ora di nuovo dimostrato. La perpe-

tuità dell'impero di una volontà privata in materie che si collegano al regime della vita sociale e alla utilità pubblica, è un assurdo giuridico e politico inconcepibile. La stessa volontà dello Stato, come legislatore e come governante non può pretendere ad effetti perpetui. Gli enti morali vivono e agiscono per concessione dello Stato e sotto la condizione di conformarsi alla utilità ben intesa dei cittadini.

Non ho bisogno di aggiungere altro per esaurire questo fatto personale.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo la parola, dichiaro chiusa la discussione generale, riservando la parola al ministro e al relatore.

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi. Domani, giorno fausto per la Famiglia Reale, lo sarà anche per il Senato. È il natalizio del Principe Umberto, conte di Salemi, che, raggiungendo la maggiore età, entra a far parte del Senato.

Noi siamo stati lieti in questi giorni di accogliere fra noi nuovi senatori due valorosi seguaci dell'eroe, che fu il Duce dei Mille; lo saremo anche accogliendo il Principe, che porta il nome della città, in cui la libertà della Sicilia fu, dopo le prime vittorie, proclamata. (*Benissimo*).

Credo che il Senato vorrà consentire che io domani mattina invii i rallegramenti e gli auguri dell'alto Consesso al Principe ed alla Duchessa madre. (*Approvazioni generali e vivissime*).

PRESIDENTE. Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle ore 15:

Discussione dei seguenti disegni di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1910-911 (N. 270 - *Seguito*);

Pensione alla vedova del delegato di pubblica sicurezza Augusto Gentilini morto in servizio (N. 282);

Aumento di 38 milioni al conto corrente istituito col tesoro dello Stato per opere e bisogni urgenti nei comuni colpiti dal terremoto del 28 dicembre 1908 (N. 285);

LEGISLATURA XXIII — 1^a SESSIONE 1909-910 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 21 GIUGNO 1910

Modificazione degli articoli 98, 99 e 108 del testo unico della legge sanitaria 1° agosto 1907, n. 636 (risicoltura) (N. 227);

Frazionamento del comune di Ali in Ali Superiore ed Ali Marina (N. 281);

Provvedimenti per l'industria solfifera siciliana (N. 273);

Modificazione alla tabella A annessa alla legge 14 luglio 1907, n. 467 (N. 223);

Approvazione di eccedenze d'impegni per la somma di lire 1,885.25 verificatesi nell'assegnazione di alcuni capitoli, concernenti spese facoltative, dello stato di previsione della spesa del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio finanziario 1908-909 (N. 236);

Maggiori e nuove assegnazioni e diminuzioni di stanziamenti in alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio finanziario 1909-910 (N. 277);

Assicurazione obbligatoria della terra per gli infortuni dei contadini sul lavoro (N. 7).

La seduta è sciolta (ore 17.45).

Licenziato per la stampa il 26 giugno 1910 (ore 11).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.