

2ª TORNATA DEL 9 GIUGNO

PRESIDENTE. Se non c'è opposizione, il capitolo 15 s'intenderà approvato nella somma di lire 4,555,000.

Capitolo 16, *Sezione maestranza*. Il Ministero propone lire 614,678 78, la Commissione lire 609,000.

CUGIA, ministro per la marineria. Il Ministero accetta.

PRESIDENTE. Capitolo 17, *Fanteria real marina*, lire 1,550,175 30, senza variazione.

Capitolo 18, *Distinzioni onorifiche*, lire 83,690, senza variazione.

Capitolo 19, *Armamenti navali*. Il Ministero propone lire 2,717,479 18 e la Commissione propone la riduzione di lire 217,479 18.

Il Ministero accetta?

CUGIA, ministro per la marineria. Domando la parola.

Voci. A domani!

CUGIA, ministro per la marineria. È una questione un poco lunga: sarà meglio rinviarla ad un'altra tornata.

La seduta è levata alle ore 11.

Ordine del giorno per la tornata di domani:

1° Seguito della discussione del progetto di legge relativo al contenzioso amministrativo;

2° Discussione del progetto di legge concernente l'amministrazione provinciale e comunale;

3° Svolgimento della proposta di legge dei deputati Crispi e Petruccelli per modificazioni alla legge elettorale e al regolamento della Camera;

4° Discussione del progetto di legge per la cessazione dello stipendio ai deputati impiegati durante le Sessioni parlamentari.

TORNATA DEL 10 GIUGNO 1864

PRESIDENZA DEL CONTE CANTELLI, VICE-PRESIDENTE.

SOMMARIO. *Atti diversi.* — *Convalidamento di un'elezione.* — *Istanza del deputato Bargoni per la relazione sopra uno schema di legge, e schiarimenti del ministro per l'interno, Peruzzi.* — *Avvertenza del deputato Marolda circa la sua interpellanza sul brigantaggio nella provincia di Melfi, e domanda relativa del deputato Lazzaro — Risposte del ministro per l'interno.* — *Seguito della discussione generale del disegno di legge sul contenzioso amministrativo — Discorsi dei deputati Soldi e Boggio in merito del progetto, e loro modificazioni — Discorsi dei deputati Crispi e Ferraris contro il medesimo — Discorso in favore, del deputato Bon-Compagni — Osservazioni del deputato Cortese.*

La seduta è aperta a mezzogiorno.

MISCHI, segretario, legge il processo verbale delle precedenti tornate, che viene approvato.

GIGLIUCCI, segretario, comunica il seguente sunto di petizioni:

9949. Il municipio di Avellino fa istanza perchè vengano con legge tolte le condizioni onerose, alle quali nel 1849 si restituiva dal Governo a quel comune due fabbricati denominati l'uno di San Francesco, l'altro del Padiglione.

9950. Il municipio di Gasparina chiede il ristabilimento dell'ufficio del demanio e tasse, già esistente in quel comune.

9951. Centocinquanta cittadini di Monteleone (Calabria) pregano la Camera a voler sollecitare presso il ministro la costruzione del porto di Santa Venere, decretato dal maggio 1863, ed i cui lavori non ebbero finora principio.

ATTI DIVERSI.

PRESIDENTE. Fecero omaggi alla Camera:

L'avvocato e professore Francesco Antonio De Luca, da Napoli — Secondo ed ultimo volume della sua opera: *La filosofia del diritto, ossia Istituzione compiuta di diritto naturale e di diritto pubblico*, una copia;

Il maestro elementare nelle pubbliche scuole del collegio di Oneglia, Ambrogio Berio — Sua scrittura in risposta alle accuse mossegli dal sindaco di quella città, copie 4;

Consiglio comunale di Mistretta — Memoria intorno alla costruzione di una strada ferrata dal lido di tramontana a quello opposto di mezzogiorno dell'isola di Sicilia, copie 10;

Ministro dei lavori pubblici — Relazione sul servizio postale, copie 450.

NISCO. Domando alla Camera l'urgenza della petizione n° 9949, per la quale il municipio di Avellino chiede che vengano tolte le condizioni onerose che il Governo borbonico imponeva restituendo al suddetto municipio alcune sue proprietà.

(È dichiarata d'urgenza.)

ROBECCHI GIUSEPPE. Prego la Camera di dichiarare d'urgenza la petizione 9937, con cui la signora Rosa Sala reclama contro una decisione del Consiglio di leva del circondario di Milano.

(L'urgenza è dichiarata.)

CONVALIDAMENTO DI UN'ELEZIONE.

PRESIDENTE. Il deputato Mazza ha la parola per riferire intorno ad un'elezione.

MAZZA, relatore. Debbo riferire alla Camera sopra la elezione del collegio di Albenga. Questo collegio si compone di otto sezioni: due di Albenga, una di Alassio, un'altra di Andora, la quinta e la sesta di Loano e Pietra Ligure, la settima e l'ottava di Finalborgo.

Sono iscritti 1736 elettori. Al primo scrutinio hanno votato 919, ed i voti si ripartirono in questa conformità: furono dati al marchese Alessandro D'Aste voti 219, al cavaliere Emanuele Celesia 300 voti, al maggiore Carlo Isnardi voti 206, all'avvocato Agostino Carrara 112 voti; altri pochi furono dispersi e 14 dichiarati nulli. Nessuno avendo conseguito la maggioranza richiesta dalla legge, si passò allo squittinio di ballottaggio; ed in quest'ultima prova il marchese Alessandro D'Aste avendo conseguito 628 voti, contro 487 dati al cavaliere Emanuele Celesia, fu proclamato deputato.

Non ci essendo richiami, e tutte le operazioni elettorali essendo state pienamente regolari, l'ufficio I vi propone la convalidazione dell'elezione del marchese Alessandro d'Aste a deputato del collegio di Albenga.

(È approvata.)

MASSARI. Siccome l'onorevole deputato di cui è stata testè convalidata l'elezione, sostiene l'incarico di contrammiraglio nella nostra marina, così prego il signor presidente ad ordinare che il suo nome venga iscritto nella tabella dei deputati impiegati.

PRESIDENTE. Secondo la proposta dell'onorevole Massari, il nome del deputato D'Aste sarà iscritto nella tabella dei deputati impiegati.

ISTANZA D'ORDINE.

BARGONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ha la parola l'onorevole Bargoni.

BARGONI. Pochi giorni addietro furono fatte raccomandazioni a parecchie delle Commissioni che devono riferire intorno a progetti di legge che sono in corso di studio. Io mi permetterei oggi di raccomandare viva-

mente alla Commissione chiamata a riferire sul progetto presentato dal deputato Mancini per la pensione ai Mille di Marsala, di voler sollecitare i suoi lavori. Questa Commissione, la quale, a quanto pare, non ha un compito molto difficile a fornire, fu nominata fin dal 26 aprile, e, per quanto consta dalla segreteria, non si è riunita che due sole volte. Io credo che la mia preghiera non possa essere considerata come indiscreta se vivamente ripeto la raccomandazione a questa Commissione di voler compiere il suo lavoro nel più breve termine possibile.

PERUZZI, ministro per l'interno. Per giustificare la Commissione, prevengo l'onorevole Bargoni che la causa del ritardo viene piuttosto dal Ministero che dalla Commissione; in quanto che bisogna che io dica che l'onorevole Brunet mi ha parlato diverse volte di quest'affare riguardo ad una conferenza che la Commissione desiderava avere con vari ministri.

Ma si dovettero raccogliere certi dati che ci mancavano, ed anche la circostanza del moltiplicarsi delle sedute parlamentari ci rende un poco difficile d'averne delle sedute al di fuori delle ore che l'uno o l'altro di noi passa in questo recinto; ecco i motivi che protrassero questa conferenza.

Posso però assicurare la Camera che questa seduta sarà fatta probabilmente lunedì, dietro concerto preso col ministro della guerra e quello delle finanze.

MACCHI. Io non ho altro ad aggiungere a quello che ha dichiarato alla Camera l'onorevole ministro dell'interno; non è colpa certo della Commissione se avvennero ritardi.

MAROLDA. Domando la parola per una mozione d'ordine.

PRESIDENTE. Non già su quest'incidente?

MAROLDA. No!

PRESIDENTE. Allora avvertirò prima che resta inteso che quest'incidente non ha seguito.

L'onorevole Marolda ha la parola.

MOZIONE CONCERNENTE INTERPELLANZE SUL BRIGANTAGGIO.

MAROLDA. Nella tornata del giorno 8 io ebbi l'onore di annunziare un'interpellanza ai signori ministri dell'interno e della guerra per i fatti gravissimi che sono accaduti ed accadono nella provincia della Basilicata e particolarmente nel Melfese.

Allora non era presente l'onorevole signor ministro dell'interno, perciò ora usando della facoltà che mi accorda il regolamento, pregherei l'onorevole ministro a rispondere se accetta la mia interpellanza riserbandomi di replicare secondo quello che sarà per dire.

PERUZZI, ministro per l'interno. Io, per parte mia, non ho nessuna difficoltà, quando la Camera lo ordini, di rispondere all'interpellanza dell'onorevole deputato Marolda.

Devo per altro far osservare che sono pochi giorni

TORNATA DEL 10 GIUGNO

che in occasione della discussione del bilancio del Ministero dell'interno, io stesso, senza esservi provocato, essendo stato interpellato sopra le condizioni del brigantaggio in altre provincie ed essenzialmente in quella di Terra di Lavoro, io stesso parlai degli ultimi casi accaduti nella provincia di Basilicata e specialmente nel circondario di Melfi, dicendo che veramente vi erano stati degli scontri. E diceva che il generale Franzini essendo ammalato, aveva dovuto trasportarsi ad Avellino ed essere stato cambiato il corpo di truppe che era nel Melfese, e ricordava questi essere per avventura i motivi per i quali vi era stato in un momento una certa recrudescenza. Ammetteva altresì che qualche distacco di truppa era stato sorpreso forse appunto perchè essendo truppa nuova non era abbastanza pratica del modo di andare per quei luoghi in distacamenti.

Ora devo aggiungere che gli ultimi rapporti sembrano far ritenere attivata una persecuzione più attiva contro i briganti, e che il prefetto della provincia di Basilicata deve portarsi personalmente nella settimana ventura nel circondario di Melfi, appunto per riferire al Ministero intorno ai provvedimenti eccezionali che si potessero adottare; non dico eccezionali dal punto di vista legislativo, ma nei limiti delle attribuzioni del potere esecutivo, perchè anche quel circondario sia ridotto in quelle condizioni migliori nelle quali fortunatamente si trovano in generale gli altri circondari di quella provincia.

Se poi la Camera crede che una discussione a questo proposito possa giovare alla repressione del brigantaggio in quella provincia, io non ho nessunissima difficoltà di farla, ma non potrei che ripetere quello che ho detto ora e quello che è stato detto ripetutamente intorno a questo disgraziato argomento.

MAROLDA. Io ho creduto adempiere al mio dovere; lascio alla Camera il determinare il giorno per discutere.

LAZZARO. Domando la parola per provocare una rettificazione brevissima.

PRESIDENTE. Ha la parola.

LAZZARO. Io approfitto di questa circostanza per eccitare il signor ministro a vedere se e quanto abbiano fondamento alcune voci che perturbavano l'opinione di quei paesi relativamente ad alcuni disaccordi che per avventura potessero esserci stati.

PRESIDENTE. Scusi, adesso il deputato Marolda proponeva un'interpellanza, il ministro ha risposto, il deputato Marolda se ne rimette alla Camera per vedere se vuol fissare o no un giorno speciale per l'interpellanza.

LAZZARO. Ma io non faccio un'interpellanza.

PRESIDENTE. È vero; ma intanto io debbo prima interrogare la Camera a questo proposito onde togliere di mezzo la questione precedente.

(La Camera non ammette l'interpellanza.)

Il deputato Lazzaro ha la parola.

LAZZARO. Farò una brevissima istanza.

Io domanderei se abbiano o no fondamento alcune voci, che peraltro sono ripetute anche da persone autorevoli, cioè che non vi sia un perfetto accordo tra alcune autorità, cioè tra le autorità politiche e le stesse autorità militari.

Abbiamo recentemente veduto dei fatti che non possono non dolere a chiunque ha anima e cuore italiano, a chiunque è un uomo onesto. Sventuratamente tre drappelli dei nostri valorosi soldati in quindici giorni sono caduti in agguati tesi loro dalle bande pervenute a riunirsi tutte nel bosco di Monticchio, sotto la direzione del Crocco, e questo fatto che è avvenuto sordamente nella provincia di Basilicata ha fatto sì che la posizione di quella provincia oggi ci tenga in certo modo preoccupati.

Se è vero, il che io non credo e non voglio credere, che questa condizione di cose avesse una certa causa in un non pieno accordo tra le autorità militari e le politiche, oppure tra le medesime autorità militari, io allora farei eccitamento all'onorevole ministro dell'interno affinché, d'accordo col ministro di grazia e giustizia, provvedesse a che il pienissimo accordo venisse stabilito, perchè io credo che uno dei mezzi per poter venire alla distruzione di queste bande le quali oggi agiscono militarmente, sia quello di un concerto pieno tra le autorità civili e militari.

PERUZZI, ministro per l'interno. Risponderò che al Ministero non consta menomamente di disaccordi esistenti fra le autorità politiche e militari, e molto meno che in qualunque altro luogo questi disaccordi si sono verificati nella provincia di Basilicata, ove anzi mi consta essere queste relazioni perfette. Dirò di più che, qualora anche per avventura vi fosse sopravvenuto qualche incidente speciale, come fra uomini possono insorgere, ma di cui, ripeto, non consta menomamente al Ministero nè ufficialmente, nè ufficiosamente, questo però non potrebbe avere alcuna influenza sopra i fatti a cui alludeva l'onorevole Lazzaro. Imperocchè credo aver già detto altra volta alla Camera, che quando fu messa in attività la legge del 15 agosto 1863, appunto perchè vi erano state alcune discordanze tra le autorità civili e le militari, cosa che accade dappertutto quando si deve chiamare la forza militare in sussidio delle autorità di pubblica sicurezza, essendo naturalmente difficilissimo ad essere definiti quei rapporti; quando fu messa in attività quella legge, furono combinate tra il ministro dell'interno ed il ministro della guerra, coll'intervento anche del capo di stato maggiore, del generale La Marmora, furono, dico, combinate delle istruzioni che vennero emanate d'accordo tra i due Ministeri, all'autorità politica ed all'autorità militare.

Per virtù di queste istruzioni di cui credo aver dato comunicazione alla Camera, od almeno alla Commissione che riferì sull'ultima legge del brigantaggio, per tutto quello che riguarda la repressione del brigantaggio, tutte le autorità di pubblica sicurezza dipendono direttamente dall'autorità militare dei comandanti di

zone, e devono fare ad essi direttamente le loro relazioni ad ogni loro richiesta.

Quindi la responsabilità e la direzione delle operazioni contro il brigantaggio rimane totalmente affidata ai comandanti militari, i quali, ripeto, per le informazioni di polizia non hanno bisogno di passare, come altre volte, per l'organo dei prefetti e dei sottoprefetti, ma possono chiederle direttamente ai delegati della pubblica sicurezza.

PRESIDENTE. L'incidente non ha seguito.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE DEL PROGETTO DI LEGGE SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno porta il seguito della discussione generale del progetto di legge sul contenzioso amministrativo.

La parola spetta al deputato Soldi.

SOLDI. Sono pochi giorni, signori, che la mia parola non vi tornò ingrata; ve ne ringrazio come di cosa che ho lungamente desiderato.

Al nuovo venuto, schietto di rancori e di gelosie, *nec odio, nec amore cognitus*, nessuno gentilmente negò un sorriso.

Però tuttavolta dubito forte di potermi meritare ancora oggi la benevolenza vostra; eppure ne ho maggior bisogno che non ne aveano quei due oratori, che già avete udito, il cui splendido eloquio e la cui facile dottrina nessuno, che come me sia, vorrebbe mettere in troppo prossimo paragone con se stesso, e questo è ciò che mi turba; ma non mi turba meno che io debba farmi quasi censore e giudice d'una proposta di legge ch'è il portato di seri ed accurati studi, ed a cui attersero uomini egregi, in cui siam usi ad ammirare congiunte insieme, rarissimo connubio, la scienza e la pratica delle cose cui intesero.

Ma se sarò forte di voi, se avrò il vostro conforto, non temerò punto di scendere sol col senso comune di un uomo dabbene tra l'alto senno degli onorevoli Cordova e Mancini, non mai però colla pretensione d'un arbitro, imperocchè l'onorevole Cordova, benchè di lontano, m'intimerebbe una formale ricusa, ch'egli non vuole aver che fare con arbitri, e massimamente con arbitri avvocati, e fa bene!

Abbandonerò intanto l'ordine delle mie idee, che pure avea abbastanza meditato, e per una necessità di logica rispettiva seguirò i due oratori che mi hanno preceduto in quell'ordine medesimo a cui essi si attenero.

(L'oratore parla rivolto alla sinistra.)

Una voce alla destra. Parli alla Camera.

SOLDI. Credo che questa parte *(Accennando alla sinistra)* sia una parte della Camera. *(Si ride)*

Una voce a destra. Ma alla destra non si sente.

SOLDI. Il signor Cordova volle ricercare la genesi del potere contenzioso amministrativo. A lui parve importasse molto lo spogliarlo di quel titolo di speciale, che

suonava e deve suonare odioso. Volle apparentarlo colla genesi di tutti quanti gli altri poteri; e questi poteri trasse dalla forza e dalla violenza, e poi li civilizzò o li vide civilizzati in mano di un Re seduto all'ombra di una quercia. Trasse più innanzi, e dal Re seduto al rezzo della quercia salì a quel potente di mano e di senno che fu il primo Napoleone; e di tutto il prestigio di quel nome s'ingegnò di circondare questa istituzione.

Io gli manderò buona tutta questa abilità di storia, ma egli manderà buona a me che da tutto il suo discorso su questo punto se ne traduca netta la conclusione che il prediletto suo contenzioso, comunque abbia alte e magnifiche parentele, quando resti ed è lasciato in mano del capo dello Stato diventa un potere che facilissimamente trascorre, perchè il forte è facilissimo a trascorrere.

Ed egli stesso, l'onorevole Cordova, confessava cotal potere essere andato oltre i giusti limiti appunto perchè rimesso nelle mani di quel tal potente che di poi lo avea abusato.

Dunque io conchiudo: questo potere di giudicare non vuol essere lasciato in mano del Governo; che in verità, dalla storia stessa narrata dal signor Cordova impossibile è quasi che non trascorra. Pure il Cordova ne trae altra conseguenza che, cioè, bisogna tirarlo indietro, restituirlo ai suoi principii.

Ebbene, io gli chiederò allora: come vorrete voi che io lo restituisca ai suoi principii? Ed egli, uomo accortissimo com'è, protestava che nol vorrebbe mai fuori la mano del capo dello Stato; ben comprendendo che se lo avesse fatto dal capo dello Stato indipendente, per sè medesimo avrebbe concluso alla più naturale delle conclusioni, ad una istituzione perfettamente giudiziaria, o sì vero a mutarlo in quella cui non vogliamo restituirla, cioè, nell'ordinaria giurisdizione.

Ora, poichè il Cordova non disse ciò, ma volle sempre ritenere questo potere nelle mani del capo dello Stato, e poichè, secondo egli stesso premise, ritenendolo in mano al potere sovrano, è mestieri che si risenta sempre degl'influssi dello stesso, e senza confini certi agl'incontenuti arbitrii ubbidisca, consegue però, in virtù delle cose dal medesimo onorevole Cordova esposte, che noi non possiamo richiamare questo potere a quel principio che per propria sua indole non può in sè contenere la giurisdizione, da cui anzi occorre che sia separato, secondo che ne è di fatto e per ogni altro obbietto separato.

L'onorevole Mancini poi dimostrò del potere contenzioso la spuria origine, e ricordandone la nascita, che in verità sarebbe un po' più antica, l'onorevole Mancini volle che avvenisse allora che in Francia gli spiriti della magistratura erano avversi alle liberali istituzioni di quei tempi, e sentivasi la necessità politica di assicurare per altri tribunali, che non fossero quei dei vecchi Parlamenti, i compratori dei beni nazionali.

TORNATA DEL 10 GIUGNO

Nel che egli, l'onorevole Mancini, riferiva fatti di una considerazione che, io credò, non fu abbastanza avvertita; che cioè, possono esservi condizioni di tempi nei quali la necessità, che è la suprema delle leggi, obblighi a garantire di speciali e forti poteri taluni interessi o principii, sia politici, sia amministrativi. Egli conseguentemente accennò a quei vigorosi e robusti modi onde si fondano gli Stati nuovi, ed ai quali poco giovano, se non molto nuociono, le leggi che una poco pratica dottrina spesso piglia in prestanza dai Codici di gente adulta o da nazioni già formate.

Lasciando da parte questa considerazione, che tuttavia non è senza una importanza generale sì per rispetto a questa legge, come relativamente alle altre delle quali ci stiamo travagliando, io dirò impertanto che gli onorevoli Cordova e Mancini convennero dagli opposti estremi in un mezzo che è così evidente da non esservi alcuno che non lo confessi, non lo desideri, non lo propugni, non lo voglia; sicchè lo stesso onorevole Cordova non potè pretendere, non pretese affatto che rimanessero al contenzioso amministrativo gli affari che ognuno riconosce affatto civili; laonde i due onorevoli, come tutti, in ciò convennero e concordano essere affatto incomportevole che l'amministrazione fosse insieme parte e giudice, sia per se stessa, sia per ministero di ufficiali dipendenti da lei, il che anche ai più iniqui, iniquissimo parve, onde al più astuto dei primi Cesari apparve necessità dell'istesso dispotico e privilegiato fisco l'andare, od il simulare d'andare, a litigare nel foro, e lo splendido elogio che fu fatto a Traiano, è che ai suoi tempi i privilegi del fisco erano stati veracemente ridotti alla stregua delle comuni leggi e del comune foro.

Le stesse leggi precedenti, nate in tempi sospettosi o men liberali dei presenti, non che sconoscere, molto si fecero innanzi a riconoscere il principio di cui noi discutiamo. Parlo di quelle dell'ex-reame di Napoli, nelle quali le questioni civili, le questioni di proprietà, di stato personale, non furono giammai nella competenza del contenzioso amministrativo.

Che è dunque ciò che noi di presente vogliamo? Che è mai che i dubbi ci muove, e le nostre intelligenze perturba? Vi ha taluno a cui accomoda restar come sta; talun altro che vuole andar troppo oltre. Ma il maggior numero, e permettetemi che io mi onori di stare fra costoro, non vogliamo altro che nettamente, e con piena verità applicare il giusto ed inflessibile principio e condurlo fin dove arriva, col coraggio del vero, ma senza troppo ardimento.

E qui mi vien fatto di udire un'opposizione a cui non si può non prestare attenzione. Volete voi mandare in tribunale l'amministrazione per ogni suo atto? E che è mai quest'autorità che deve stare tu a tu innanzi al giudice con ogni privato? Che sarà questo potere che nulla può, cui nessuno più sarà tenuto ad ubbidire, cui anzi ognuno può contrastare e tradurlo in giudizio, e che tutto al più avrà la facoltà di postulare, di chiedere in tribunale? Chi sarà allora che amministri? Non

quello che chiede, ma quello che dà o nega, quello che pronuncia la sentenza.

Non vi è nulla di questo, per quanto io intendo, nel progetto della Commissione.

Ma se non c'è questo, c'è altra cosa, dirassi; ed è che se non la mandate al tribunale, e voi lasciate arbitra assoluta dei suoi atti l'amministrazione attiva, l'amministrazione pura. E allora una volta intendete di cautelare troppo i cittadini e troppo poco l'amministrazione e un'altra volta troppo date all'amministrazione, niente ai cittadini.

Indi un gridare che gli affari i quali avevano una volta la solennità dei giudizi, attualmente si tratterebbero nel segreto burocratico degli uffici.

Così l'onorevole Cordova esagerava a sè medesimo i pericoli di un sistema che non è in verità quello di cui discutiamo, ma sì un altro che slocando le membra a quello della Commissione, era immaginato dall'onorevole opponente, mentre da un'altra parte l'onorevole Mancini, beatamente crede che la salute della patria, dei cittadini e dell'amministrazione non istia che nella giurisdizione ordinaria.

E rispondendo all'onorevole Cordova, troncò netta la questione, assicurando che tutto si sarebbe tolto al contenzioso amministrativo, nulla si sarebbe dato all'amministrazione pura, tutto sarebbe ricaduto nella bilancia di Astrea.

Gli affari di oggi, adunque, non si potranno fare che col concorso degli avvocati ed innanzi ai giudici, perocchè il mondo correrebbe rischio di perire se potessero mai mancare in tutto e per tutto giudici ed avvocati.

Ma fra le due estreme opinioni del privilegio giurisdizionale e della negazione del potere amministrativo, non vi pare che per avventura si possa trovare il giusto mezzo, e non appare forse volgarissimo, che amministri l'amministratore, e giudichi il giudice? Con ciò non detraggo niente alle infinite attribuzioni della amministrazione cui è la cura del diritto e dell'interesse pubblico.

Rilasciato all'amministratore l'ordinare, il provvedere e l'agire, ritorni ai tribunali delle azioni giudiziali la cognizione ed il giudizio.

Nè mi muove in contrario quello che osservava l'onorevole Mancini, che non bisognasse confidar mai tanto nell'amministrazione non libera mai da sospetti, per quanto confidar si possa nei tribunali.

Ebbene, ancor facendo larga parte agli inevitabili sospetti dei partiti politici, vi ha certamente un punto in cui questi sospetti si fermano, e si debbono fermare in quel punto che tutti debbono aver coscienza che non possa mutar mai. E sono certo che nessuno di noi potrebbe o dovrebbe seriamente aver di quei sospetti cui accennò l'onorevole Mancini, se oggi l'amministrazione negli ordini inferiori è elettiva, e negli ordini superiori esce da noi, sta in mezzo a noi, è sempre sotto la nostra mano.

Io credo, o signori, adunque, che non si possa, o

meglio non si debba muovere, in fatto di leggi organiche, sospetti contro questo o quel potere, perchè conduce a violarne poi l'indipendenza e l'integrità. E proseguendo aggiungerò che una volta in cui gli atti dell'amministrazione fossero mandati ai tribunali, ne verrebbe ciò di conseguenza, che grandemente sarebbe impedita la sorveglianza del Corpo politico dello Stato sull'amministrazione, e ci avremmo noi medesimi creati di quei ritegni che ci vengono dai procedimenti giudiziari e pronunciati dai giudici. E dirò di più che questo non è logicamente accettabile senza tornarne cassata la virtù delle gerarchie amministrative; perocchè una volta che ogni singolo amministratore può essere tradotto per gli atti suoi amministrativi innanzi ad un tribunale, egli regolerà le sue azioni meno in conformità degli spiriti e delle istruzioni gerarchiche che in conformità delle idee che possa supporre più accette ai tribunali. Capisco tutto quello che si può dire d'altra parte per legittimare certi santi timori, certi generosi sospetti, ma posso rispondere una volta per tutte che questo potere amministrativo è un potere come tutti i poteri umani, ha le sue virtù, e può avere i suoi vizi; o bisogna farne senza; o dovendoci stare, bisogna che ci stia con tutte le sue imperfezioni; altrimenti, se volete sollevarlo al di sopra delle imperfezioni, ne fate cosa dell'altro mondo, lo distruggete.

Nè io potrò inoltre seguir mai l'onorevole Mancini in ciò ch'egli, nello stabilire le relazioni tra l'amministrazione e la giurisdizione, diceva, cioè, che la giurisdizione non possa fare altra cosa che vedere la legalità dell'atto, ma non mai del merito o del fondo dell'atto stesso conoscere o giudicare. La distinzione sorprende certamente, obbliga immediatamente all'assenso, maggiormente quando la sentite fortificata da certi vivi ed appassionati argomenti; ed a quella potenza di eloquio del Mancini nessuno avrebbe potuto resistere; quando egli invocava l'esempio di un Governo, che sconfinando oltre i limiti della costituzione, mise le imposte contro il voto del Parlamento, sì che egli, il Mancini, ne concludeva delle due l'una, o la rivoluzione, o la potenza dei tribunali, contro l'illegalità governativa. Ma in quel giorno che un Governo questo farà, e che quest'aula possa esser muta, il che non sarà mai, in quel giorno che noi qui non saremo, credete voi che sorgeranno i tribunali a metter riparo ad una forza brutta, che straripa, che oltraggia lo Statuto e i primi corpi dello Stato? E poi, o signori, dirò di più che, se accortamente si va guardando nel nostro progetto, parmi che a tutt'altro che a quel tale gran timore delle imposte illegali siasi provveduto, perocchè parmi abbiate fatto, e dovevate farlo, un privilegio di parata esecuzione alle esazioni fiscali; sì che il cittadino è sforzato militarmente a pagare, e non ha che la sola *condictio indebiti*.

Se si può trovare un mezzo (e mi piacerebbe) che un Governo che osa far ciò che accennava il Mancini, non esiga le mal pretese imposte, troviamolo pure, ma se di esigere non può essere impedito, per virtù dello stesso progetto, troveremo cittadini i quali dopo aver

pagato avranno il coraggio di chiedere, e magistrati che avranno il coraggio di obbligare lo Stato a restituire? Se vi saranno di tali cittadini e di tali magistrati, il rimedio è bello e trovato; è cioè impossibile che fra tale gente possa accader mai un atto solo di Governo dispotico.

Riassumendomi dunque io non mi preoccupo punto di questi casi estremi, appunto perchè estremi e strani casi sono. Io non veggo, nè credo che il legislatore debba vedere quello che potrà accadere in un tempo nel quale l'ordine delle cose in cui imperia possa mutare, e venir con ciò meno la sua legge.

Epperò non so rendermi ragione bastevole di quella disposizione che chiama a sindacato gli atti dell'amministrazione per giudicarli se siano o no conformi alla legge; il qual dettato del progetto è di una locuzione così lata e ampia, così come è la legge, di modo che il giudice potrebbe cassare, sotto pretesto di legalità, tutti gli atti dell'amministrazione. Questa così larga locuzione non entra nella mia troppo stretta intelligenza, e non mi entra ancora l'altra argomentazione del Mancini, che, cioè, bisogna che il magistrato si arresti alla legalità esterna nel fine di non metter sè in luogo dell'amministratore.

Che non possa mettersi in luogo dell'amministrazione l'intendo, l'intendiamo tutti; ma colla sua legalità non si mette egli più che nel luogo al disopra dell'amministratore? Ed una volta che un atto è riconosciuto illegale, il magistrato non deve forse annullarlo, e forse per mera disputa accademica, chè della legalità o illegalità ei conosce?

Seguitando, l'onorevole Cordova assumeva che ogni potere avesse con sè stesso una parte di giurisdizione, e che conseguentemente la Commissione, conservando l'amministrazione attiva, conservava una giurisdizione, e conservava una giurisdizione senza garanzia e senza cautele.

L'onorevole Mancini rispose a ciò trionfalmente: per fermo, se fosse intesa la giurisdizione in senso largo di cognizione, non è uomo ragionevole che operi, che non debba operare conoscendo; ma v'è questo di differenza tra il semplice potere e la giurisdizione, che questa giudica con certi modi, con certe forme, con certe cautele, alle quali non è obbligato ogni altro che pure esercitar deve, non senza cognizione, l'ufficio suo.

E qui mi cade in acconcio l'osservare che la garanzia, e mi pare che lo abbia accennato anche l'onorevole Mancini, che la garanzia dei pubblici giudizi non ista certamente nell'artificiata inamovibilità, ma piuttosto nella sua forma salutare, ne' suoi fissi termini, nella sua pubblicità, nella motivazione, nelle larghe parti fatte alla difesa; ond'è che lo stesso potere esecutivo quando vuol dare delle garanzie ha piana e facile la via, imitando per le forme, per i termini e per la pubblicità e la difesa le garanzie dell'ordine giudiziario. Ivi veramente sta la storia che io chiamerò ideale del contentuoso amministrativo.

TORNATA DEL 10 GIUGNO

Ma senza stare più in sui generali, io alle cose pratiche avvicinerommi, intendendo di essere brevissimo, come più breve si può essere.

Voi avete detto: rimanderemo la giurisdizione ai tribunali; e sta bene, ed alla giurisdizione siano tutte le azioni sottomesse, ma niente altro che le azioni, perocchè come impossibile è che dov'è parte sia giudice, così impossibile è che dov'è potere non possa, o sia anzi suddito e dipendente; senza di che sonvi di taluni servigi pubblici che possono pigliar sembianza di azioni, ma pur tuttavia ancor tali essendo non possono andare alla lentezza ed all'alea di privati giudizi, e per la loro importanza debbono esser spediti come atti e facoltà dell'amministrazione.

Supponete, o signori, che taluni importuni venditori in un bel giorno ingombrassero una pubblica piazza, che un tal altro divertisse l'acqua di un pubblico fonte, che là un altro gettasse quello che non si deve gettare dalla finestra, là un tal altro vendesse de' cibi guasti e corrotti; dite un poco, credete voi che l'amministrazione debba lasciar fare, lasciar andare, lasciar passare, rispettare per ossequio di libertà che il male avvenga, e poi chiedere che sia punito, o tosto, come vi aggrada, ricorrere al giudice, invocarne gl'interdetti *ne quid in loco publico*?... Ed il giudice o tosto e senza forme farà quel che farebbe, non dico l'amministratore, ma un pubblico serviente, un sergente di città, oppure se dovrà forme e procedimenti seguire, allora provvederà quando non vi sarà più bisogno di provvedere.

Voci. No! (Rumori)

SOLDI. Sento da ogni lato che ciò non sussiste, che qui deve far da sè l'amministratore, ed io me ne compiaccio grandemente. E voi direte allora che questo è atto di pura amministrazione! Ma badate che io fo una buona differenza, se vi piace, tra l'urgenza e la non urgenza, perchè io so, come sanno le signorie loro, che anche in materia di contravvenzioni, quando mandiamo tutte le azioni ai tribunali ordinari, vi debbono andare, come è naturale, anche le azioni per contravvenzioni. (*Dal banco della Commissione si fanno cenni affermativi.*)

Veggio che taluno della Commissione fa segni di accettare questa mia idea, che cioè bisogna emettere una formola netta e precisa che separi l'urgenza dai casi ordinari, e che in casi d'urgenza bisogna concedere all'amministrazione tutti i poteri di cui sente la necessità: imperocchè per me l'amministrazione è la forza prima dello Stato, è quella forza per cui vivono materialmente tutte le altre amministrazioni, la stessa amministrazione della giustizia, fatale come la necessità, perpetua come il bisogno, cui costretta a provvedere, ancorchè taccia la legge, deve trovar nel buono e nel prudente arbitrio che non è negato in casi simili alla stessa rigorosa giurisdizione, quei temperamenti e quei provvedimenti che l'opportunità alle imperiose esigenze consentono. Di quali arbitri o temperamenti, per ciò stesso che arbitri sono, non è possibile misurarli o tradurli alla stregua inflessibile di sindacati giurisdizionali, cui informano e debbono informare altri spiriti

ed altre tradizioni. Egli è impossibile che un amministratore nel momento del pericolo possa pensare al sindacato a cui volete farlo sottostare.

Vorrete voi forse accrescere in quel momento le sue forze e vorrete mai accrescergli il pericolo della sua responsabilità? E vorrete che un pubblico ufficiale, quando un'alluvione irrompe in un paese, quando un incendio sta per distruggere un quartiere della città, ch'egli pensi alle formole, alle cautele ed all'incolumità del diritto di un solo quando è posto in pericolo, è minacciato il diritto di molti? Egli deve provvedere in quel momento come sa e come può.

Per me la formola dell'urgenza, e dell'urgenza pubblica, è la formola della necessità; e la necessità è il primo dei diritti che si fa obbedire da sè, che non ha mestieri delle leggi, che rompe anzi le leggi e le soverchia, se le si parano innanzi. Se noi per leggi potessimo combattere, vincere, e far che le necessità non fossero, beati noi!

Dunque, per me, quando vi ha l'urgenza, l'urgenza deve autorizzare l'amministrazione a tutto quello che l'urgenza richiede, senz'altri limiti che l'urgenza stessa. Pongo però più larga e più generale la formola ne'miei emendamenti, concedendo al caso dell'urgenza quello che voi all'urgenza non negate sopra la proprietà provata, e nei casi di lite con l'amministrazione, troppo latamente, per ogni caso, attribuite. Voi volete mandare tutto ai tribunali, inclinando soltanto a mettere due poteri l'uno a cavallo dell'altro nei casi d'urgenza; ma non vi hanno poi di taluni pubblici servigi che voi stessi avete riconosciuti dover appartenere esclusivamente all'amministrazione, ed uno ve ne ha che, in parte, lo riconoscerete, in parte no, senza tradurre il principio fino alle ultime sue conseguenze?

A modo di esempio, io citerò il servizio della contabilità. Per quello che è rispetto alla contabilità dello Stato, voi avete espresso nella vostra proposta di legge che rimane ferma la giurisdizione della Corte dei conti; e per la contabilità comunale, per la provinciale, volete voi che la discussione dei conti vada innanzi ai tribunali? Ed una volta accettato il principio, la conseguenza ne sarebbe impreteribile: imperocchè di che si discute quando si discutono conti nei Consigli di prefettura? Di materie che possono benissimo e per regola dovrebbero appartenere ai tribunali; dunque allora conviene mandare ai tribunali la discussione di tutti i conti delle provincie, dei comuni, e delle sue istituzioni. Uomini serii e pratici come siete, è egli possibile che si possa andare a discutere da molteplici pubblici conti presso i tribunali; se tutti sappiamo che come di cose quasi tecniche avvi sempre mestieri dell'ufficio di ragionieri, così come l'abbiamo presso la Corte dei conti, come l'avevamo presso i Consigli di prefettura; di guisa che, o bisogna obbligare un giudice a fare i conti e a fare il ragioniere, o presso ogni tribunale costituire un ufficio di ragionieri.

Secondo la mia idea tutto quello che appartiene all'ordine ed al concetto delle azioni giudiziali, e che non

sia una funzione di pubblico servizio, è bene che sia restituito ai tribunali ordinari, e che qui la legge senza procedere più oltre, od in altre distinzioni, si fermi; proclamando sempre però il principio eccezionale dell'urgenza, cui l'onorevole Mancini da quell'esperto giureconsulto ch'egli è non peritossi ad accettare e che non ha altra garanzia che nella provata virtù di chi l'esercita.

Ricorre intanto al pensiero il quesito principale: manderete ai tribunali l'amministrazione, quando è parte, ma non le curverete mai dinanzi ai tribunali, quando è potere. Qui è tutta la difficoltà, e del risolverla bisognerebbe almeno accennare i criteri.

Non dissimulo che dopo avervi attentamente meditato non ho affatto la coscienza sicura d'aver trovato un criterio che non ammetta obiezioni sia per la tenacità delle vecchie idee, sia per l'esagerazione intima del potere e de'suoi fini, sia per la poca comprensiva visione degli esigui confini, onde si discernono i poteri prossimi ed immedesimati quasi in una medesimezza di origine e di principii, sia per la feconda immaginativa di casi vari ed infiniti, cui malagevole è accomodare una regola unica. Per lo che io credo che dovendosi le differenze ne' diversi fatti riconoscere, alla maggiore e migliore differenza che è l'obbiettiva, sarebbe ottimo e prudente consiglio accettare certi principii inconcussi ed invariabili fermati dalla scienza, e che non occorre tradurre in legge, e rimandare le dispute alla giurisprudenza.

Pur mi sia lecito ch'io annunzi di qual criterio mi sono valuto per intendere in tal qual modo la differenza dell'amministrazione pura, dell'amministrazione attiva, dall'amministrazione come potere, nel che ho il debito di vedere se possiamo star fermi ai criteri dalla Commissione e dal Ministero assunti.

Il Ministero e la Commissione ne accennano due, quasi differenti, ma che hanno un punto comune nella distinzione dei diritti e degl'interessi.

È forse una distinzione vera ed efficace la distinzione dei diritti e degl'interessi? Per provare che tale sia, come di cosa che fortemente non si sente, l'onorevole Mancini invocava la testimonianza e l'autorità di francesi scrittori.

E a dir il vero, io ne maravigliai alquanto ricordando le nobili e disdegnose parole che egli poc'anzi aveva dette, invitandoci a rompere ogni soggezione da legislazioni e da tradizioni che non son le nostre; se non che pensando che la scienza non ha confini, io mi accorsi che egli aveva fatto bene di citare quell'autorità. Poteva aggiungere, ma credo non pensovvi nel momento, poteva aggiungerne una, che sono orgoglioso d'aggiungerla ora io, quella cioè dell'onorevole nostro collega Bon-Compagni, cui la Commissione non obliò di ricordare.

Ma, signori, questa distinzione di diritti e d'interessi ha potuto avere una certa influenza quando si è trattato di distaccare l'amministrazione pura dall'amministrazione contenziosa; imperocchè non vi era molto

pericolo in quel tempo di allogare le materie di qui o di là, perchè, salvo la differenza di forme, rimanevano sempre sotto la mano dell'amministrazione.

Ma quando si tratta di far questa distinzione per dividere la giurisdizione dall'amministrazione, la cosa non mi pare debba procedere senza grave maturità, la quale non permette, per fermo, di accettare una distinzione assai nominale, e tutto al più assai ristretta e relativa; perocchè nel fondo è inconcepibile questa distinzione, identificandosi nel fatto e nella realtà il diritto e l'interesse, e come le cose si traducono in beni, il diritto non si traduce in altro che in ciò che giova o nuoce, o sì vero negli interessi.

L'onorevole Mancini pur soggiungeva: se non è concepibile il diritto senza interesse, sonvi importanti interessi senza diritti; dottissimo giureconsulto, egli comprendeva che anche l'ultimo del foro avrebbe potuto dirgli che il diritto pratico umano è l'azione, e l'azione non è senza interesse; però, studiosi salvare la sua distinzione con un'altra distinzione, non dubitando asseverare che diritto senza interesse non ci sia, ma che ci siano interessi senza diritto; ed è di questi interessi, che secondo lui si deve occupare l'amministrazione, lasciando di tutti i diritti la materia ai tribunali ordinari.

Ebbene, io, studiando attorno a ciò, prima che egli avesse annunziato questa differenza, ho domandato a me medesimo se mai ci fossero veramente interessi cui non corrispondesse un diritto; ed ho trovato che interessi veri, che nuocciano o che giovino, senza diritto corrispondente, è raro trovarli.

Li potete trovare nel campo dei desiderii, come io ho interesse ad esser ricco, ma non ne ho il diritto, questo è null'altro che un desiderio; io ho interesse che si faccia una gran piazza intorno alla mia casa, ma non ho il diritto, questo è anch'esso un desiderio, e nulla più.

Son questi dunque di quegli interessi non serii, non veraci, nel vacuo o non misurato desiderio accampati, ed ai quali, se non procedono più innanzi e non si approssimano alla realtà, naturalmente la ragione civile che provvede a tutti gl'interessi veri, non può provvedere, e non provvede, o vi provvede in un ordine così lato e generale, che pare non vi provvegga.

Ma credete voi che la ragione civile avrebbe lasciata mai da parte e dopo tanti secoli qualche cosa che più o meno poteva nuocere o giovare senza accettarla od eliminarla dal suo seno?

Questi, se pur ne trovate, sono casi troppo rari, e se voi lasciate all'amministrazione trattare solo queste cose che o non esistono o raramente possono esistere, io non so che cosa farmi più di cotale inutile amministrazione.

Dunque la differenza di diritti e d'interessi non mi pare nè verace, nè seria.

Si è detto pur anche, appoggiandosi sopra un'altra distinzione, tutto quello che ha rapporto ai diritti civili (e la Commissione vi aggiunge i diritti politici)

TORNATA DEL 10 GIUGNO

verrà ai tribunali; tutto quello che va direttamente agl'interessi spetterà all'amministrazione.

Ma io desidero di sapere, e prego la Commissione a volermi dire un po' chiaramente come, operando negli interessi, l'amministrazione non venga sempre o quasi sempre ad urtare in qualche diritto civile o politico, se ogni diritto è sempre interesse, e se tra gl'interessi ci sono certamente gl'interessi diritti.

Inoltre, domando io, fuori dei diritti civili e politici forse ci sono altri diritti?

Ci fossero pure i diritti civili, o cotali diritti civili non appartengono all'una o all'altra delle due categorie, sotto le quali tutti si comprendono?

E per ogni diritto civile e politico si potrà andare ai tribunali! E si potrà forse arrivare fino a questo che lo studente a cui è negata la laurea andrà innanzi ai tribunali, e il povero d'una borgata, al quale la Commissione di beneficenza che è ivi costituita ha negata la carità, la chiamerà in giudizio?!

A me non pare che la distinzione possa andare o che non vada incontro a molti ed intrigati inconvenienti.

Ma quale sarebbe la distinzione da approvarsi?

La è una distinzione: è una tradizione italiana, è una cosa dirò anche volgarissima, che non ha bisogno dell'autorità del Romagnosi.

Le cose comuni, gl'interessi generali, le cose non speciali appartengono all'amministrazione; il giudice non può, non deve immischiarsene; oltre al pericolo che vi è consegnando nelle sue mani cose di utilità pubblica, chè egli perde quell'indipendenza che mantiene ora, solo perchè non si occupa di cose politiche, ma d'affari privati, cui i Governi non badarono mai, e così davvero non mai vi s'immischiassero, come il giudice non deve immischiarsi in cose di Governo.

Diceva però qui saviamente l'onorevole Cordova: una volta che metterete le cose pubbliche od una parte delle cose pubbliche nelle mani dei magistrati, i magistrati diventeranno qualche cosa di meno indipendenti di quello che ora sono.

Nè il magistrato il potrebbe, perchè, per regola generale, che noi tutti abbiamo appreso nei primi elementi della nostra istruzione, il magistrato non giudica in via di regolamento o provvedimenti generali, o di universale interesse, egli non può giudicare, non può che applicare ai singoli casi la legge.

Immaginate che le cose d'interesse generale fossero giudicate dai tribunali, ed allora in questo un giudizio, in quello un altro differente; da questo tribunale concesso, da quello negata l'istessa cosa, i diversi cittadini dello stesso Stato per cose uniche e di eguale comune interesse in un luogo di un modo, in un luogo di un altro sarebbero trattati. Mai no, le cose pubbliche debbono come pubbliche cose esser trattate con sistemi e provvedimenti generali, ed è impossibile che siano mandate ai tribunali; ai tribunali non si possono mandare che semplicemente le cose singole, le azioni, serviamoci della parola tecnica, che non ammette nes-

sun dubbio, e diciamo tutte le azioni vadano ai tribunali; il cittadino che crede avere una giudiziale azione contro chiunque siasi, vada pure in tribunale, non ci sono più privilegi. Giudicherà il tribunale se l'azione esista, ovver no, come debbano esistere tutte le azioni capaci di un privato giudizio.

Dal mio avviso non mi muovo, io non so che altre nazioni abbiano mandato mai tutto e tutti in tribunale. Si citò l'America e l'Inghilterra; in America e in Inghilterra i poteri sono, è vero, discentrati al centro principale, ma si accentrano, e questo è il mio voto, si accentrano nelle borgate.

In America il giudice di pace è giudice amministratore: in Inghilterra il giudice ha grandissima influenza nell'amministrazione: il Belgio e l'Olanda hanno le corporazioni elettive, le deputazioni provinciali ricche, esuberanti di potere, di vero potere, non di potere nominale come le abbiamo noi.

Volendo far cosa che torni utile e fruttifichi al principio di libertà, perchè, nel nome di Dio! perchè avere in uggia l'amministrazione che è cosa nostra, eletta da noi, che vive dello stesso nostro principio? Aumentate piuttosto i suoi poteri, non li scemate, ed in ogni cosa non vogliate mai subordinarla ad un altro potere, che quantunque rispettabile, non emana affatto da voi.

Io credo di non dover più abusare della benignità della Camera. Riservo farmi più innanzi, affrontare più direttamente la difficoltà della cosa nella discussione degli articoli, e attesto impertanto anche una volta la mia più schietta gratitudine agli studi della Commissione; perocchè a chi vi ha studiato, come la stessa, par molto difficile il far meglio di quel che la Commissione stessa abbia fatto; alla quale pur tuttavolta vorrò raccomandare questi miei dubbi. Per me non ho altro a desiderare, e vivamente lo desidero, se non che scomparscano dal progetto tutte quelle cose che possono ingenerare dei dubbi.

Se volete restituire la giurisdizione ai tribunali, egli è l'ottimo dei servigi che renderete al paese; ma quando avrete dichiarato che tutte le azioni vadano ai tribunali, quando avrete concesso ai tribunali la facoltà d'inquirere sugli atti dell'amministrazione per eccesso di potere, o per contravvenzione alle leggi, perchè a nessuno è lecito di contravvenire alle leggi, e quando l'amministratore eccede ne'suoi poteri, o delinque o contravviene, cessa di essere amministratore; quando, io ripeto, per manifesto eccesso di potere, o per manifesta contravvenzione alle leggi dello Stato, voi subordinate gli atti dell'amministrazione al potere giudiziario, e quando al potere giudiziario avrete restituito tutto quello ch'era suo patrimonio, cioè le azioni giudiziarie e civili, io pregherei che qui soffermandoci non si procedesse più innanzi; imperocchè il regolare poi in un modo piuttosto che in un altro l'amministrazione attiva, mi pare cosa di altro studio, di altro tempo e di altro punto, che non è questo. (*Bene! Bravo!*)

PRESIDENTE. Il deputato Sandonnini ha facoltà di parlare.

SANDONNINI. Dopo lo splendido discorso dell'onorevole Cordova, io mi accorgo benissimo che, parlando nello stesso senso, le mie parole non potrebbero riuscire che una languida e noiosa ripetizione dei molti argomenti con tanta eloquenza da lui addotti contro il progetto di legge che è attualmente in discussione. Ed io non vorrei, aggiungendo le mie osservazioni, ottenere invece il risultato di rendere più tenue quella viva impressione che è stata prodotta da quell'eloquente ragionamento.

D'altra parte, le osservazioni che intendevo di presentare alla Camera erano piuttosto e semplicemente riflessioni di fatto e di dettaglio, e non propriamente considerazioni di ordine generale, e troverebbero forse con più convenienza la loro sede nella discussione particolare degli articoli della legge.

Per queste considerazioni io quindi rinunzio alla parola, e mi riservo di chiederla nuovamente quando, venendo alla discussione degli articoli, avrò l'onore di proporre qualche emendamento che valga a modificare il proposto progetto e renderlo più conforme a quei temperamenti che mi sembrano indispensabili perchè il medesimo riesca accettabile e adatto allo scopo che gli è stato prefisso.

PRESIDENTE. Il deputato Boggio ha la parola.

CRISPI. Scusi; se il deputato Sandonnini rinuncia la parola, io credo che tocca a parlare a chi è iscritto dopo di lui contro il progetto.

PRESIDENTE. Il deputato Crispi propone il dubbio se, avendo rinunciato a parlare il deputato Sandonnini che orava contro, non ispetta ora questo diritto ad un altro che parli nello stesso senso.

BOGGIO. Quanto a me sono indifferente; credo poi che ha ragione l'onorevole Crispi e che si debba fare ciò ch'egli chiede per mantenere l'alternativa nella discussione, quindi gli cedo volentieri la parola.

PRESIDENTE. Realmente il discorso del deputato Soldi che abbiamo testè udito mi pare che fosse piuttosto contro il progetto, quantunque fosse iscritto in favore.

Voci dal banco della Commissione: No, non ha parlato contro.

CRISPI. Se mai il deputato Boggio parla in favore, io cangio il turno con lui; ecco ciò che posso fare.

PRESIDENTE. Il deputato Boggio parla in merito.

BOGGIO. Se qualcheduno è iscritto contro, evidentemente ha diritto di parlare ora. Io poi sono lieto di parlare dopo il mio amico personale e non politico Crispi. (*ilarità*)

CRISPI. Signori, due potenti oratori, due veri atleti, portando diversa opinione, hanno ieri discusso la questione del contenzioso amministrativo con molta dottrina e con quella facilità di eloquio che ad entrambi è propria. Prendendo la parola dopo di loro, e dovendo parlare contro il disegno di legge che fu presentato in proposito dalla Commissione e che in qualche modo il Ministero ha accettato, immaginerete che non è cosa facile per me di poter dire delle cose nuove. Quindi vi

prego di volermi aver indulgenza se non potrò raggiungere, come ho desiderio, lo scopo al quale io miro.

Diceva in Francia un illustre scrittore, che in quel paese la libertà era sempre nelle leggi e la schiavitù nelle sue eccezioni. Potrei dire lo stesso della proposta che ci venne fatta dalla Commissione.

La libertà ch'essa proclama e che parrebbe volesse regalarci, è nei primi due articoli, comunque il secondo si direbbe essere un pleonasma, ma realmente è una esplicazione del primo, e dal primo articolo converrebbe togliere l'eccezione, cioè quella parte che segue dopo le parole: *giurisdizione ordinaria*.

Ed è pur troppo una fatalità! Da che il Parlamento italiano fu convocato, esso ha fatto un'opera di distruzione, abolendo tutto ciò che di buono si trovava negli Stati che oggi formano il regno d'Italia, senza sostituirvi istituzioni di ordine e di libertà. Avverrà lo stesso questa volta? Guardiamoci dal cadere nel medesimo errore.

È difficile, lo comprendo, redigere una legge la quale rimetta all'autorità giudiziaria tutto quello che oggi appartiene ai tribunali del contenzioso amministrativo. Ciò è altresì difficile, perchè alquanto delle attribuzioni che sono, per dir così, il patrimonio del contenzioso amministrativo, non possono tutte passare alla giurisdizione ordinaria, senza danno del pubblico servizio, e non possono abbandonarsi agli agenti del Governo, senza pregiudizio delle pubbliche guarentigie.

Ora, la proposta di legge sottoposta al nostro esame è caduta nel peggiore di cotesti vizi; essa accorda nuovi poteri all'autorità amministrativa; onde, invece di essere un'opera di libertà e di progresso, riuscirebbe illiberale e allo stato delle nostre politiche istituzioni, qualora fosse accettata, noterebbe il nostro regresso.

Il deputato Mancini, che mi duole di non vedere al suo posto, ieri negò che il disegno di legge pel quale anch'egli ha lavorato, allarghi le attribuzioni dell'autorità amministrativa. Egli soggiunse che se c'è da censurarvi, si è di essersi voluto con esso garantire troppo i diritti dei cittadini.

Quindi, rispondendo al deputato Cordova, dichiarò essere un timore chimerico il suo, quello di trovare nella legge cotesta estensione di poteri dell'amministrazione.

In verità, signori, basta tener sott'occhio dall'articolo 3 all'articolo 8 della legge medesima, per convincersi che il deputato Cordova aveva pienamente ragione, e che le sue non erano semplici apprensioni, e che il deputato Mancini, malgrado la dottrina e la facilità colla quale discorse difendendo l'opera sua e dei suoi compagni non giunse a purgarla delle mende che vi furono rilevate.

Il deputato Mancini, a sostegno della sua tesi, ci diede una storia del contenzioso amministrativo. Quindi narrò che in Francia fu introdotto come una reazione all'autorità dei Parlamenti che avevano preceduto la grande rivoluzione.

TORNATA DEL 10 GIUGNO

Io non ammetto cotesta causa, quantunque ne riconosca la medesima genesi. Non fu una reazione all'autorità dei Parlamenti, i quali del resto furono avversi ad ogni riforma, ma una macchina rivoluzionaria quella del contenzioso amministrativo. Nello stesso modo con cui furono stabiliti i tribunali speciali pei reati politici, si crearono i tribunali speciali del contenzioso amministrativo per quelle materie che direttamente interessavano il rinnovamento della nazione. Posteriormente quando si vennero riordinando i poteri pubblici, quando in Francia alle scosse rivoluzionarie successe l'impero napoleonico, il quale, malgrado abbia tolto al popolo la libertà, seppe imprimere all'amministrazione ordine e semplicità, allora da cotesta macchina rivoluzionaria si prese tutto ciò che era di buono, onde, fra le altre istituzioni, fu organata quella del contenzioso amministrativo, che in molti casi fu una garanzia pei privati individui e per la società.

Io non nego, signori, che, quando il contenzioso amministrativo fu introdotto in Italia, i despoti ne abbiano abusato, dandogli attribuzioni che esso non doveva avere. Io censuro, quanto il deputato Mancini, il modo come fu applicato nelle provincie meridionali.

Il ministro di grazia e giustizia, e quello dell'agricoltura e commercio, potrebbero essermi testimoni come da più di un anno ho insistito affinché le sezioni del contenzioso amministrativo di Napoli e di Palermo fossero emancipate da quell'umiliante sindacato che vi tiene il potere esecutivo, dal quale soltanto dipende di dare alle decisioni di esse sezioni l'autorità del giudicato.

Ma tra una riforma che tutti riconosciamo necessario introdurre nel sistema vigente, ed una abolizione assoluta del contenzioso amministrativo a tutto profitto del Governo, corre una grande differenza.

Noi abbiamo ragione di criticare il modo col quale il contenzioso amministrativo funziona in Napoli ed in Sicilia. Tuttavia non dobbiamo credere che non si possa meglio riordinarlo, e che non si possa dotarlo di quelle condizioni d'indipendenza che ogni autorità ha bisogno di avere.

Il deputato Mancini, togliendo ad esempio i paesi, dove, a suo avviso, il contenzioso amministrativo non esiste, volle provarvi che anche senza cotesta istituzione gli affari vi procedano regolarmente.

Egli pertanto parlò della Gran Bretagna.

Prima di tutto io domanderò a me stesso: nella Gran Bretagna manca realmente il contenzioso amministrativo? Signori, noi c'inganneremmo a partito, ove credessimo che manchi. E se voi avrete la pazienza di fare con me le debite indagini, vi proverò che io sono nel vero.

La Gran Bretagna, paese che dovremmo imitare nelle istituzioni della libertà, è uno degli Stati di Europa, il quale non primeggia al certo per l'ordinamento giudiziario e la codificazione; nè dicendo ciò io intendo recare la minima offesa ad una nazione che merita il rispetto nostro, e che può essere d'esempio

in mille guise a noi che oggi nasciamo alla vita politica. Essa per le leggi di diritto privato, per l'ordine delle magistrature e le forme dei giudizi civili, parrebbe essere una nazione primitiva.

Là voi trovate il ministro dell'interno esercitare giurisdizione, il giudice aver attribuzioni amministrative, confusi nel potere legislativo l'amministrativo ed il giudiziario. Nulladimeno in mezzo a quel viluppo di pubbliche funzioni, che converrebbe separare e riordinare, troverete che il contenzioso amministrativo vi ha messo salde radici.

Il Consiglio privato della regina nel quale, come tutti sanno, è un Comitato giudiziario, esercita la sua competenza in moltissime cose per le quali in Francia ed in Italia sono giudici i Consigli di prefettura ed il Consiglio di Stato.

L'attribuzione delle prede marittime, tutte le questioni sanitarie, le controversie per l'esercizio ed il godimento delle patenti d'invenzione, le liti che interessano il demanio regio, si risolvono dal Consiglio privato della regina. Esistono non meno di sette volumi, nei quali sono consegnate le procedure e le ordinanze di questo Consiglio privato, che nei tristi tempi della monarchia inglese fu pure tribunale penale.

In quel paese le questioni d'imposta, qualora vi sieno reclami, sono portate al percettore del distretto, dal quale poi si va in revisione ad una Commissione di cinque individui residenti in Londra, una specie di Camera dei conti. La polizia dei mercati, quella per la navigazione dei fiumi, e vedete che io vi parlo di materie che nel nostro paese dipendono dai sindaci, in Inghilterra hanno il loro giudice speciale. La così detta *Court of Pie Poudre* è il magistrato dei mercati, e la corporazione di *Trinity-house* è chiamata a regolare la polizia del Tamigi ed a punire le contravvenzioni che vi si commettono. Vi è anche una Corte per le miniere di stagno (*Stannary Court*) nel Devonshire e la Cornuaglia; e vi è finalmente un'autorità particolare per tutte le questioni pendenti tra i signori e i comuni, tra i signori e i censuari.

Il deputato Cordova ieri vi ha ricordato i benefici ottenuti dai commissari ripartitori, e poscia dai prefetti nelle provincie meridionali per la reintegra ed il riparto dei demani comunali, e come sarebbe pregiudizievole il deferire coteste materie all'autorità giudiziaria.

Or bene, esiste in Inghilterra sin dal 1836, e vi avrà vita per tutto il 1867, una Commissione chiamata a decidere del riscatto o della conversione delle decime, del riscatto o della conversione dei livelli feudali, non che a fare i riparti delle terre comunali.

Voi vedete dunque che nel paese stato preso a modello come quello in cui fosse condannato il contenzioso amministrativo, l'istituzione esiste in tutta la sua pienezza. Comprendo che anche là una riforma non giungerebbe inopportuna, e sono convinto che ove sorgesse un legislatore che sapesse semplificarvi l'amministrazione pubblica, siccome fu fatto in Francia, an-

che all'opposta riva della Manica vedremmo riordinato e procedere con regolarità l'esercizio di quelle attribuzioni, il cui organamento è oggetto della nostra discussione.

Si parlò anche del Belgio.

Signori, prima di ragionare di quel paese, per quanto si riferisce al tema del mio discorso, bisogna ricordarsi che il Belgio è un piccolo Stato, e che nei piccoli Stati può non presentarsi la necessità della separazione delle funzioni sociali. Anche cotesta è una divisione di lavoro, indispensabilissima laddove la gran copia delle materie potrebbe ingenerare confusione pel cumulo delle attribuzioni in un medesimo funzionario pubblico, ma che puossi trasandarla qualora manchi il concorso delle stesse condizioni e non si senta l'impero delle medesime esigenze.

Le varie attribuzioni amministrative, giudiziarie e politiche, nei primi tempi della società, si raccoglievano tutte nell'uomo che ne era il capo. Vorremo per tanto seguirne l'esempio?

In ogni modo molte delle questioni che nelle provincie italiane, in cui sono in vigore la legge napoletana del 12 marzo 1817 e la legge sarda del 30 ottobre 1859, appartengono al contenzioso amministrativo, nel Belgio vengono risolte dalle deputazioni provinciali, dai commissari di circondario e dai collegi degli Scabini. L'autorità giudiziaria non vi è invocata che nei soli casi in cui accade la lesione di qualche diritto.

Non parliamo di Prussia, nè d'Austria, imperocchè anche l'onorevole deputato Mancini ritenne le legislazioni di questi Stati quali cattivi esempi da non seguirsi.

Ciò posto, voi converrete con me che nè la storia del contenzioso amministrativo, nè le istituzioni degli altri paesi, c'inducono a doverlo abolire senza premunirci in modo che la libertà e gl'interessi dei cittadini ne vengano guarentiti.

Signori, cominciando a discorrervi di questa legge dissi che la parte buona di essa è nei due primi articoli; la parte cattiva nelle eccezioni. Ora vi soggiungerò che cotesta legge è troppo ampia per quel che vuolsi distruggere, è assai limitata per quel che vuolsi edificare. È troppo ampia, perchè se volete abolire il contenzioso amministrativo, potete fermarvi ai due primi articoli, e ciò indipendentemente dalle disposizioni transitorie; è assai limitata, perchè cogli articoli che seguono non fu detto abbastanza per nettamente definire le attribuzioni che spetteranno d'oggi in poi alla pubblica amministrazione. Con l'abolizione del contenzioso amministrativo è gettata la confusione, e non sapremo quali saranno i limiti tra l'autorità giudiziaria ed il Governo.

Io non sono con coloro i quali credono che nella pubblica amministrazione esista una giurisdizione. Per me il potere esecutivo nei vari rami del pubblico servizio non ha che attribuzioni. Quando la sua azione esce dai limiti della legge e lede i diritti della società o del cit-

tadino, allora è necessario l'intervento d'una magistratura che giudichi tra l'offensore e l'offeso; a questa magistratura spetta il *jus dicere*, cioè affermare da qual parte stia il torto, e a chi bisogna dar la ragione.

Quali dovrebbero essere le regole che il Parlamento dovrebbe imporre al potere esecutivo per l'esercizio delle sue attribuzioni? E quali le guarentigie politiche affinchè egli non manchi al suo dovere?

Ci dovrebbe essere una sola giurisdizione, in guisa che siano bandite tutte le giurisdizioni eccezionali?

Pel primo capo io vi dirò, signori, che non apparterebbe alla legge che discutiamo l'occuparsene. Le regole secondo le quali è costituito il potere esecutivo, e le norme che egli dovrebbe avere per esercitare le sue funzioni, dovrebbero trovar posto in una legge speciale sulla materia.

Se io non isbaglio, fu un tempo pensiero del presidente del Consiglio di proporre una legge sull'amministrazione centrale dello Stato. Parmi anzi averne visto un abbozzo, il quale forse sarà rimasto nel limbo, come tante altre leggi che si studiarono e alle quali si è poi rinunciato.

Certo io invoco con tutti i miei voti una legge la quale a un dipresso corrisponda al desiderio manifestato ieri dall'onorevole Cordova, quando accennò ad un Codice dell'amministrazione civile. Ma a parte questo ordinamento del potere centrale, nella legge comunale e provinciale, nelle leggi che stabiliscono le imposte e la loro riscossione, in quella per la pubblica sicurezza, nelle altre che provvedono allo sviluppo ed alla tutela del benessere morale e materiale delle popolazioni, dovrebbero trovarsi tutte le norme secondo le quali il potere esecutivo debba regolarsi nell'esercizio delle sue funzioni, ed il modo come i cittadini che ne vengono lesi possano reclamare ed ottenere giustizia.

E qui, o signori, permettetemi che io vi dica non aver saputo ben comprendere quella distinzione fra interessi e diritti che si è voluto fare, onde, a commento di questa legge, stabilire un limite tra l'autorità giudiziaria e la pubblica amministrazione.

Io non so capire, o signori, l'esercizio di un diritto privo d'interesse, come non so capire che possa esistere un interesse senza che vi si leghi un diritto. Il potere esecutivo, per esempio, che apre una strada e che in conseguenza è obbligato ad occupare il terreno d'un privato cittadino, tocca gl'interessi di costui e ne colpisce il diritto. Potrei addurre altri esempi, ma me ne astengo per non prostrarre la discussione.

Per quanto riguarda l'ordinamento della giurisdizione, in realtà, signori, non mi avete ancor dato l'esempio che voi ne vogliate l'unità, e che in conseguenza siate voi i nemici delle giurisdizioni eccezionali. È ancor fresca la memoria della legge Pica, la quale vi prova come voi, tutte le volte che ne avete bisogno, distraete dai tribunali ordinari il giudizio di materie di grande importanza per darle ai militari, i cui errori l'altro giorno si sono deplorati in questa Camera. (*Bisbiglio*).

TORNATA DEL 10 GIUGNO

Che cosa dunque volete in realtà, o signori? Per un falso principio d'autorità, che chiamerei meglio febbre di potere, oggi volete togliere ad una magistratura, la quale, è vero, non presenta tutte quelle guarentigie cui dovremmo aver diritto, ma che ne dà sempre maggiori di quelle che ne avremmo da un prefetto o da un ministro, voi volete toglierle alquanto attribuzioni per darle a funzionari che, nelle condizioni che ci vengono fatte dal regime attuale, non hanno una seria responsabilità. Osservaste, è vero, che una parte di quelle attribuzioni essendo d'indole giurisdizionale ed essendo rimesse all'autorità giudiziaria, dalla vostra riforma si otterrebbe sempre qualche vantaggio.

Io ho molta fede nella magistratura italiana, ma ho maggior fede nel suo avvenire, perchè spero arriveremo ad ottenere col tempo tutte le guarentigie di cui il paese ha bisogno, perchè la giustizia possa sempre ed in ogni caso riuscire esatta ed imparziale.

Dacchè esiste il regno d'Italia, o signori, non ho visto mai una questione politica decisa dai tribunali a favore di privati cittadini. Spessissimo giudici timorosi cercano di evitare la risoluzione di questioni che sono cocenti e che temono di toccare appunto per non rendersi ostile un potere che non li garantisce abbastanza.

Mi parlate della Costituzione belga, signori, e la mettete avanti nell'argomento che si dibatte del contenzioso amministrativo. Ma avete voi osservato, in quella Costituzione, quali precauzioni furono prese per assicurare veramente l'inamovibilità e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria?

Nel Belgio, signori, non si può traslocare un giudice da una parte all'altra del regno, senza il consenso dello stesso giudice, che del resto non può essere traslocato se non è anche promosso.

Ora, quando dall'estrema Trapani ad Aosta si può far correre un giudice, il quale è altresì mal pagato (giacchè noi non paghiamo come l'Inghilterra ed altre nazioni; abbiamo molti giudici, ma tutti con meschini stipendi), non possiamo da costui pretendere atti di eroismo.

L'umanità sciaguratamente è abbastanza fragile, e se non avvengono casi di debolezza, sarà proprio un miracolo.

Se tali sono le condizioni del potere giudiziario, credete che il cittadino e la società ci guadagneranno con l'abolizione del contenzioso amministrativo? Lo vedremo alle prove se mai questa legge sarà approvata.

Ma è bene che io venga alle parti ancor più particolari del lavoro della Commissione.

Vi dissi che questa legge sopprime le guarentigie di cui godono i cittadini in conseguenza delle attuali istituzioni.

Leggete l'articolo 4 e ditemi in buona fede se desso non è un'ironia. Al cittadino che si crede lesa da un atto amministrativo voi date la facoltà di adire i tribunali, i quali devono limitarsi a dichiararne le con-

seguenze giuridiche, ma non possono rinvocarlo, nè modificarlo. Ottenuta la sentenza, per l'esecuzione della medesima bisognerà ricorrere al funzionario pubblico che naturalmente fu l'offensore e contro cui fu profferito il giudizio.

E se questo funzionario pubblico si rifiuta, quali saranno i rimedii, in qual modo si potrà costringerlo ad adempiere il suo dovere? Io non lo so. E che i vostri agenti siano restii, ce ne diedero, e ce ne danno continuamente l'esempio.

Voi sapete che l'avidità del potere ha fatto adottare nel nuovo regno la massima che qualunque volta un impiegato, un prefetto, un amministratore qualsiasi manca al suo dovere (e il signor ministro ne troverà molti di questi casi), il ministro non li rimprovera, anzi li protegge: cotesto è il suo sistema. E sapete perchè? Perchè crede che disdicendo il mal fatto del prefetto, del funzionario suo dipendente, il principio di autorità ne verrebbe offeso?

L'onorevole ministro può far segni di diniego, può scuotere la testa quanto vuole, non verremo qui a ripetere le litanie, perchè queste cose le abbiamo dette e le abbiamo provate. Il signor ministro si ricorda del prefetto De Luca...

PERUZZI, ministro per l'interno. Me ne ricordo.

CRISPI. Ebbene, esso sta al suo posto...

PERUZZI, ministro per l'interno. E ci deve stare.

CRISPI. Questo prova una volta di più...

PERUZZI, ministro per l'interno. Ci deve stare, perchè ha ragione.

CRISPI. Questo lo dice lei, ma non ha ancora provato nulla contro quello che si è detto e si è provato qui nella Camera.

PERUZZI, ministro per l'interno. Mi riferisco a quanto dirà la Presidenza alla quale ho scritto.

PRESIDENTE. Continui il suo discorso; non faccia interpellanze.

CRISPI. Il signor ministro m'interrompe.

PRESIDENTE. È lei che ha interpellato il ministro; egli ha risposto.

CRISPI. Io non l'ho interpellato: io ho detto che il signor ministro ha mancato non destituendolo, o non traslocandolo, o non prendendo quegli altri provvedimenti che sarebbero stati del caso, contro un pubblico funzionario che manca al suo dovere.

Dunque, tornando all'argomento, avrete la sentenza di un tribunale per un atto da cui il cittadino è stato lesa: questa sentenza non potrete eseguirla, perchè il funzionario pubblico vi si rifiuterà, ed avrete, quale conseguenza di ciò, disprezzata l'autorità del magistrato che l'ha pronunziata.

Veniamo all'art. 7.

Voi nell'articolo 7 dite che sono escluse dalla competenza dell'autorità giudiziaria le questioni d'imposte relative all'estimo catastale ed al riparto della quota.

Ebbene, se l'autorità giudiziaria non può essere invocata in coteste materie, a quali autorità si dovrà ricorrere?

Io trovò nella legge del 30 ottobre 1859 delle provincie sarde, agli articoli 1 e 2, che in tali casi si può ricorrere ai Consigli di prefettura. Lo stesso è scritto nell'articolo 12 della legge napoletana del 12 marzo 1817.

Ora voi ci fate il gran servizio di non deferire tali questioni d'imposta all'autorità giudiziaria, e togliendole al giudice che attualmente ne ha la competenza, le rimettete al potere esecutivo, cioè le abbandonate all'arbitrio.

Signori, spero non vorrete incolparmi se io abbia poca fede non nel regime attuale, ma nel modo come da quattro anni venne attuato. Per me, se sopprimete i giudici del contenzioso amministrativo, e non date le loro attribuzioni all'autorità giudiziaria, voi offendete ogni libertà, togliendo ai diritti dei cittadini quelle misere guarentigie di cui non osarono privarci le distrette tirannidi. Voi, come diceva benissimo l'onorevole Cordova nella seduta di ieri, avete allargato le attribuzioni del potere esecutivo, il che prova la vostra fede, ma gli uomini che sin oggi hanno governato l'Italia, non hanno dato prova di meritarsi tanta autorità, giacchè non seppero mai racchiudersi entro i confini che la legge aveva loro designato.

È deplorabile, signori, è molto deplorabile il vedere come in generale le tendenze che prevalgono sono pel trionfo di certe norme che il dispotismo stesso aveva respinte. Ma è doloroso soprattutto l'osservare come nella mancanza di un'autorità costituzionale, di un magistrato che senza occuparsi di questioni politiche possa essere invocato in tutte le questioni che sorgessero tra l'autorità pubblica ed il cittadino, ci vengano tolte le forme tutrici delle quali abbiamo goduto.

È vero che in tutte le questioni le quali si levano tra il potere esecutivo ed i cittadini ne è giudice il Parlamento. Ma in buona fede, signori, sapreste ricordarmi una sola questione la quale, discussa nella Camera, non abbia assunto un interesse politico? È mai possibile, per esempio, che in una controversia tra il potere e i deputati della minoranza (e ci onoriamo di farne parte, il paese avendoci mandati qui, benchè in pochi, giacchè abbiamo anche noi la nostra missione da compiere, che è la più grave, la più difficile e spesso la più sconcertante), ebbene, è stato mai possibile che in una questione tra i ministri e i deputati della minoranza, l'abbiate risolta a nostro favore, anche quando nostra è stata la ragione?

Voci. Se sono minoranza!

CRISPI. Ebbene, signori, se questa è la consuetudine, se questo è il risultato delle nostre istituzioni, volete venire aumentando le attribuzioni dei pubblici funzionari, volete venire allargando la sfera di azione del potere esecutivo, per non dare neanche al di fuori di questo recinto un magistrato al quale sia dato ricorrere affinché giustizia possa esser fatta?

Signori, ho parlato al di là di quello che non sarebbe stato nel mio desiderio. Io conchiudo.

Questa legge non raggiunge lo scopo a cui mirano coloro che ne furono gli autori. Proclamando l'abolizione del contenzioso amministrativo, al medesimo non sostituisce per tutte le materie che gli appartengono un'autorità la quale possa essere indipendente, stabilisce delle norme illusorie, ci priva di quelle guarentigie di cui godiamo per le leggi vigenti.

Nè crediate, o signori, che quell'infelice articolo terzo possa ingannarci sino al punto da credere che in esso ci siano i rimedi, mercè cui si possano far rivocare i cattivi atti amministrativi. I reclami in via gerarchica, ai quali fate un così largo posto, sono senza efficacia. La pratica ce l'ha dimostrato in mille occasioni e voi non vorrete ch'io venga qui adducendovi degli esempi.

A chi ricorrere, signori, al prefetto o al ministro? Sarà sentito il Consiglio di Stato? Ma ormai è invalsa la giurisprudenza che dipende dai ministri, se debbono o no mandarsi al Consiglio di Stato i reclami che si fanno in virtù dell'articolo 15 della legge 30 ottobre 1859. Ciascuno dei nostri ministri si crede giudice della ricevibilità o irricevibilità di cotesti reclami.

Avvantaggerete con questa legge l'erario dello Stato, come pareva fosse speranza del presidente del Consiglio quando facendoci un anno addietro l'esposizione finanziaria metteva anche la legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo come una di quelle che darebbero un miglioramento alle abbastanza logorate finanze? Neanche cotesto beneficio potrete ottenere, imperocchè l'onorevole ministro dell'interno con la legge comunale e provinciale conserva i Consigli di prefettura, il cui ufficio d'altronde è ritenuto necessario in molte altre leggi che nessuno pensa di voler abrogare.

Dunque le finanze non ne profitteranno, e l'amministrazione della giustizia non migliorerà; tutta cotesta opera non avrà altro effetto che di accrescere le attribuzioni ad un potere il quale ne ha molte e malamente le esercita.

Ciò posto, ove non pensiate a riformare radicalmente la vostra legge e in modo che ci garantisca da pericoli che ci si minacciano, è meglio restare nelle condizioni in cui ci troviamo. Per me la respingo nei termini in cui ci fu presentata.

BOGGIO. Il discorso dell'onorevole Crispi ha reso più facile il mio compito. Ieri, dopo avere udito i brillanti, copiosi, eruditi, splendidi discorsi dell'onorevole Mancini e dell'onorevole Cordova, io mi trovai in una singolare perplessità. Quando ripensava agli argomenti addotti dall'uno con tanto brio, con tanta eloquenza e con tanta facondia contro la legge, diceva fra me e me: il contenzioso amministrativo deve essere conservato; ma poi mi ricorrevano al pensiero gli argomenti con non minore vivacità, con non minore abbondanza e con non minore ingegno posti innanzi dall'onorevole Mancini, e sentiva rinascere in me l'opinione mia antica, che, cioè, il contenzioso amministrativo si dovesse abolire.

E così, per ossequio a quei due ingegni veramente

TORNATA DEL 10 GIUGNO

straordinari, io finiva per trovarmi nella condizione alla quale allude Dante nel noto verso :

Il sì e il no nel capo mi tenzona (*Ilarità*).

Ma a liberarmi da questa spiacevole incertezza è venuto oggi in buon punto l'onorevole Crispi, il quale ci ha indicato il modo di uscire dalla posizione malagevolissima che avevano fatta a tutti noi gli onorevoli Cordova e Mancini (*Si ride*); questo modo egli l'ha offerto senza averne l'intenzione, anzi, ne sono persuaso; ma certo è che chiunque udì l'argomentazione dell'onorevole Crispi, deve essersi fatto capace che oramai la discussione generale si deve circoscrivere entro un campo meno vasto. Noi dobbiamo, cioè, pesare gli argomenti che si sono adottati e in favore e contro il progetto di legge, non per concludere coll'onorevole Mancini che tutto quanto propone la Commissione è oro di coppella; neppure per concludere coll'onorevole Cordova che tutto quello che si contiene in quella proposta è lega falsa; ma per indagare invece se la discussione fin qui fatta abbia risolta e in quale senso la questione di principio.

Cerchiamo cioè anzitutto di formarci un criterio sulla massima fondamentale del progetto di legge e vediamo se, in principio, il contenzioso amministrativo debba essere mantenuto, od eliminato; e qualora prevalga l'opinione della unità di giurisdizione, vedremo poi, dopo avere definito questo punto preliminare, in qual modo questo principio unificatore possa efficacemente e convenientemente essere attuato (*Bene!*)

Ed è su questo terreno precisamente che io intendo mantenere le mie avvertenze, le quali, appunto perchè si restringeranno a questa sfera, saranno non lunghe, e consisteranno esclusivamente nel considerare se gli argomenti principali adottati ieri dall'onorevole Cordova, oggi dall'onorevole Crispi, feriscano il principio stesso della proposta legge, o non invece la sola applicazione di esso.

Posciachè nel primo caso, se quelle argomentazioni ci hanno persuasi, dovremo ricusare fin anche di venire alla discussione degli articoli; se invece paia al maggior numero di noi che quegli obbiettivi tocchino solo la parte dell'attuazione concreta della legge, la logica legislativa vuole che, ammesso il principio della soppressione del contenzioso amministrativo, si discutano analiticamente gli articoli per modificarli, così che alla bontà astratta del principio corrisponda la più acconcia sua applicazione.

E quanto a me dirò schietto che nelle obiezioni che si misero innanzi ieri ed oggi ho trovato molte parti di vero, molte cose giuste e ragionevolissime; ma mi è sembrato altresì che dalle argomentazioni sia dell'onorevole Cordova, sia dell'onorevole Crispi, scaturisse non già la dimostrazione che il principio stesso della proposta legge debba venire respinto, ma sì invece ne emergesse la persuasione della convenienza di passare alla discussione degli articoli del progetto, onde venirlo man mano migliorando in quelle parti nelle quali una

miglioria sia chiarita necessaria od utile per la più efficace attuazione del principio fondamentale della legge.

Nel trattare la quistione sotto questo aspetto, io prenderò le mosse da una considerazione che mi sembra dovrebbe dominare tutta la presente discussione.

L'onorevole Cordova, l'onorevole Crispi hanno messo innanzi molte ragioni onde persuaderci a respingere la legge. Ebbene, io voglio per un momento supporre che i loro argomenti sieno irresistibili, voglio per un momento supporre che in tutti noi, o nella maggior parte di noi, sia entrata la convinzione che dobbiamo respingere la legge.

Ogni uomo serio, o coscienzioso, vorrà per altro, prima di dare un voto così importante, ricordare l'antico adagio: *respice finem*; vorrà, cioè, badare alle conseguenze di tal voto.

Or bene, nelle attuali nostre condizioni respingere la legge, che cosa significa? Significa lasciare le cose come sono. Vediamo adunque come siano oggidì le cose: vediamolo per poter sapere se sia possibile lasciarle ancora per un tempo indeterminato quali sono. Le cose, voi ben lo sapete, sono ora in questa condizione che in una parte del regno, nell'Umbria e nelle Marche, il contenzioso amministrativo non esiste più.

In altra parte del regno, nella Toscana, è ridotto a proporzioni lillipuziane.

Nelle antiche provincie e nella Lombardia vige la legge del 1859, che essa pure ha già grandemente circoscritta la competenza del contenzioso amministrativo.

Finalmente nell'Italia meridionale abbiamo il sistema francese con tutti i suoi erramenti, secondo assai bene ci dimostrava ieri l'onorevole Cordova. Noi abbiamo adunque nel regno d'Italia unita ed una quattro sistemi diversi di contenzioso amministrativo. E non quattro gradazioni di sistema, ma addirittura i due poli estremi: la negazione assoluta del contenzioso amministrativo, nell'Umbria e nelle Marche...

Una voce. E Romagna!

BOGGIO... e nelle Romagne; abbiamo l'esagerazione del contenzioso amministrativo in Sicilia e Napoli.

Questo stato di cose possiamo politicamente e giuridicamente lasciarlo continuare, noi che non facciamo altro che parlare di unificazione? E quelli in ispecie fra noi che, non essendo fra i fedeloni del Ministero sovente lo rimproverano di non fare abbastanza per l'unificazione legislativa ed amministrativa del regno, quelli principalmente che al pari di me, di quando in quando si meravigliano che la Toscana in molte parti sia ancora fuori dell'unità nazionale? Potremmo tutti noi che siam usi tenere questo contegno e questo linguaggio, potremmo coscienziosamente ripudiare ora una proposta alla quale, se non altro, non si può negare il merito dell'unificazione? Tanto più che essa procede appunto da un ministro che per nascita appartiene alla provincia toscana, e il quale ben a ragione ci accuserebbe di rigettare, respingendo questa legge, un tentativo, un atto d'unificazione?

Laonde politicamente non è possibile conservare

il contenzioso amministrativo quale ora è, senza offendere il principio dell'unità.

Giuridicamente poi, è egli possibile concepire uno stato di cose nel quale per una parte delle nostre popolazioni le materie del contenzioso amministrativo, cioè le questioni tra i privati e lo Stato, debbono essere giudicate secondo il solo principio di giustizia dai magistrati ordinari, mentre per un'altra parte della nazione invece è questa materia dominata dal principio dell'utilità generale?

È tollerabile che in una parte del regno simili controversie siano lasciate al diritto comune, e in altra parte dello Stato medesimo siano giudicate da tribunali d'eccezione?

No, non è solamente l'unità politica, la quale condanna questo dualismo; è il concetto stesso del giure che vien da esso profondamente vulnerato. Imperocchè la coscienza popolare, il buon senso pratico, retaggio dell'universale, insegneranno a tutti che, o dall'una parte o dall'altra si sbaglia, perchè non possono contemporaneamente essere buoni due sistemi affatto contrari in ordine alla stessa materia; non può esser giusto che in una parte del regno questo genere di contestazioni debba essere subordinato al principio d'utilità, nell'altra debba essere subordinato al principio rigoroso di giustizia. (*Bene!*)

La conseguenza di simile dualismo pur troppo non potrà essere che questa: lo esautoramento di ambedue i sistemi, perchè non potendoli credere tutti due buoni, e non essendovi criterio sicuro, finchè la legislazione li ammette l'uno e l'altro, per decidere quale sia fra i due il sistema cattivo, non rimarrà al giudizio dei più che lo espediente ovvio e pronto di credere tutti e due i sistemi viziosi.

Ed è uno stato simile di cose che noi vorremmo mantenere indefinitamente respingendo la proposta di legge? Non solamente adunque la unità politica, ma anche la unità giuridica mi fanno un dovere di pesare con seria attenzione il voto intorno a questa legge.

Oh se io credessi di poterla coscienziosamente respingere; se non temessi di fare con ciò un male maggiore di quello che possa temersi dallo accettarla anche con qualche imperfezione, io ben volentieri deporrei nell'urna la palla nera! Imperocchè io non ho volontà alcuna di preparare o facilitare trionfi a questo Ministero; epperò dico francamente che, in verità, io sarei contento di votarci contro. Ma malgrado il mio desiderio di far opposizione a un Ministero che mi pare che non amministri a dovere lo Stato, e il quale, se non altro, non ha fin qui dato prova di quella energia, di quella autorità, di quella potenza d'iniziativa che sarebbero necessarie a bene costituire e bene amministrare il regno d'Italia; malgrado, dico, questo mio desiderio di fargli opposizione, quando sento che questa opposizione sarebbe evidentemente ingiusta, evidentemente illogica, io mi arresto, perchè il mio coraggio di oppositore non sa spingersi tanto in là da con-

vertire l'assurdo o l'ingiustizia in principio di programma politico. (*Movimenti*)

E nel caso presente respingere in massima il progetto di legge avrebbe per me il carattere di commettere un atto assurdo ed ingiusto, perchè la reiezione assoluta della legge impedirebbe l'unificazione giuridica e offenderebbe l'unificazione politica in una materia la quale è indissolubilmente collegata coi più vitali interessi dello Stato e del cittadino.

Laonde io non comprendo come si possa proporre senz'altro la reiezione pura e semplice della legge.

Bensi comprenderei che ad un sistema se ne contrapponesse un altro.

Ed appunto conviene indagare se alcun diverso sistema sia possibile.

L'unificazione è un bisogno così assoluto, che non si può neppure accettare la discussione sul punto di sapere se ella debba o ne farsi.

Invece si può larghissimamente discutere sul modo di farla.

Or bene: quanti e quali modi abbiamo noi di unificare?

Evidentemente due soli.

O sopprimere il contenzioso amministrativo, od estenderlo a tutto il regno: evidentemente non si aprono innanzi a noi che queste due vie. (*Segni di assenso*)

Comprendo che si dica di non volere questo progetto di legge, perchè si ha fede nel principio del contenzioso amministrativo, e credesi vi siano materie, le quali debbono essere rette da questa giurisdizione e da questi tribunali speciali; comprendo che a questo punto di vista si voglia conservare il contenzioso amministrativo.

Tutto questo sta benissimo, ed è una tale opinione ragionevole e rispettabile, quanto l'opinione contraria, che io professo: ma in tal caso non si proponga semplicemente il rigetto della legge; si proponga invece un altro sistema, il quale ci conduca all'unificazione per l'altra via: si proponga l'estensione a tutto il regno di uno fra i vari sistemi del contenzioso amministrativo che sono in vigore nelle varie provincie. Ma finchè io non vedo alla parte critica fare seguito questa parte edificatrice, io non mi so persuadere che i difetti che per avventura si possono incontrare nel progetto, quale ora è, debbano farci sacrificare il sistema, e con esso il principio unificatore.

Quindi è che che io credo sia dover nostro l'indagare quale fra questi due modi di unificare, fra la soppressione, cioè, del contenzioso amministrativo, e la estensione sua a tutto il regno, sia il migliore; quale si presenti più attuabile, quale insomma meriti la preferenza.

E facciamo pur capo dal sistema degli oppositori al progetto di legge in discussione, i quali, io ne sono persuaso, non escluso neppure l'onorevole Crispi, vorranno l'unificazione anche in questa materia.

CRISPI. (*Accenna di sì col capo*).

TORNATA DEL 10 GIUGNO

BOGGIO. L'onorevole Crispi fa segno di sì. Io non ne dubitava punto, principalmente dopo il suo discorso d'oggi, nel quale egli ci ha persino rilevato i suoi concetti sul modo di rendere comune a tutta Italia il contenzioso amministrativo. Cosicchè non sarebbe a lui applicabile l'osservazione che io faceva momenti addietro, in ordine a coloro che mentre avversano il progetto di legge, nulla ad esso sostituiscono.

Invece l'onorevole Crispi non solo ha già detto che ei vorrebbe si adottasse un medesimo sistema di contenzioso amministrativo per tutto il regno, ma suggerì fin anche il modo di far sì che questo sistema diventi buono da cattivo quale ora è per sua medesima confessione.

Ma qui appunto, con sua buona venia, dirò che il rimedio ch'egli ha suggerito mi sembra sia peggiore del male.

Infatti egli cominciò a dire che per la giurisdizione ordinaria abbiamo un grande numero di giudici che non sono abbastanza pagati.

Poi soggiunse che questi stessi magistrati non sono abbastanza indipendenti, perchè, se è vero che sono inamovibili, possono però ad arbitrio del Governo venir traslocati dall'una all'altra estremità del regno.

Da queste premesse conchiuse che un giudice allora solamente ha la vera indipendenza, quando è ben pagato, inamovibile ed intraslocabile.

Fatte queste premesse, egli soggiunse, che per dotare l'Italia di un buon sistema di contenzioso amministrativo bisogna affidarlo a tribunali speciali, e fare che questi siano composti di giudici indipendenti, i quali per conseguenza, secondo le idee ch'egli veniva svolgendo, non solo verrebbero largamente retribuiti, non solo sarebbero inamovibili, ma neppure traslocabili, in guisa che sempre quando il Governo volesse mandare uno di questi giudici del contenzioso amministrativo da Susa a Pinerolo, dovrebbe dargli un aumento di stipendio.

Una voce. Ed una promozione.

Altra voce. A Susa non c'è Consiglio di prefettura.

BOGGIO. Se non si vuole l'esempio di una traslocazione da Susa a Pinerolo, perchè meno esatto, sopporrò invece una traslocazione da Torino a Cuneo.

A Torino avvi il Consiglio di prefettura, e c'è del pari a Cuneo, cosicchè l'esempio riesce esatto: e le due città sono collegate da una linea diretta di ferrovia, le comunicazioni sono più facili e più pronte di quanto siano fra Susa e Pinerolo, epperò la traslocazione di un consigliere da Torino a Cuneo sarebbe pure cosa di pochissimo rilievo.

Or bene: vuole l'onorevole Crispi che per avere giudici indipendenti nel contenzioso amministrativo neppure simile innocente traslocazione sia possibile?

Ma se la estensione del contenzioso amministrativo a tutto il regno richiede sì fatte condizioni sarà essa attuabile?

Conviene allargare a tutto il regno una istituzione la quale anzitutto dovrebbe essere radicalmente rinno-

vata; nella quale soprattutto converrebbe pensar modo a introdurre quell'elemento di assoluta indipendenza che non si trova nei Consigli di prefettura, quali ora sono, e la quale è la prima condizione di una buona magistratura?

E questa indipendenza, ve lo dice l'onorevole Crispi, non potrete averla, salvochè mediante grossi stipendi, mediante l'inamovibilità, mediante l'intraslocabilità.

Ora, io vi domando se, nelle condizioni finanziarie attuali del regno, mettere innanzi un sistema di questa natura non sia la più strana fra le illusioni.

Enunciare tale proposta equivale a giudicarla.

Però non mi fa meraviglia che un tale sistema sia formulato dall'onorevole Crispi. Egli ha sempre avuto le aspirazioni ed il coraggio delle cose impossibili. (*Si ride*)

Qualche volta, è vero, anche le cose impossibili da lui tentate in vantaggio del paese gli sono riuscite bene, e ciò lo onora; ma lo avere una volta attuata una impossibilità non debb'essere ragione, per l'uomo savio, di rifarsi a tentare ad ogni momento la fortuna, con erigere in sistema l'accidente fortunato, il buon successo che, vuoi per il favore del caso, vuoi per il merito personale dello agente, coronò una volta l'audace iniziativa di impresa temeraria.

Laonde io tengo per dimostrato che, inteso l'organismo del contenzioso amministrativo così quale fu proposto dall'onorevole Crispi, riesce impossibile estenderlo a tutto il regno, perchè le condizioni stesse accennate dall'onorevole Crispi, le quali sarebbero indispensabili per fare l'unificazione a questo modo, sono condizioni impossibili.

Ma inoltre c'è un'altra considerazione, un'altra circostanza, della quale bisogna pure tener conto: voglio dire il fatto compiuto.

L'Umbria, le Marche e le Romagne cinque anni addietro hanno veduto sopprimere il contenzioso amministrativo; queste parti importantissime del regno da cinque anni vivono senza contenzioso amministrativo, e non pare che stiano peggio per questo. Queste medesime provincie hanno veduto che anche là dove il contenzioso amministrativo fu mantenuto, lo si venne però assai restringendo e limitando, come accadde in Piemonte per la legge del 1859.

Or bene: il giorno in cui voi tentereste ripristinare il contenzioso amministrativo in quelle provincie, voi urtereste l'opinione pubblica, voi offendereste la coscienza giuridica di quelle popolazioni.

Certo io non voglio dire con ciò che questa sia una ragione decisiva per abbandonare il contenzioso amministrativo in tutto il regno.

Sarebbe anzi strano che il fatto compiuto da un commissario straordinario nel 1859 in alcuna provincia, esagerando fors'anco le proprie facoltà, bastasse per far credere pregiudicata irrevocabilmente una gravissima questione di principio in tutto il regno; ma intendo dire che un fatto di questa natura deve esser preso da voi in grande considerazione; deve renderci molto guar-

dinghi nel ristabilire ciò che fu soppresso; deve, insomma, imporci l'obbligo d'astenerci dal far questa ristaurazione del contenzioso amministrativo, se non riusciamo a dimostrarne con tutta evidenza la necessità.

Se in altre cose potrebbe bastare una probabilità, una plausibilità di ragione, qui sarebbe necessaria la evidenza della ragione.

Ed è appunto questa evidenza che fin qui io non sono riuscito a scorgere, perchè, o si guardi alle origini storiche del contenzioso amministrativo, o si guardi alla sua ragione intima di essere, o si guardi alla sua costituzione attuale o possibile, ci troveremo sempre lontanissimi da quei caratteri che impongono alla coscienza dell'uomo intelligente ed onesto la necessità di riconoscere e proclamare certi veri come assiomi apodittici e incontrovertibili.

E per far capo dalle origini storiche, dirò che ho prestato la massima attenzione all'esposizione che ci fecero ieri delle prime origini del contenzioso amministrativo presso i popoli moderni l'onorevole Cordova e l'onorevole Mancini.

Ma in verità che, eziandio in ordine a questa parte di due discorsi che ho molto ammirati, io non ho potuto ricavare alcun elemento di convinzione pratica per la recisa ed assoluta contrarietà delle asserzioni e delle induzioni dei due egregi oratori.

Io non tenterò certo d'improvvisarvi qui una terza istoria dell'origine del contenzioso amministrativo, la quale non riuscirebbe che a tediarvi, perchè non saprei farla con quel brio col quale esposero le loro elucubrazioni quei due potenti ingegni, o tutto al più tale mio tentativo non varrebbe che ad introdurre un po' più di perplessità, di confusione nello spirito di coloro che avessero la bonarietà di ascoltare una simile digressione. (*ilarità*).

Invece starò pago a dire che, pretermessa pur anche ogni più sottile disquisizione storica, non mi sembrerebbe scostarsi dal vero chi dicesse che il contenzioso amministrativo ha domandata, per così dire, la sua ragione d'essere all'antagonismo che, fino a questi ultimi tempi nostri, ha esistito presso la maggior parte delle nazioni moderne fra lo Stato come ente morale, e specialmente lo Stato personificato nel Governo, e i singoli cittadini come tali.

Chi vorrà negare che fino a questi ultimi anni fosse opinione molto diffusa quella secondo la quale lo Stato avrebbe interessi non solamente distinti, ma contrari a quelli degli'individui, e che, e *converso*, gl'interessi degli'individui fossero non solo diversi, ma il più delle volte contrari agl'interessi dello Stato?

Quest'opinione, mentre per una parte è naturale che fosse messa innanzi dai governanti che avevano presa l'abitudine di plagiare la celebre formola di Luigi XIV, questa medesima opinione dovette naturalmente trovare credito anche nelle popolazioni, le quali, vedendosi malmenate dai loro Governi, non potevano certo formarsi il concetto che vi fossero identità d'interessi

tra loro medesime e questi Governi che le malmenavano.

Sino al 1859 nell'Italia nostra (per non cercar esempi fuori di casa), se ne eccettuiamo le antiche provincie che dopo il 1848 ebbero lo Statuto, non è egli vero che in tutte le altre provincie le popolazioni hanno sempre dovuto considerare i loro Governi speciali come loro nemici?

Non è vero che ha esistito sempre quest'antagonismo, finchè hanno durato i Governi della casa di Lorena in Toscana, dell'Austria in Lombardia, dei Borboni a Parma e nell'Italia meridionale, dell'Estense a Modena, del Papa nelle Romagne, nell'Umbria, nelle Marche?

Non è vero che tale antagonismo allora solamente cessa quando il Governo di uno Stato cessa di avere a base l'interesse d'un individuo, d'una dinastia o d'una casta, per prendere invece a base l'interesse generale dei cittadini?

Quando un Governo comincia ad essere veramente nazionale, allora esso muta natura, e questa sua trasformazione è sentita, è giudicata, è apprezzata dalla coscienza universale.

Allora si comincia a comprendere e a dire che il Governo non è un qualcosa di diverso dalla nazione, di eterogeneo, di ostile ad essa, ma che invece ne fa parte integrante.

Allora si comincia a capire e a dire che altro non è il Governo veramente se non che il complesso dei primi funzionari della nazione, come il Re ne è il primo e supremo magistrato.

Allora si capisce e si dice che il Governo non esiste per altro scopo o con altra missione fuor quella di fare l'interesse di tutti.

Allora in una parola si sente, si comprende da tutti che fra Governo e nazione non c'è antagonismo, ma sì all'incontro solidarietà d'interessi.

Ma finchè un popolo non riesce ad avere un Governo che sorga sopra questa larga base, un Governo nazionale, lo antagonismo dura; dura col falso concetto che di loro medesimi hanno principi e Governi; dura nella stessa opinione popolare, per la diffidenza e talvolta l'odio che l'accende contro il Governo che a forza subisce; diffidenza ed odio i quali certamente non giovano a creare veruna comunanza d'idee, di aspirazioni e di benessere.

E di qui appunto credo io che ha dovuto molto naturalmente derivare le sue origini il contenzioso amministrativo.

Infatti, posto che lo Stato o il Governo rappresentasse una serie o sfera d'interessi, e i singoli cittadini si considerassero avere altri, diversi e talora contrari interessi, fu necessità prevedere il caso di un conflitto fra questi e quelli.

Ma in un ordine politico in cui il Governo è tutto, in cui lo Stato assorbe l'individuo, era tollerabile che, nato il conflitto fra l'interesse individuale e l'interesse collettivo, questo soccombesse?

TORNATA DEL 10 GIUGNO

Esporre l'interesse collettivo al pericolo di essere sopraffatto dall'interesse individuale equivaleva a cangiar tutto il sistema politico vigente ed a sconvolgere dalle ime basi l'ordinamento sociale esistente.

Di qui le due giurisdizioni: di qui i due principii o criteri affatto diversi ai quali l'una e l'altra di esse dovrà informarsi.

Nasce un conflitto fra individui?

L'interesse di un individuo vale, negli Stati moderni, anche anteriormente ai grandi rivolgimenti politici del 1848, e, salve poche eccezioni, l'interesse di un individuo vale quello di un altro individuo.

Per conseguenza il diritto comune, la giurisdizione ordinaria definirà questi conflitti, e li definirà applicando il principio di giustizia.

Nasce invece un conflitto fra uno o più individui dall'una parte e lo Stato o Governo dall'altra?

In tal caso, secondo quelle teoriche, lo Stato rappresenta l'interesse generale, l'individuo non rappresenta che un interesse personale; la pubblica utilità, il vantaggio del Governo, dello Stato, che potrà anche diventar quello del maggior numero per una torta applicazione agli Stati popolari dei principii propri dei Governi assoluti, dovrà prevalere sull'interesse individuale.

E per assicurare questa prevalenza si creerà la giurisdizione e la legislazione speciale del contenzioso amministrativo: sua missione, difendere l'interesse dello Stato contro i singoli; suo criterio per conseguenza non più la giustizia, ma la utilità pubblica.

E tale veramente è la teoria che tutti i trattatisti della materia credettero di poter insegnare quale una verità ortodossa, una verità indiscutibile!

Tali sono i ragionamenti i quali condussero il legislatore a pensare che debbano esistere tribunali ordinari e tribunali del contenzioso amministrativo, separati e distinti fra di loro, in modo che i primi giudichino secondo il principio di giustizia, e gli altri secondo il principio di utilità.

Or bene: dovrò io spendere molte parole per dimostrare che queste teorie non possono più essere le nostre?

Quando un Governo, quando uno Stato ha per base un plebiscito, espressione della volontà di ventidue milioni di cittadini, unanimi nelle loro aspirazioni, nei loro propositi e nei loro intendimenti; quando un Governo è veramente nazionale; quando un Governo s'informa a questo criterio, che l'interesse di tutti è l'interesse di ciascuno, ed *e converso* l'interesse di ciascuno è l'interesse di tutti, perchè il benessere generale non è che la risultante del benessere individuale; quando questi sono i caratteri del Governo, quale necessità vi sarà di due giurisdizioni?

Perchè mantenere e creare due ordini distinti di magistrati, se l'uno e l'altro più non debbono avere che una medesima norma, più non debbono applicare che uno stesso principio?

Perchè il dualismo nei tribunali, quando l'antagonismo fra Stato e cittadino è cessato?

L'onorevole Cordova ha preveduto le difficoltà che nell'ordine dei principii razionali incontrava la sua tesi: epperchè egli preferì portare la discussione sul terreno pratico.

E così operando, egli fece egregiamente, perchè, se vogliamo giungere ad una qualche soluzione concreta, conviene appunto che la questione si riduca ad indagare se la soppressione del contenzioso amministrativo, la quale è così utile alla unificazione politica e giuridica, non dia luogo per avventura ad inconvenienti pratici di grave rilevanza.

Il che precisamente fu affermato dall'onorevole Cordova, il quale ha messo innanzi alcuni casi speciali che a lui parevano dimostrare l'impossibilità di sopprimere il contenzioso amministrativo. Ma in verità, per quanto sia grande la deferenza che ho per l'ingegno e la dottrina dell'onorevole Cordova, della cui amicizia da molti anni io mi onoro, non mi è sembrato che quegli esempi dessero vittoria completa al suo sistema.

Ricorderò fra tutti i due casi principali da lui proposti, quelli sui quali più specialmente egli ha chiamato l'attenzione della Camera, dicendo essere persuaso che dimostravano meglio di qualunque altro esempio la necessità d'una giurisdizione speciale per le materie contenziose amministrative e la impossibilità di attribuirle alle giurisdizioni ordinarie.

Quei due esempi riferivansi alle servitù militari ed alle miniere.

Egli ricordava in ordine alle servitù militari consistere esse in una determinata zona, in prossimità delle piazze forti, entro la quale non si possono alzare fabbriche.

Egli avvertiva come questa zona abbia una data estensione, che può essere di 750 o di 500 metri, e soggiungeva che nel misurare il più o il meno della estensione della zona si deve tener conto di talune condizioni speciali, le quali diversamente influiscono secondo i casi. Conchiudeva non essere possibile che le questioni relative alla delimitazione di tali zone si definiscano dai tribunali ordinari.

Ma è questa conclusione appunto che io non sono riuscito a comprendere.

La legge è che crea le zone militari: la legge è che determina la estensione loro, la legge è che prevede quelle certe contingenze speciali che influiranno sul più o sul meno.

Or bene: se i due, o i tre, o i quattro consiglieri di prefettura avranno attitudine sufficiente a risolvere tutte le controversie relative a queste zone di servitù militari, perchè dovrem credere che tale attitudine manchi ai giudici civili? Quando la legge ha dichiarato che vi dev'essere quella tale distanza tra le prime costruzioni possibili e la linea delle fortificazioni, ed indicato i modi, le condizioni secondo le quali questa distanza si deve calcolare, il tribunale farà per una questione di zona militare ciò che fa per qualunque altra questione tecnica, per esempio, per una questione di acque.

Forsechè i tre o i cinque giudici civili sono competenti essi personalmente in tutte le questioni tecniche che loro si presentano? Eppure le risolvono tutte, le risolvono coll'aiuto loro somministrato dalle leggi di procedura, cioè coll'intervento di periti. Lo stesso si farà, occorrendo, per le zone militari.

Vengo alle miniere.

Diceva l'onorevole Cordova che allorquando il proprietario del suolo, sotto il quale esiste la miniera, lascia decorrere i termini voluti dalla legge senza coltivarla, deve essere dichiarato decaduto dal diritto di prelazione, perchè così vuole la pubblica utilità. Ed avea pienamente ragione.

Ma perchè questa decadenza, che deve essere l'effetto dell'inadempimento di certe condizioni, non potrà essere pronunciata dai tribunali ordinari? Se il proprietario del suolo crede violato un suo diritto, se, a cagion d'esempio, crede pronunciata ingiustamente la decadenza, perchè egli non avea mancato ancora alle condizioni impostegli dalla legge; se, per esempio, egli sa di poter provare che, se ha sospeso per due anni i lavori, ciò avvenne per cause che avrebbero reso impossibile a qualunque altra persona di avviarli in quel periodo; se il proprietario è in grado di dare queste prove, perchè non le dovremo ammettere? E se le diremo ammissibili, perchè non potranno essere fatte e giudicate dinanzi ai tribunali ordinari?

Neppure adunque in questi argomenti dell'onorevole Cordova mi è sembrato di vedere difficoltà così sostanziali che dovessero impedirci di applicare anche qui il principio unificatore, restaurando il diritto comune.

Ma una più grave obiezione si è mossa al progetto di legge, obiezione in parte vera.

Si è detto che col sistema proposto dalla Commissione un gran numero di atti saranno abbandonati all'autorità amministrativa, la quale deciderà senza il sussidio della pubblicità, senza la collegialità, senza, insomma, quelle guarentigie che ora abbiamo, ed alle quali si sostituirebbe l'arbitrio di un solo.

Anzitutto, le guarentigie che ora abbiamo non sono tanto serie e tanto efficaci da doversi mettere a repentaglio tutto il sistema della nuova legge, per il timore che alcuna di esse potesse venire comechessia vulnerata.

Ma neppure è caso di ciò; imperocchè, s'egli è vero che in questa parte la proposta di legge sia incompleta, chi ci vieta di completarla? Io credo anzi che nelle intenzioni della Commissione non fu mai che alcuna delle attuali franchigie dei diritti e degl'interessi dei cittadini venisse meno. Essa vuole accrescerle e non già diminuirle.

Tanto è vero che il progetto della Commissione, all'articolo 3, dichiara che anche negli atti di pura amministrazione si provvederà con decreto motivato, uditi i Consigli amministrativi; e contro questo decreto medesimo sarà aperto il ricorso in via gerarchica.

Vero è che l'onorevole Crispi, non ha guari, diceva illusorio un tale diritto di ricorso. Ma sta in noi il fare

che esso acquisti tutti i caratteri della serietà e della efficacia.

Quando saremo nella discussione degli articoli, l'onorevole Crispi, l'onorevole Cordova, ed altri con loro, potranno proporre emendamenti che chiariscano il concetto di questi articoli e che introducano nel sistema tutte quelle guarentigie che possano, senza pregiudizio del pubblico interesse, assicurare, contro ogni pericolo di violazione per parte dell'arbitrio amministrativo, i diritti dei singoli.

Sembra poi a me che la Commissione abbia informato il suo sistema ai veri principii, e proponga una felice soluzione all'arduo problema, dacchè negli articoli 1 e 2 e nell'articolo 4, senza menomare quella parte d'azione che per il buon andamento della cosa pubblica è necessario rimanga al potere esecutivo, ha guarentito efficacissimamente i diritti dei singoli col dare facoltà ai tribunali di esercitare un vero sindacato sopra tutti gli atti del potere esecutivo.

Ed è questo per me un immenso miglioramento, è questo per me un gran passo, perchè allo stato attuale della legislazione questo sindacato sugli atti del potere esecutivo o non esiste, od è coartato entro limiti troppo angusti. Infatti non si esercita altrimenti che sotto forma di ricorso del cittadino, che crede leso un suo diritto, al Consiglio di Stato.

Io non voglio certo mettere in dubbio il senno, l'imparzialità e molto meno l'indipendenza del Consiglio di Stato; io medesimo, personalmente, come avvocato, in molte circostanze, e in talun caso anzi recentissimo, ho avuto la prova la più luminosa della somma indipendenza di quel corpo; ma non è men vero che innanzi al Consiglio di Stato non essendo per questa materia applicato in tutta la sua pienezza il principio del contraddittorio, e così della discussione, i cittadini hanno assai minori guarentigie di quelle che troverebbero innanzi ai tribunali ordinari.

Ma a questo proposito l'onorevole Crispi osservava che noi ci lasciamo illudere da parole vane, imperocchè, secondo questo medesimo articolo del progetto della Commissione, dovendo il tribunale ordinario limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto ma non potendo questo essere rivotato o modificato se non in seguito a ricorso alla stessa autorità amministrativa, può parere non abbastanza efficace l'intervenzione del potere giudiziario; massimechè afferma l'onorevole Crispi essersi già avuti molti esempi di casi nei quali l'autorità amministrativa non volle modificare o rivotare il suo decreto, malgrado che si fosse chiarito illegale.

Senonchè qui anzitutto io debbo dichiarare che di questi esempi io non ne conosco alcuno; credo che non ne esistano per una semplicissima ragione.

Insino ad oggi non avvi legge che autorizzi i magistrati ordinari a dichiarare che un atto del potere esecutivo nelle sue conseguenze giuridiche non possa venir preso in considerazione.

Dunque non ha potuto finora mai succedere che il

potere esecutivo si rifiutasse a dare esecuzione ad una sentenza che non potè ancora emanare, perchè non esiste magistrato con autorità di pronunziarla.

All'incontro votiamo questa legge, il principio di essa, voglio dire; votiamo quell'articolo; e se per avventura sembri ambiguo, incompleto, oscuro, spieghiamolo, rischiariamolo, completiamolo con tutti gli emendamenti opportuni; e l'efficacia e bontà della legge non tarderanno a rendersi sensibili. Imperocchè anzitutto io non credo che allorquando un magistrato, in esecuzione di una legge, avrà pronunziato, dichiarando non doversi eseguire un qualche atto amministrativo, vogliono gli agenti dell'amministrazione o del potere esecutivo rifiutarsi a riconoscere ed osservare quel giudicato. Ma quando pur vi si rifiutassero, questo atto del potere esecutivo sarebbe pur sempre esautorato e colpito d'impotenza. Cosicchè non sarà la speranza nostra che debba dirsi illusoria, ma l'atto del potere esecutivo che tale diventa.

E in realtà quando il magistrato dichiara che quell'atto non può avere conseguenze giuridiche, ciò significa che, se forse non comparirà nella raccolta degli atti del Governo un secondo decreto che dichiarò revocato il primo, nessuno però vorrà più dare ad esso esecuzione alcuna, od anche volendolo, nessuno sarà in grado di fare che quel decreto riacquisti effetto di sorta.

Esso starà quale lettera morta, perchè sempre quando alcuno tentasse di dare ad esso esecuzione, la legge stessa che conferì la facoltà al tribunale di togliergli ogni efficacia giuridica, la legge sarà un ostacolo irresistibile a che quel decreto possa comechessia giovare o nuocere ad alcuno. Epperò la materiale ed innocua esistenza del decreto esautorato, lungi dal chiarire vano e inutile il concetto della proposta legge, sarà un omaggio viemaggiore reso alla sua forza ed autorità, della quale renderà muta, ma tanto più energica testimonianza, il fatto stesso della inesecuzione del non revocato decreto.

Come nella proposta si provvede assai bene a circoscrivere entro più giusti confini l'azione amministrativa, così mi sembra anche risolto felicemente l'altro problema della delimitazione fra le due autorità.

Possono venire in conflitto diritti o interessi. Ebbene, il progetto di legge comincia col demandare esclusivamente ai magistrati ordinari tutte le questioni circa i diritti civili o politici. Quanto agli interessi propone che provveda l'autorità amministrativa, salvo il temperamento del ricorso in via gerarchica.

A questa proposta della Commissione l'onorevole Crispi e l'onorevole Cordova obiettarono esser vana questa distinzione fra interessi e diritti, perchè è impossibile segnare un limite sicuro fra i diritti e gli interessi, talchè niuno potrà piantare le colonne d'Ercole sulle quali si possa scrivere:

« Fin qui è diritto, al di là comincia ad essere l'interesse. »

E sia pure cosa malagevolissima questo sceveramento.

All'onorevole Crispi che per combattere l'abolizione del contenzioso amministrativo ci rimproverava non ha guari di non essere troppo teneri dell'unità, dacchè votammo la legge eccezionale Pica contro i briganti: all'onorevole Crispi dirò che non sempre nelle leggi è indispensabile la precisione matematica, posciachè l'opera del legislatore ha la sua applicazione e il suo complemento nell'opera della magistratura. La giurisprudenza spiega, esplica e completa la legge.

Del che la Camera stessa diede un esempio in una delle sue ultime votazioni, quando a proposito della non sequestrabilità delle pensioni e degli stipendi degli impiegati, potendo risolvere ogni dubbio di retroattività e fare la legge chiara, preferì lasciarla oscura, mostrando con ciò la maggioranza di avere opinione che ogni dubbietà sarebbe poscia risolta dalla giurisprudenza forense.

Or bene, la stessa cosa accadrà praticamente in ordine alla distinzione fra interessi e diritti fra una precisa e completa enumerazione di tutti i casi nei quali la ragione posta in campo da un cittadino costituirà l'esercizio di un diritto e il caso in cui essa non versi che intorno ad un interesse.

Una legge su questa materia non può paragonarsi ad una tariffa doganale, la quale è in grado di enumerare specificatamente tutte le serie degli oggetti che son colpiti dal dazio, coll'indicazione della quota di dazio a ciascuno di essi relativo.

Ma se la legge non potrà fare la enumerazione dei diritti civili e politici spettanti al cittadino verso lo Stato, qualunque privato avrà sempre aperto l'adito ai tribunali anche allorquando si tratti di un atto o decreto governativo. Il tribunale pronunzierà se con quel tal atto il Governo abbia violato sì o no un diritto. E quando un tribunale avrà pronunziato che non è violato alcun diritto, il cittadino si acquieterà a questa, come si sarebbe acquietato a qualunque altra decisione di magistrato, e vi si acquieterà volentieri perchè saprà che è decisione questa di un magistrato indipendente, e per ciò stesso imparziale e giusto.

Che se invece il magistrato decide che in quella questione è compromesso il diritto di un singolo, darà certo ai privati cittadini il potere esecutivo questo ottimo esempio di mostrarsi egli pure ossequiente alla legge ed ai decreti del magistrato dalla legge stessa designato per sindacare e giudicare i di lui atti, nè più vorrà dare ulteriore esecuzione ad un atto che il magistrato avrà giudicato illegale ed eccessivo.

Ed ecco come gradatamente la giurisprudenza compirà essa l'opera, certo ardua molto, di distinguere e separare, nei rapporti tra lo Stato e l'individuo, i diritti dagli interessi.

Di modo che io non vedo come neppure sotto questo aspetto il principio della legge possa incontrare seria difficoltà.

Ma inoltre ha per me la presente proposta di legge questo immenso vantaggio che ci avvia verso uno stato di cose il quale sin ora presso di noi non ha mai esi-

stito; ci avvia verso uno stato di cose che, se non rende assolutamente seria ed efficace la responsabilità ministeriale, le toglie però alquanto di ciò che ebbe sempre fin qui di esclusivamente mitico.

È evidente che, se noi sanciremo una legge qual si è quella che ci venne proposta, per virtù della quale gli atti del potere esecutivo possano essere deferiti ai magistrati ordinari; per virtù della quale i magistrati ordinari potranno dichiarare che tale o tal altro atto del potere esecutivo ha offeso i diritti del cittadino e non deve ricevere effetto di sorta, è evidente dico, che se noi entriamo in questo sistema, la responsabilità ministeriale diventerà qualche cosa di più serio di ciò che ora non sia.

Infatti, per il rispetto che i ministri, i pubblici funzionari debbono avere di loro stessi, certo vorranno evitare di emettere decisioni con troppa leggerezza, le quali possono facilmente esporli ad un giudicato del tribunale che infligga loro un biasimo, dichiarando un loro atto illegale e lesivo dei diritti dei cittadini.

Egli è per queste considerazioni che io senza discendere ora a discussione speciale sugli articoli, perchè credo che tutte le osservazioni che si possono mettere innanzi, intorno al modo di attuare il principio, dovranno trovare la loro sede naturale dopo il voto sulla massima; e riservandomi anzi sin d'ora di presentare a taluni degli articoli alcune modificazioni allo scopo di rendere più efficace l'attuazione del principio a cui si informa la legge; e con questa riserva e con queste dichiarazioni, io prego la Camera di voler accettare in massima il progetto di legge, deliberando di passare alla discussione degli articoli (ben inteso quando sarà chiusa la discussione generale), e prego la Camera a voler accettare il principio fondamentale della legge proposita, perchè son persuaso che a questo modo avremo fatto opera altamente unificatrice, e per conseguenza altamente politica, altamente utile alla patria italiana. E avremo ad un tempo promossa anche l'unità giuridica, inquantochè si sarà inaugurato un sistema uniforme per l'apprezzamento ed il giudizio di tutti i conflitti fra lo Stato e i cittadini. Oltrechè, sottoponendo gli atti degli uomini del Governo al sindacato della magistratura indipendente, potremo operare che si ottengano anche presso di noi quegli ottimi effetti che se n'ebbero in Inghilterra ed in America. E non crederei mai si fosse fatto poco quando a questo modo, se non altro, si ottenesse di far diventare qualche cosa di serio la responsabilità ministeriale. (*Bravo! bene!*)

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Boggio a far pervenire i suoi emendamenti al banco della Presidenza onde possano essere stampati cogli altri.

Avverto intanto che l'onorevole Brunetti presentò un emendamento all'articolo 4 del progetto di legge così concepito:

« Propongo che all'articolo 4 del progetto di legge pel contenzioso amministrativo sia sostituito il seguente articolo:

« L'autorità dalla cosa giudicata per le controversie contemplate nei precedenti articoli 1 e 2 avrà quella estensione e quei limiti che sono prescritti per ogni altro giudicato dalle leggi civili del regno. »

Vi sono poi gli emendamenti del deputato Soldi, di cui egli stesso ha dato lettura.

BORGATTI, relatore. Prego che siano comunicati per tempo alla Commissione.

PRESIDENTE. Ora la parola spetta al deputato Bon-Compagni.

BON-COMPAGNI. Ho ascoltato con molta attenzione le obiezioni mosse contro il progetto di legge. Le più si riferiscono al modo in cui dalla Commissione fu inteso, espresso, applicato il principio della legge, che non a questo principio considerato in sè stesso.

Restringere le mie considerazioni al principio direttivo, non tanto per discutere l'opera della Commissione quanto per chiarirla in modo che ciò che sarò per dire possa riescire, se mi sarà dato, di qualche utilità pratica nella discussione che intraprendiamo. Forse a questa discussione sarei rimasto estraneo, ma mi parve debito mio di entrarvi dappoichè nell'accurata relazione che precede la proposta della presente Commissione, vedo messe innanzi le opinioni di un'altra Commissione di cui mi onoro di aver fatto parte nel Parlamento subalpino, e le parole della relazione che io scrissi allora.

Io incomincerò dunque il mio discorso da quel punto e lo incomincerò mettendo innanzi una grande volgarità.

I Governi sono istituiti per proteggere gl'interessi comuni dei cittadini: tra questi interessi avviene uno, e questa è un'altra volgarità, che sta sopra gli altri, ed è quello di proteggere l'incolumità delle persone, la libertà delle azioni, la sicurezza delle proprietà.

A questo suo debito gli Stati, i Governi provveggono per mezzo dei giudizi.

Ma non ha altro compito lo Stato? Il Governo non rende altri servizi alla società?

Sì, ne rende altri.

Esso rende dei servizi che altri non potrebbe rendere in vece sua.

Vi sono dei paesi in cui il Governo fa pochissimo, in cui lascia una grandissima larghezza all'attività spontanea, all'iniziativa privata dei cittadini: sono questi i paesi che reputo più savi, quelli che preferisco, quelli al cui modello io desidero che si accosti il Governo italiano. Tuttavia non ne trovate nessuno in cui il Governo non assuma altro ufficio se non quello di proteggere le persone. Esaminate quello che è meno frammentante, quello che lascia un più largo campo all'iniziativa privata, esaminate il Governo degli Stati Uniti; ebbene nessun Governo al mondo ha prescritto delle discipline più precise per promuovere l'istruzione popolare. Io leggeva ultimamente, quando si trattava di un interesse che il regno italiano aveva negli Stati Uniti, che gli Stati marittimi prescrivevano che certi piloti fossero solo abilitati a prestare i loro servizi alle navi che peri-

TORNATA DEL 10 GIUGNO

colassero presso ai loro porti. Voi vedete dunque che tutti i Governi si occupano di certi interessi oltre a quello di proteggere le persone.

Ora, quando adempie a tutti questi diversi uffici, sia che egli giudichi, sia che egli protegga gl'individui, sia che egli promuova gl'interessi pubblici, che fa il Governo? Il Governo comanda sempre: è natura, è necessità d'ogni Governo, d'ogni società civile che questo suo comando non incontri resistenza. In ciò i Governi liberi vanno di paro coi più assoluti; una sola differenza distingue gli uni dagli altri, da questa differenza dipendono le sorti della civiltà, perchè negli uni si discute, negli altri si obbedisce, si sta muti innanzi all'autorità del Governo che comanda.

Ma queste due funzioni che io vi ho accennato sono d'una natura così diversa, che il Governo è necessariamente condotto a compierle con mezzi assolutamente diversi. Allorquando egli protegge i diritti individuali, procede da una regola immutabile, com'è immutabile la giustizia; indi avviene che i giudizi non prendono norma dai comandi di chi governa. Non ci è nessun paese al mondo, per quanto l'autorità che regge lo Stato sia assoluta, per quanto ella degeneri in tiranide, non ve ne ha un solo al mondo in cui il Governo confessi ch'egli comandi i giudizi.

Allorquando si tratta di atti che promuovono l'interesse pubblico, che non proteggono il diritto delle persone, il Governo fa altra cosa; egli prende norma dalla prudenza, dall'estimazione delle occorrenze, da un complesso di considerazioni che non possono definirsi per mezzo di una regola assoluta. Indi quella parola barbara di *potere discrezionale*. Necessariamente è sempre un potere discrezionale quello che il Governo esercita nell'amministrazione dello Stato. Diciamolo in linguaggio più italiano, più accomodato al senso comune, vi è un potere il cui uso dipende dal discernimento, dalla prudenza, dalla discrezione di chi l'adopera. Indi due norme affatto diverse, allorquando il Governo difende un diritto, od allorquando promuove un interesse comune. Indi la natura speciale del procedimento giuridico, indi quella condizione suprema che nessuno può mai domandare conto al giudice del suo voto; indi l'inaffidabilità con cui le leggi recenti, con cui il nostro Statuto hanno voluto assicurare la buona e liberale amministrazione della giustizia.

Vi ho detto che coloro che amministrano comandano. Comandano sì, ma talvolta essi fanno altra cosa: essi posseggono dei beni, essi risarciscono dei danni, essi stipulano dei contratti. Quando compiono tutti questi atti essi non comandano, essi non esercitano quell'autorità a cui tutti devono obbedire.

Ma avvi ancora un'altra considerazione. Quando essi comandano possono trovarsi di contro a dei diritti, e questi diritti possono opporre un ostacolo all'esecuzione di questo comando.

Udii in questa discussione che non è ben chiaro, ben definito il limite che separa l'interesse dal diritto. Vi confesso che fui molto meravigliato a udire questa pro-

posizione da uomini dotti, da uomini a cui non solo debbono essere, ma a cui sono certamente famigliari i principii fondamentali del diritto.

Come! Io ho interesse e posso avere un giusto interesse che una strada passi in un luogo piuttosto che in un altro; mi competerà perciò un diritto come mi compete quando rivendico una proprietà, quando pretendo l'esecuzione di un contratto, od il risarcimento di un danno che mi sia stato cagionato?

Certamente avvi qui una differenza sostanziale tra i due casi, perchè non si può procedere nell'istesso modo.

Che cosa dovrà dunque farsi quando il Governo abbia innanzi a sé un diritto; dovrà prevalere il potere amministrativo sul potere giudiziario? Dovrà egli dire: io procedo all'esecuzione dell'atto che ho comandato nell'interesse dell'amministrazione pubblica, qualunque sia il diritto che ci si possa opporre, o dovrà ristarsi e fare risolvere l'opposizione dai magistrati che sono preposti alla tutela del diritto?

Per me vi sono due considerazioni che m'inducono a questo partito: primo, che la difesa dei diritti individuali è il fine supremo dell'umana società, e per la sua importanza va innanzi a tutti gli altri fini; in secondo luogo, che la protezione di questi diritti non può rendersi efficace altrimenti che mettendo in opera tutte quelle guarentigie che gli ordini giuridici assicurano.

Ma, si dirà, insomma, coll'amministrazione esecutiva vi è l'amministrazione giudicante, l'amministrazione contenziosa. Io confesso che questo accoppiamento di due parole che fanno a pugni, mi pare mostruoso.

Se voi amministrare, non giudicate; se voi giudicate, non amministrare.

Queste due funzioni procedono con due metodi assolutamente diversi; se voi procedete nelle forme che si osservano allorquando si giudica, non amministrare; se voi procedete col metodo imperioso di chi amministra, non giudicate.

Da uno di quelli che presero a parlare nella presente discussione fu invocata l'autorità di uno dei più grandi pubblicisti costituzionali della Francia, il duca di Broglie. Permettetemi che io vi metta innanzi un passo in cui l'illustre scrittore fa spiccare tutte le differenze sostanziali che passano tra l'andamento della amministrazione e quello del procedimento giuridico.

« In materia giudiziaria, dice egli, è massima che ogni questione debba portarsi innanzi ad un giudice estraneo agl'interessi di cui si tratta, che non ne abbia preso cognizione insino allora, innanzi ad un giudice di cui nè l'interesse, nè l'amor proprio, sieno impegnati nell'esito che possa avere la questione; in materia di contenzioso amministrativo, all'opposto, è massima che ogni questione debba portarsi innanzi all'autorità stessa contro cui è rivolto il richiamo. In materia giuridica, è massima che il giudice che pronuncia sia inamovibile, indipendente, esente da ogni responsabilità, che

non abbia sopra di sé altri che Dio e la legge; in materia di contenzioso amministrativo è massima che l'autorità che pronuncia sia amovibile, responsabile, dipendente, soggetta a rendere conto dell'operato suo. In materia giuridica è massima che ogni inchiesta si restringa rigorosamente nei limiti dell'azione e dell'eccezione; in materia di contenzioso amministrativo è massima che l'inchiesta dei fatti si estenda a tutti gli interessi, a tutte le persone interessate, che sono o non sono in causa.

Ciascuno ravvisa che queste massime contraddittorie non possono camminare di pari passo; se vi ostinate a farle procedere di conserva, converrà necessariamente che l'una sia immolata all'altra.

Non vedo guari, o signori, quali risposte possano opporsi a queste obiezioni.

Allorquando considero il sistema da questo aspetto, io vi confesso che dimando a me stesso come mai sia possibile che abbia dei propugnatori. Quando c'è una sì grande discrepanza di pareri, ci sono due partiti a prendere: l'uno è di dire all'opinione opposta alla nostra: siete assurdi, e non curarsene,

Non dimandar di lor, ma guarda e passa.

L'altro è di cercare come sia venuta in orrore (e quando si cercano le origini, spesso si trova che un sistema fu meno irragionevole che non paia in sulle prime), indi esaminare se le condizioni attuali della società umana ne comportino la conservazione.

Questa considerazione mi riconduce sopra una questione che mi rincresce toccare perchè fu trattata molto largamente e molto eruditamente dai due oratori che occuparono la seduta di ieri. Tuttavia qualche cosa convien pure che ne dica per arrivare a stringere la mia conclusione, per chiarirvi come io consideri non solamente come cosa buona ed opportuna l'abolizione del contenzioso amministrativo, ma come una necessità assoluta delle condizioni della società, della civiltà presente.

Io credo che al contenzioso amministrativo si debbano assegnare due origini: una che si ripete dal diritto antico, dal diritto che fu in vigore fra i popoli d'Europa fino alla rivoluzione francese; l'altra, che ha la sua ragion d'essere nei fatti di cotesta rivoluzione, nelle tradizioni che essa portò in Italia, come la portò in altre parti d'Europa, due grandi principii su cui si informa oggi l'ordinamento sociale, quel principio che io ho cominciato a mettervi innanzi, come la più grande volgarità: primo, che tutto debba essere ordinato a norma dell'interesse comune, che innanzi a questo interesse comune tutti i privilegi debbono cedere; secondo che la giustizia, la tutela del diritto debbano essere assolutamente indipendenti dal Governo.

Ebbene, questi due principii anticamente non erano conosciuti; sapete perchè? Perchè le società politiche moderne, voi tutti lo sapete, cominciarono da una conquista, e la conquista è la negazione di questi principii.

S'introdussero questi principii a poco a poco per il progresso naturale delle cose umane, ma s'introdussero inosservati quasi tutti, non costituirono un principio assoluto, un principio *a priori*, a cui si cercasse di uniformare tutte le istituzioni, tutte le leggi.

Allora che avvenne? Avvenne che accanto al concetto del diritto comune si stabilì sempre il concetto del privilegio. Nel diritto antico trovate sempre da una parte il diritto comune, dall'altra il privilegio.

Voi trovate l'autorità del magistrato invocata per difendere quei privilegi, e notate che nelle condizioni della società, del diritto d'allora, il privilegio non suonava quella cosa odiosa che suona oggi, perchè dal privilegio cominciarono tutte le libertà moderne. Dal privilegio dei baroni di non pagare il contributo non consentito, di non essere obbligati ad una legge alla cui formazione non fossero intervenuti, da questo privilegio incominciarono le assemblee libere. Dal privilegio dei comuni d'essere immuni dall'autorità assoluta incominciò il diritto veramente popolare di tutta l'Europa moderna; da questi privilegi municipali si svolsero quelle libertà che sono divenute immensamente più grandi, dopochè da un privilegio che erano, si trasformarono in un diritto comune.

Ed entrando in considerazioni di diritto più volgari, d'applicazione, direi, più quotidiane, c'erano molti privilegi stabiliti per ragioni d'umanità, tale era quel privilegio che noi abbiamo applicato più lungamente prima dei Codici recenti, il privilegio delle vedove, dei poveri, dei pupilli, di andare addirittura al magistrato supremo senza passare per tutte le trafilie della giurisdizione ordinaria.

Ebbene, fra tutti questi privilegi ve ne era uno che diede origine alla giurisdizione amministrativa. Spero che la Camera mi conosca abbastanza per sapere che io non parlo se non che delle cose che conosco; mi riferisco dunque alla giurisdizione amministrativa. Come l'ho potuto vedere qui nelle antiche provincie del Piemonte, la giurisdizione amministrativa cominciò così: il fisco esigeva tributi, era proprietario delle strade, delle miniere, faceva compiere le opere pubbliche. L'incolumità dei diritti del fisco era un interesse dello Stato, della nazione, di tutti i cittadini; perciò il diritto di quei tempi, la civiltà di quei tempi gli attribuì una giurisdizione privilegiata.

Le questioni che riflettevano il fisco andavano alla giurisdizione fiscale e camerale, come la chiamavano allora, e comprendeva pressochè tutte le questioni che chiamansi di contenzioso amministrativo. Ma quei magistrati erano forse meno indipendenti che gli altri? Questi magistrati non amministravano, non avevano nessuna parte diretta nello Stato, non erano, per le condizioni loro, più soggetti al Governo che gli altri; il principio espresso in modo assoluto, dichiarato *a priori* dell'indipendenza dei magistrati, è una novità, ma non è una novità questa indipendenza che ha.

Non sono infra coloro che rimpiangono i tempi passati, per quante siano le difficoltà e qualche volta gli

TORNATA DEL 10 GIUGNO

inconvenienti del presente; tuttavia non conviene negare che nella magistratura antica vi era una grande guarentigia d'indipendenza, la maggiore che dessero le istituzioni di quei tempi; essa procedeva dalle tradizioni, dalla dottrina di cui erano i custodi, dall'alta estimazione in cui erano tenuti i popoli dal Governo, per cui spesso innanzi al loro l'arbitrio del Governo doveva piegarsi.

Veniamo ora al diritto rivoluzionario, dove troveremo la seconda origine del contenzioso amministrativo.

L'Assemblea francese del 1789 proclamò i due grandi principii su cui si fondò lo Stato moderno; che i privilegi devono lasciar libero il campo al diritto ed all'interesse comune; che la tutela del diritto e l'amministrazione della giustizia devono essere indipendenti dall'azione diretta di chi governa.

Per questo titolo e per molti altri nessuna Assemblea è più degna dell'ammirazione degli uomini, nessuna tiene luogo più glorioso nella memoria della storia. Essa incorse in un grande errore, ed ebbe una grande sventura.

L'errore, non isradicato per anco oggi, fu quello di confondere la libertà colla onnipotenza di un'Assemblea elettiva. La sventura fu quella di venire in mezzo ad un tale sconvolgimento di tutto l'ordinamento politico e civile che aveva fatto scomparire la riverenza ai diritti acquisiti ed alle tradizioni più profondamente radicate nelle abitudini e nella coscienza delle nazioni, che sono per lo più i due ritegni morali che trattengono i Governi di varcare il limite fatale del despotismo.

Perciò quegli uomini, sebbene liberalissimi, esagerarono la potenza assoluta della sovranità della legge e del Governo più che non si fosse fatto mai in addietro.

Tuttavia io non credo che propriamente (e in ciò mi scosterei dall'opinione dell'onorevole Mancini) l'origine del diritto amministrativo moderno possa trovarsi nei decreti dell'Assemblea di Francia. È mestieri cercarla alla Convenzione nazionale, è mestieri cercarla in tempi peggiori.

Citerò ancora la grande autorità del duca di Broglie:

« Lo Stato incominciò ad occupare i beni del clero, indi quelli degli emigrati; i sequestri furono affidati alla cura delle amministrazioni locali. Li mise in vendita e le amministrazioni locali procedettero alla liquidazione. Vendendo i beni, si ebbero i debiti da liquidare; chiunque avesse dei diritti da far valere contro i loro proprietari doveva rivolgersi all'amministrazione.

« La cura di queste liquidazioni fu commessa all'amministrazione. Indi a poco incominciarono le persecuzioni contro i preti, contro gli emigrati, contro i nobili, contro gli aristocratici: i provvedimenti di alta polizia appartennero alle amministrazioni.

E bene incolse ai membri di quelle amministrazioni, esecutori crudeli di provvedimenti crudeli, che non po-

tevano cadere senza il consenso dei loro complici e dei loro istigatori nelle mani della giustizia ordinaria, di quella giustizia, di cui la Convenzione nazionale diffidò sempre, ed a cui surrogò i tribunali rivoluzionari e le Commissioni militari. Più di una volta essi sarebbero stati mal capitati. Bene incolse a coloro che avevano acquistate le proprietà nazionali di avere per giudici nelle contrattazioni che insorgevano dalla vendita i loro propri venditori. Giacchè le aggiudicazioni erano state fatte con tanta precipitanza, con tanta irregolarità, con tanto disordine e con tanta fretta, che non ce ne era forse una che potesse reggere all'esame fatto coi principii che reggono la materia, a termini di leggi promulgate anche nei tempi in cui le leggi si promulgavano per urgenza e si deliberavano per acclamazione.

« Fino al 1793 si trovarono dei giudici abbastanza animosi per annullare siffatti contratti in presenza delle società popolari d'allora. S'incontrarono delle vendite abbastanza scandalose per rendere inevitabili questi giudizi.

« Ma fu soprattutto la liquidazione del debito pubblico, specialmente di quella parte del debito pubblico che procedeva dal sequestro dei beni del clero e degli emigrati, che aprì l'adito all'intromissione dell'amministrazione nella cerchia della giustizia. Questa liquidazione si effettuò dalle amministrazioni locali sotto la vigilanza di Comitati scelti nella Legislatura. Si gli uni che gli altri ne tolsero occasione di statuire sulle contestazioni che potessero sorgere. Parecchie leggi li autorizzavano in molte materie speciali. Indi scoppiò la guerra, e colla guerra la necessità degli approvvigionamenti e delle imprese, ed il discredito in cui si trovava lo Stato...

«...nella penuria di tutte le cose gl'impresari non furono più spesso che bricconi scaltri che praticavano con uomini audacissimi e poco osservanti della legge.

« Uomini accorti presero le loro precauzioni: i potenti usarono dei loro vantaggi; quindi questa pretensione del Governo che le imprese essendo atti di amministrazione, a lui spettava non solo d'interpretarli nel dubbio, ma di decidere tutte le difficoltà che potessero sorgere in questa occasione, ma di farsi giudice tra lo Stato e chiunque si pretendesse creditore.

« Così si gettava affatto la maschera.

« Non si diceva più con ipocrisia, come in fatto di vendite nazionali: all'amministrazione spetta il diritto di spiegare ciò che ha voluto stipulare; egli era un dire apertamente: l'amministrazione in ogni caso e di qualunque cosa si tratti è giudice, sola giudice in causa propria.

« Tutte queste usurpazioni non ebbero luogo senza qualche resistenza per parte della giustizia ordinaria. Questa resistenza ci venne attestata dagli sforzi stessi che si fecero per sopprimerla..

« Una prima legge (16 fruttidoro, anno III) proibì iteratamente ai tribunali di conoscere questi atti dell'amministrazione di qualunque specie si fossero. Questo è un parlar chiaro.

« La Costituzione dello stesso anno (articolo 202) mantiene con nuova cura questo limite tra l'amministrazione e la giustizia.

« Finalmente una legge memorabile (21 fruttidoro, anno II) finì ogni possibilità di contrasto, ordinando la memorabile istituzione dei conflitti, cioè coll'investire solennemente il Governo del diritto di levare un interdetto sull'azione dei tribunali in ogni occasione in cui credesse che gl'interessi dell'amministrazione fossero compromessi. »

Io spero, signori, che nessuno si adonerà della condanna che lo scrittore illustre che vi ho citato pronunziò di quei tempi e di quel Governo. Nessuna nazione in Europa è più gloriosa della francese, e tra le sue glorie nessuna è più grande di quella che si procacciò coll'eroica resistenza che essa oppose all'invasione straniera in quegli anni infelici; ma nessuno mi farà credere mai, che a nome della libertà altri possa venire obbligato ad ammirare od approvare, o solamente a scusare uomini scellerati, il cui Governo ha nome dal terrore che incuteva sui popoli.

Voi conoscete ora quale sia l'origine del contenzioso amministrativo, quale uscì dalla rivoluzione francese. Napoleone I succedeva alla rivoluzione, ristabiliva la società nelle sue basi.

Egli confermava i principii di eguaglianza che aveva consacrati il 1789.

Egli ereditava ad un tempo quell'esagerazione di potenza che avevano introdotta le assemblee francesi. Desideroso di dispotismo per istinto e per opinione, vide nel contenzioso amministrativo un istromento per rendere più assoluto il suo governo.

Quindi ne fu tenace e gli uomini più teneri del suo sistema di governo dispotico furono i più grandi propugnatori del contenzioso amministrativo.

I Francesi e Napoleone scesero in Italia e ci portarono i principii di una vita nuova; essi fecero per l'Italia ciò che nessun'altra conquista aveva fatto. Noi che respingiamo con indignazione ogni dominazione, ogni intervento straniero, non possiamo ricordare senza gratitudine i germi di civiltà che la Francia lasciò nella nostra patria.

Nel 1814 che cosa avvenne? Restaurati i Governi vecchi, essi tutti, anzi, quali più, quali meno cercarono di soffocare i germi di attività politica, quei germi di civiltà che la dominazione francese aveva portati in Italia. In coloro che anelavano al progresso e che non si formavano un concetto preciso delle sue condizioni, perchè di quelle condizioni e le nazioni e gl'individui non si fanno mai un'idea adeguata finchè non sorge la grande quistione di libertà, tutti questi uomini che facevano l'opposizione come si poteva fare allora contro le assurdità della ristorazione, ebbene, tutti costoro si professarono, si fecero ammiratori di quanto era francese; erano questi gli uomini che trovai alcuni al potere, i più nell'opposizione ai tempi in cui incominciava la mia vita pubblica. Ebbene, tutti questi uomini credevano che il tipo della libertà fosse

di opporsi a ciò che si faceva spesso, anzi quasi sempre malamente in Italia da quei Governi vantando ciò che si era fatto e si faceva in Francia: indi, funesta tradizione... Cercare gli esempi dagli uni nei Governi, dagli altri nelle rivoluzioni francesi, tradizione che noi assolutamente dobbiamo cancellare.

Stiamo ora nel nostro particolare del diritto amministrativo: vedete questa tradizione che dura fino ai nostri tempi, vedete tutta quella parte più grave che vi abbiamo segnata come nata dal dispotismo, dalla Convenzione nazionale, dal dispotismo di Napoleone Bonaparte, ebbene tutti questi principii vennero introducendosi in Italia, e nel regno subalpino dapprima, appunto quando si voleva dare un impulso vigoroso alle riforme civili. Fu allora che s'introdusse il contenzioso amministrativo sotto il nome di *Consigli d'intendenza*, che s'introdusse la guarentigia amministrativa pei funzionari, e molti di questi principii di cui io non vi farò l'enumerazione.

Convienedunque che noi smettiamo questo cattivo sistema, convienedunque che noi siamo ben persuasi che i Governi, o s'intitolino essi dall'autorità regia o dalla democrazia, propendono sempre tutti al dispotismo, se le leggi, le consuetudini, le opinioni dei popoli non sono tali che in mezzo alle vicissitudini della politica, rimangano inviolati ed inviolabili dai Governi e dalle fazioni politiche i diritti degl'individui e delle associazioni, non solamente delle associazioni temporanee, ma delle fondazioni perenni, i diritti delle provincie, dei municipi e della Chiesa. E quando dico Chiesa, non intendo solo quella che rappresenta le credenze della maggioranza della nazione, non solo della Chiesa ortodossa, ma anche quella delle comunioni religiose dissidenti.

Questo principio è il principio opposto a quello che è consacrato dalla legge e dalle consuetudini francesi, e questo principio si consacra in una formola pratica, allorquando si pone in massima che le azioni dell'autorità giudiziaria devono essere libere in tutto ciò che concerne la tutela dei diritti individuali.

Ora io non cercherò (questa questione verrà quando saremo alla discussione degli articoli), io non cercherò se nel progetto che ci viene proposto questa formola sia abbastanza precisa per dare un indirizzo pratico alle questioni che si presentano alla giornata, ma conviene essere però persuasi che allorquando si tratta di stato delle persone o di stato politico, o di stato civile, allorquando si tratta di proprietà, allorquando si tratta di azioni che procedono o da un contratto, o da un quasi contratto, la sola autorità che possa interporre è l'autorità giudiziaria, perchè essa sola ha nella sua istituzione, e nelle forme in cui procede, delle guarentigie per cui si possono assicurare i diritti dei cittadini.

Udite ora quello che dice a questo proposito la massima inglese, quale viene esposta dal più recente espositore della Costituzione inglese, da un espositore tedesco, il signor Fischel. Egli dice:

TORNATA DEL 10 GIUGNO

« Egli è nell'estensione del potere giudiziario che riscontrasi la maggior differenza tra la Costituzione attuale d'Inghilterra e quella degli altri Stati del continente. E ben a ragione ne va pago il popolo inglese, perchè c'è un gran motivo di soddisfazione nella massima ivi prevalente che ad ogni torto stia a fronte il suo riparo *where there is a wrong there is a remedy*. Infatti nessuna contestazione di qualsivoglia natura è dal diritto inglese distolta dalla cognizione dei tribunali.

« La distinzione fra gli ufficiali giudiziari e quelli speciali del Governo è così generalmente ammessa che indi deriva la divisione tra uffici giudiziari ed uffici amministrativi...

« I giuristi inglesi si occupano poco di altre distinzioni più sottili proprie dei giureconsulti del Continente, quelle in specie che credettero di stabilire tra le questioni di diritto privato e quelle di diritto pubblico. »

Io ho ascoltato con molta attenzione ciò che diceva testè l'onorevole Crispi in ordine all'amministrazione inglese, ed in gran parte io accetto le opinioni sue. Io credo che quanto pericoloso per la libertà sarebbe la imitazione delle massime francesi, altrettanto sarebbe imprudente attenersi, non dico alle massime, ma alle pratiche inglesi, perchè esse si attengono a condizioni affatto diverse, perchè ciò che si chiama amministrazione inglese è una cosa che non ha nessuna analogia con ciò che si chiama amministrazione sul Continente, con tutto ciò che può essere amministrazione in Italia. Io non fondo questa mia opinione sugli argomenti che metteva innanzi l'onorevole Crispi, perchè sarebbe assai difficile definire precisamente la competenza di ciascuna Corte, ma la fondo su due grandi fatti: uno, che è il principale istromento dell'amministrazione inglese, sta nei giudici di pace, e la giudicatura di pace è istituzione che non corrisponde a nessuna magistratura amministrativa che esista o che possa esistere in Italia. Sono agenti locali, sono agenti non eletti a suffragio, ma non retribuiti. Ebbene, in questi agenti locali, in questi agenti gratuiti sta la più grande guarentigia della liberalità dell'amministrazione inglese, perchè queste persone hanno maggiori relazioni col paese che non possano averne col Governo, il quale rimane lontano dal luogo dove hanno la somma dei loro interessi e delle loro affezioni.

Un altro grande istromento dell'amministrazione inglese è l'intervento diretto del Parlamento nell'amministrazione, e ciò si fa per mezzo dei *bills* privati, e voi vedrete che queste due pratiche assolutamente non sono tali che alcun individuo, per quanto fanatico ammiratore inglese, possa sognare d'introdurre attualmente in Italia, anzi forse non potranno presentarsi mai.

Ma vi ha un principio che noi dobbiamo prendere per norma, perchè quando si tratta di principii, rispetto ai quali dobbiamo ispirarci all'amore della giustizia, o questioni di quell'alto senno politico che deve

sovrastare a tutti i dissensi delle parti, a tutti i più timidi riguardi della prudenza, il principio che dobbiamo introdurre è quello per cui ogni diritto deve trovare la sua difesa nell'autorità giudiziaria.

E questa parola *diritti*, oh! guardiamoci bene dal crederla una parola misteriosa o strana; è una parola che trova la sua definizione nell'esame di tutti gli atti della vita civile; è una parola in cui ciò che vi ha di generale e di astratto si chiarisce facilissimamente per poco che tutti quelli i quali non sono affatto estranei alla scienza delle leggi rammentino le distinzioni elementarissime che ne sono il fondamento.

Io credo che, se noi avremo questo criterio, potremo facilissimamente andare innanzi nell'applicazione dei principii che hanno ispirata al Governo la proposizione di questa legge, ed alla Commissione la sua relazione.

E qui non voglio nè fare, nè annunziare alcuna proposizione, ma io credo che, entrando francamente in questa via, noi saremo condotti a portare una profonda modificazione anche su altre questioni, a cui non tocca la legge presente.

Una delle modificazioni alla quale credo che noi saremo necessariamente condotti sarà quella o di distruggere o di menomare moltissimo di quella che chiamano guarentigia amministrativa dei funzionari pubblici.

Quando sarà bene stabilito che la magistratura ordinaria deve proteggere tutti i diritti dei cittadini, io credo che non possa reggere, in tutta l'ampiezza che gli dà ora la legge, quel principio per cui gli agenti del Governo non possono essere tradotti in giudizio senza il consenso dell'autorità amministrativa, perchè allora mancherebbe quella massima che prescrive che quando un diritto è stato offeso, debba rivendicarlo la magistratura giuridica.

Sarebbe molto imprudente che noi volessimo definire fin d'ora quanto debba allargarsi la pratica di quel principio, perchè dovremmo entrare in molte questioni che sono estranee alla materia della legge presente; il nostro primo dovere è di fare la riforma amministrativa, di farla anche meno compiuta, e meno buona in certe parti, ma pur di farla; è questo un debito d'onore che ha il Parlamento verso l'Italia!

Ma comunque ella sia per riuscire, benchè non perfetta, io credo che conseguenza naturale di questa riforma sarà sempre di aumentare le guarentigie dei cittadini, e non mai di menomarle, di allargarle in favore dei diritti costituzionali consacrati nello Statuto.

E giacchè negli studi preliminari che si fecero su questa legge si volle far l'onore ed alla Commissione della Camera subalpina, ed al suo relatore, di citare l'opinione di quella, e le parole di questo, permettemi di ricordarvi che, anche questa questione non è sfuggita ai nostri studi nel 1851, anzi in questo stesso sistema si facevano allora obiezioni assai gravi ancora all'ultima parte dell'articolo 91, secondo il quale non possono venire sottoposti a procedimento per alcun atto di esercizio delle loro funzioni i funzionari del Go-

verno, senza l'autorizzazione del Re ed il parere del Consiglio di Stato.

Questo principio, ignoto alla nostra antica legislazione, fu introdotto nella legislazione francese, dalla Costituzione dell'anno VIII, e nella nostra, coll'editto 27 settembre 1846, poi dalle leggi dell'anno 1848, che alla condizione dell'autorizzazione del Re aggiunse quella del parere del Consiglio di Stato.

L'obbiezione fatta contro quella massima di parecchi pubblicisti francesi si osservava come quand'anche la si volesse ammettere pei casi in cui l'ufficiale pubblico usasse, in detrimento del comune o dei cittadini, di un diritto che gli compete, non potrebbe applicarsi ai casi in cui egli commettesse un atto che eccedesse evidentemente l'autorità che gli è attribuita dalla legge, o quando l'ufficio che sostiene servisse di mezzo per commettere un delitto previsto dalla legge.

Si osservava poi come il complesso di quest'articolo, facendo risaltare la distinzione tra i casi in cui il sindaco opera quale capo di amministrazione municipale, e quelli in cui opera come ufficiale del Governo, riuscisse a far prevalere questa su quella qualità, a farla considerare, più che altro, quale un dipendente dell'intendente della provincia.

Non intendo fare alcuna proposizione nel corso della discussione, ma credo che questi che ho espressi sieno principii i quali è utile che stieno presenti al Parlamento, che stieno presenti alla coscienza della nazione per provocare una riforma compiuta, una riforma radicale del nostro sistema amministrativo.

Un'altra riforma, a cui credo che saremo condotti, a cui accenna lo stesso progetto attuale, sarà il definire precisamente che cosa sia atto amministrativo. Già ieri l'onorevole Mancini avvertiva come dal principio che i tribunali non si debbano ingerire nella cognizione degli atti amministrativi, ben diverse conseguenze si derivassero in Italia da quelle che ne trasse la giurisprudenza amministrativa francese, la quale in tutti i casi si dichiarò assolutamente incompetente quando le si presentò il caso di un atto amministrativo; laddove invece la giurisprudenza italiana consacrò la massima che il potere giudiziario conosca se sia stato competentemente, regolarmente fatto l'atto amministrativo.

Credo che, allorquando viene in discussione questa massima, debbano aversi presenti i principii che esprimeva il Mayer nella sua opera sulle origini e la natura delle istituzioni giudiziarie: « Ogni tribunale innanzi a cui sia portato un regolamento, un ordine dell'autorità, debbe verificarne l'esistenza, cioè debbe ricercare se la disposizione sia o non sia l'emanazione di un'autorità competente, se sia resa nella forma e nei limiti prescritti, quantunque egli debba astenersi dal giudicare in alcun modo sugli effetti utili o nocivi che possono all'amministrazione derivare. »

Credo che allorquando noi saremo ben penetrati di questi principii, avremo probabilmente occasione di fare qualche modificazione anche nella legislazione che

attualmente regge l'Italia in ordine ai conflitti, onde l'autorità amministrativa non possa ad un tratto incagliare l'autorità giudiziaria, non possa ad un tratto paralizzare l'azione dei giudizi, elevando conflitti.

Ma io lo ripeto: questi non sono che principii che metto innanzi per l'avvenire, senza volerne per ora dedurre alcuna conseguenza pratica.

Mi sono alquanto allargato in considerazioni che uscivano dai termini ristretti della questione che si è proposta, perchè credo che in quest'occasione, che per me è una delle più solenni in cui si sia trovato il Parlamento italiano, debbe esso sciogliere un debito che contraeva dal primo momento in cui noi, rappresentanti di tutte le provincie d'Italia, ci siamo raccolti qui ad udire la voce augusta del Re che ci diceva che noi dovevamo all'Italia un'amministrazione che le desse tutte le garantigie della sua libertà.

Io spero, o signori, che quest'opera, e colla vostra coscienza, col vostro senno e collo zelo che tutti abbiamo per la prosperità, per la libertà, per la grandezza d'Italia, onorerà questa Camera, onorerà questo Parlamento.

Io spero che l'opera nostra sarà perfezionata dai nostri successori.

Ma che? Verrò io qui a esagerarvi le speranze? Vi dirò che ad un tratto noi godremo tutti i benefici della libertà nella pubblica amministrazione? No, o signori, la pianta della libertà è una pianta che noi dobbiamo coltivare con amore, ma di cui i nostri posteri raccoglieranno essi i frutti. L'età nostra mise innanzi a noi un grande problema, e solamente l'aver innanzi questo problema, solamente lo studiarlo trasformò per sempre tutte le condizioni d'Italia, fece sorgere un'Italia nuova che sarà libera, speriamo, dai vizi e dalle miserie dell'antica. Ma io vedo delle forze insuperabili, che per ora ci impediscono in tutto, e specialmente nell'amministrazione pubblica, di godere dei frutti della libertà.

La prima di queste cause è la condizione travagliata dell'età nostra in cui la libertà si deve difendere colla forza, in cui il più grande uso della libertà consiste nel tener le armi, perchè non ci sia tolta nel preparare il riscatto delle altre provincie d'Italia.

Ebbene, in queste condizioni, non solamente noi, tutti i popoli del continente d'Europa possono essere liberi, ma sapete come? Possono essere liberi come si è liberi in una fortezza assediata.

In secondo luogo io credo che è impossibile di usufruttare tutti i benefici della libertà finchè non abbiamo delle tradizioni liberali, non di quelle tradizioni gloriose, di quelle tradizioni che io invocava pochi giorni fa, che sono sorte dalla nostra rivoluzione, ma di quelle tradizioni che penetrano tutta la vita pubblica di un paese, che trasformano tutte le sue abitudini. Finchè non ci siano quelle tradizioni, finchè non ci siano diritti acquistati, consacrati da un lungo rispetto, l'Italia non godrà tutti i benefici della libertà. Non facciamoci illusione.

TORNATA DEL 10 GIUGNO

C'è ancora una terza difficoltà, e su questa mi piace chiamare l'attenzione non tanto della Camera, come di tutta la nazione.

Noi abbiamo in Italia due nemici: il Governo austriaco e il Governo papale. Di questi due nemici io non mi sgomento, perchè vedo il giorno in cui il territorio d'Italia ne sarà sgombro. Avvi un terzo nemico che credo pericoloso; perchè io non so quando ne saranno schiantate le radici, e sapete qual è questo terzo nemico?

È *il far niente*, quella beatitudine del dolce far niente dei nostri avi. (*Bravo!*) L'Italia fece prove di mirabili virtù, superò l'aspettazione di tutti, ma non fa ancora prova di attività politica, non fa ancora prova di attività nel provvedere sapientemente, alacramente ai propri interessi.

Quest'alacrità non la vedo (bisogna che noi confessiamo tutti i nostri torti), non la vedo in questo Parlamento, non la vedo nelle elezioni, non la vedo nel modo in cui si amministrano gli affari delle provincie e dei comuni.

A noi non è dato mutare ad un tratto le abitudini della nostra patria; a noi è dato solo d'aprire un largo campo in cui possa esercitarsi la virtù degli italiani in pro di tutti gl'interessi della loro patria, non solamente degli interessi politici, ma degli interessi economici, degli interessi amministrativi, degli interessi d'ogni giorno, di quegli interessi cui s'informano le abitudini di tutti gli uomini, qualunque siano le loro condizioni, in pro di tutte le più piccole frazioni del territorio; indi procederà quella trasformazione che il tempo solo può compiere.

Questa trasformazione sarebbe ora pazzia, se noi credessimo di poterla operare ad un tratto. Pure avremo fatto una bella e gloriosa opera se noi faremo un complesso di leggi tale per cui si dica che noi abbiamo, per quanto si poteva, cercato di favorire e svolgere l'attività italiana; perciò io mi sono rallegrato di trovare in questa legge la consacrazione di un principio molto essenziale, e le renderò volenteroso il mio voto, tenendola come frontispizio all'edificio che noi dobbiamo innalzare alla prosperità ed alla libertà d'Italia. (*Vivi segni di approvazione*).

PRESIDENTE. La parola è al deputato Ferraris.

FERRARIS. Signori, coloro che hanno sinora combattuto questa legge hanno riconosciuto il principio che l'ha informata, la necessità di ridurre ad unità anche questa parte della legislazione del regno; ma essi l'hanno combattuta, ed io pure mi propongo di combatterla sotto due punti di vista: in primo luogo perchè abbia deferito alla giurisdizione ordinaria questioni e controversie le quali non possono entrare nella sfera di quell'ordinaria giurisdizione; in secondo luogo perchè abbia annesso senza nessuna censura o sindacato al potere amministrativo molti atti i quali vorrebbero invece essere raccomandati ad altre garanzie.

L'unicità della giurisdizione è un principio semplicissimo, il quale seduce per due specialissime considera-

zioni: in primo luogo perchè tutte le idee che partono da un concetto di unità si presentano con una grande attrattiva al pensiero, e soprattutto con una grande facilità di applicazione.

Vi è eziandio un secondo vantaggio nell'unità della giurisdizione, ed è di allontanare i pericoli ed i dubbi sulle incompetenze che traggono le parti in lunghe e costose discussioni. Però se l'unità della giurisdizione è cosa a desiderarsi, è cosa difficile, anzi impossibile a verificarsi.

Voi avete negli attuali ordinamenti del regno ed in quelli nei quali non puossi al certo portare una mano modificatrice, molte giurisdizioni di natura affatto speciale. Ricorderò i tribunali militari che giudicano dei reati speciali alla milizia. Ricorderò i giurati, i quali vengono a costituire una giurisdizione affatto speciale per certi reati di natura comune. Ricorderò la Corte dei conti, la quale procede perfino con forme del tutto proprie alla giurisdizione ordinaria, giacchè avvi citazione, avvi contrasto delle parti, avvi discussione orale, avvi pronunzia motivata.

Non mancano eziandio altre giurisdizioni di costituzione affatto speciale, che comunque non appartengano a un ordine così ampio di idee, tuttavia hanno la loro ragione di essere. Senza parlare dei tribunali di commercio, la legge del reclutamento militare ve ne porge un esempio. I regolamenti edilizi, di ornato e di allineamento urbano, i Consigli di disciplina ve ne porgono altri.

La specialità delle giurisdizioni adunque non è a confondersi colla eccezionalità, e quando si parla di contenzioso amministrativo, non è a respingersi completamente, in modo assoluto, indistinto, per ciò solo che possa apparire quale una giurisdizione eccezionale.

La giurisdizione speciale non è una giurisdizione eccezionale. Il contenzioso amministrativo non è stato creato nè dall'arbitrio, nè dalla convenzione, nè dalla legge; esiste intrinsecamente, ed il legislatore non ha fatto e non deve far altro che regolarne l'esistenza, la esplicazione e lo svolgimento. Imperocchè vi sono delle materie le quali debbono riserbarsi ai giudici, i quali, oltre al presentare le stesse guarentigie che i giudici ordinari, abbiano di più quelle speciali cognizioni, quelle attitudini, quelle tendenze, in cospetto delle quali appunto si debbono istituire ed hanno ragione di esistere le giurisdizioni speciali.

Io vi porterò esempi pratici, perchè non voglio spaziare nelle astratte teorie. La materia dei catasti, la classificazione, il governo delle strade pubbliche, le acque pubbliche, i torrenti, i consorzi ad associazioni legali che debbono istituirsi anche tra non volenti per un oggetto d'interesse comune, come per le opere a formarsi, per le strade, per quelle che possono occorrere onde riparare ai danni delle acque, sono cose di tal natura che sarebbe assolutamente anormale l'attribuire alla giurisdizione ordinaria.

Nè mi si venga dicendo che i tribunali ordinari sono rappresentati da giureconsulti versatissimi in tutte le

parti del diritto, e che a nessuno meglio che a loro si possa affidare la risoluzione eziandio di quelle controversie speciali, imperocchè è possibile, ma non così facile, come per avventura si potrebbe credere, che i giudici ordinari siano adatti a fare conveniente applicazione delle leggi speciali anche colla scorta dei principii generali di diritto, come debbono esserlo necessariamente giudici versati per pratica in sì fatta materia.

E se non valessero questi argomenti, se non fosse vero e sentito vero da tutti, che vi sono materie richiedenti speciali attitudini, sarebbe forza il dire che nessuna giurisdizione speciale si dovesse ammettere, e che tutto dovesse venir affidato alla giurisdizione ordinaria. Il che è già dimostrato non solo non potersi sostenere, ma trovasi anzi già anticipatamente escluso da tutte queste altre leggi speciali, alla cui riforma io credo non si pensi attualmente, nè forse si vorrà, da chi ci verrà in appresso, pensare.

La questione legislativa consiste unicamente nel vedere se esista, e si verifichi effettivamente una materia tale, di cui si debba conoscere piuttosto da giudici speciali, anzichè da giudici comuni.

Non dobbiamo confondere, non dobbiamo pregiudicare la guarentigia che possa presentare l'imparzialità del giudice; questo è ordinamento importantissimo bensì, ma di natura affatto secondaria ed a cui potete e dovete in altra guisa e per altra via provvedere.

Ora ci sta unicamente innanzi la questione, se tutto debba concentrarsi nella giurisdizione ordinaria, ovvero si debba ammettere ad una giurisdizione speciale.

Ebbene, consultiamo i principii generali di diritto che vi vennero già esposti ripetutamente, consultiamo la tradizione, consultiamo quello che succede nella maggior parte del regno, voi vedrete la separazione delle materie spettanti alla giurisdizione ordinaria da quelle che sono devolute alla giurisdizione che siamo convenuti di chiamare del contenzioso amministrativo, senza che questa parola venga per nulla a indicare l'idea di una giurisdizione eccezionale.

Si volle a lungo esporre la storia dell'istituzione dei giudici del contenzioso amministrativo, e lo si voleva rappresentare come il portato di altri ordinamenti politici che non fossero quelli da cui ci troviamo attualmente governati.

Ma non è nè la volontà di un legislatore quale ei siasi, nè l'ordinamento politico che crea una cosa, quando questa cosa ha la sua origine di esistere e di esplicarsi nell'ordinamento civile; è la cosa medesima, è l'istituzione, la quale esiste, e sorgerebbe quand'anche nol volesse il Principe, e chiamassero le disposizioni del legislatore, ove queste non venissero o ritardassero.

La questione si dovrà sempre ridurre, e vedere se esistano materie le quali, qualificate come contenzioso amministrativo, debbano attribuirsi ad una giurisdizione speciale piuttosto che a portare l'ispezione uni-

camente sopra nozioni astratte, quale è quella della preminenza della giurisdizione ordinaria e comune.

L'onorevole Bon-Comagni vi designava la differenza tra l'amministrare ed il giudicare, e diceva che il giudicare appartiene ai giudici, e che l'amministrare è del potere esecutivo.

Questa proposizione tende evidentemente a provare troppo; e prova contro quello che egli medesimo ammette, vale a dire, la possibilità di richiamo contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa. Egli è precisamente quando l'autorità amministrativa pronunzia in materie nelle quali esercita un giudizio qualsiasi, sul quale non può farsi ricorso alla tutela del tribunale ordinario, che cade in acconcio di vedere se non debba a questo fine istituirsi una giurisdizione speciale.

Ridotta pertanto la disamina al ricercare se vi sia materia la quale possa reputarsi capace di essere portata a cognizione di giudici speciali, egli è piuttosto opportuno di indagare se ci siano limiti precisamente definiti tra l'una e l'altra materia.

Non è cosa facile il determinare in astratto quali possano essere i limiti che segnano queste materie; tuttavia siccome qui non dobbiamo definire una questione astratta, ma sancire una legge, deve riuscire meno difficile il segnare questa linea di delimitazione, statuendo cioè che sono di giurisdizione ordinaria tutte quelle controversie che non sono demandate alla giurisdizione, che non diremo eccezionale, ma speciale del contenzioso amministrativo, e definendo con esatte determinazioni gli oggetti e la materia di siffatta speciale giurisdizione.

Ricordo ora, e credo qui cada precisamente in acconcio il ritornare a quei due punti che io vi accennai in principio del mio discorso, costituire i due vizi della legge in esame.

Io ammetto una giurisdizione del contenzioso amministrativo non nel senso di attribuirle quelle controversie che stanno nei limiti naturali, ed appartengono all'intrinseca natura della giurisdizione ordinaria; cito, a cagion d'esempio, le materie contrattuali, le quali spettano evidentemente alla giurisdizione ordinaria. Per l'eventualità, che un contratto sia stato stipulato da una pubblica amministrazione, unicamente perchè il contratto riguardi un appalto di opere, od altra cosa simile, non avvi ragione di declinare dalla natural competenza dei giudici ordinari.

Ma invero, allorquando insorga controversia sopra quella specie di diritti che non hanno attinenza nè colla proprietà, nè coi diritti che dipendono dalla proprietà medesima, nè coi diritti privati che sono dalla legge civile in genere sanzionati ed assicurati, in tutti questi casi non si trova più per necessità indeclinabile l'elemento della giurisdizione ordinaria, e può accadere di esaminare, se in certe condizioni si possa attribuire ad un giudice speciale. E queste condizioni si verificano appunto, quando la materia che serve di soggetto, e diede causa alla controversia, appartenga

TORNATA DEL 10 GIUGNO

ad una di queste svariate forme di rapporto coll'amministrazione, per cui convenga costituire un collegio di giudici, il quale, presentando però le stesse guarentigie in punto d'imparzialità, possa avere le cognizioni speciali e adatte per ben definirla.

Succede una rottura di argini, un improvviso disaveamento di un fiume, si tratta di ripararvi nell'interesse dei terreni i quali possono trovarsi corrosi ed inondati.

Voi avete nelle necessità ed urgenza dei primi ripari l'esempio di uno di quegli atti di pura amministrazione a cui nessuno deve e può opporsi, imperocchè l'amministrazione provvede in quel punto sotto l'impero di una necessità la quale non ammette dilazione alcuna.

Ma riparato questo primo bisogno, questa prima urgenza, ovvero quando si tratta solo di premunire le sponde, ovvero di compiere un'opera di comunicazione, allora bisogna costituire un consorzio. Andrete voi davanti i tribunali civili ordinari per determinare quali siano le proprietà che vi debbono concorrere, quale la quota giusta cui si debba fare il contributo? In verità sarebbe cosa possibile il farlo, ma portatevi col pensiero alle complicazioni, alle difficoltà molteplici che si attraversano nelle giurisdizioni ordinarie, esaminate se quand'anche i giudici possano avere ed abbiano tutte quelle cognizioni speciali che si richiegono per pesare l'utilità pubblica e l'utilità di ciascheduno, potranno essi pronunziare con quella specialità ed attitudine che da giudici amministrativi si possa aspettare. Il progetto invece che cosa farebbe di queste controversie? Aggraverebbe ancora il male che vi ha già segnalato ieri l'onorevole Cordova.

In questa materia, il determinare se un consorzio debba esistere, e di quali enti debba essere composto, sembra dover appartenere attualmente all'amministrazione che nel progetto di legge si dice pura. Ma le leggi del 1859, applicate ora nella massima parte del regno, fecero un gravissimo passo a carico della proprietà stabilendo che l'autorità amministrativa pura debba eziandio determinare la quota con cui ciascun contribuente deve concorrere nella spesa del consorzio.

Questo difetto io vi ho indicato, non nel solo scopo di dimostrarvi la gravità delle conseguenze che da principio vi segnalava, ma specialmente perchè, non essendo nè supposto, nè ipotetico, voi poteste trovare in una specialità di fatto, di applicazione, si può dire, quotidiana, le ragioni per determinare la separazione che deve intercedere tra l'uno e l'altro di questi poteri, cioè amministrativo e giudiziario, quale sia il tribunale che eserciti quest'ultimo.

Ebbene, in questa specialità di fatto, voi vedete quanto pericolo vi sia ad attribuire ad un magistrato amministrativo una facoltà così gravosa alla proprietà, e quanto sia necessario di attribuirle a giudici. Ma questi non potendo essere, salvochè con inconvenienti gravissimi, i giudici ordinari, è forza il costituirne degli speciali che vi presentino le volute guarentigie. Nè

per attribuirle alla giurisdizione ordinaria si potrebbe obiettare che si tratti di questione di proprietà, e così di vedere se il fondo dell'uno debba concorrere per dieci e quello dell'altro per quindici: imperocchè non si tratta già di determinare quale sia l'entità del peso di ciascheduno, ma quale sia il grado d'interesse che ciaschedun proprietario possa avere in quelle opere. Questo interesse è di tale natura che in fine si risolve in una di quelle deliberazioni che invano l'onorevole Bon-Compagni cercava di volere affidare esclusivamente al Governo, dicendo che siano di potere *discrezionale*: imperocchè la parola, se pure passò le Alpi per ritornare in Italia, trovandosi la sua radice precisamente nel latino che ci ammaestra, come il potere discrezionale sia quello che separa, che *secerne*, che determina tra il vero e non vero, tra il giusto e l'ingiusto, quella precisa linea di confine che deve determinare il diritto e l'obbligo di ciascuno.

Se adunque, per una parte il progetto attribuisce alle giurisdizioni ordinarie quelle materie che meglio si confanno ad una giurisdizione speciale, per altra parte poi, non solo nel progetto della Commissione, ma eziandio nel progetto stesso ministeriale si attribuirebbe alla facoltà dei magistrati amministrativi il decidere irrevocabilmente, e per mezzo di semplici decreti senza che vi sia alcuna guarentigia, sui reclami che vi possono porgere i privati.

Ma i reclami, ci si diceva, o si volgono sopra diritti, e sono tutelati dai tribunali, o si rivolgono ad un interesse, e non possiamo intendere quale sia la linea che separa il diritto dall'interesse.

Non equivochiamo, non disputiamo sulle parole.

Tutti i diritti quando vengono esercitati in qualsiasi guisa hanno per base e per iscopo un interesse, sia questo morale, sia questo materiale; si riduca direttamente o indirettamente a beneficio di colui che lo esercita, egli è certo che tutti i diritti hanno per presupposto, per base e per iscopo un vantaggio qualsiasi. Vi sono poi di quei diritti i quali si traducono in un vantaggio, senza che possano mai essere l'oggetto di un reclamo. Poniamo un caso pratico: il diritto d'istituire una società anonima è di tutti i cittadini, ma il Governo ha un potere insindacabile di negarne l'autorizzazione.

Colui il quale ha istituito una società anonima, invano reclamerebbe contro il Governo perchè gli sia stata denegata quest'autorizzazione, invano direbbe che egli ha il diritto d'istituire la società, e che ha un danno dal non vederla attuata; poichè il giudizio, il criterio che dev'essere la base e la norma all'atto amministrativo, entra intieramente in quel potere che *discrezionale* si deve dire, non perchè interloquisca o pronunzi rispetto ai diritti privati, sibbene perchè pronunzi unicamente tra il cittadino che reclama l'esercizio d'un diritto dipendente da una limitazione stabilita dalla legge e l'interesse generale. Ma ogni qual volta si esorbita o si esce da questi limiti rigorosamente segnati, ogni qualvolta avvi un diritto il quale, comunque sia soltanto indiretto, pure si può proporre e dà luogo ad

un'azione, sebbene non giudiziale, in tutti questi casi, dev'essere aperta la via ai reclami contro gli atti che si dicono di pura amministrazione.

Molteplici sono gli esempi che io vi potrei arrecare, ma egli è inutile che io vi dimostri l'esistenza di questi atti, imperocchè le leggi che attualmente ci governano, quella istessa che vi viene proposta, il presuppongono, mentre danno diritto ai cittadini di richiamarsi contro quei provvedimenti per mezzo di quelle vie che sono segnate dalla legge che vige nelle antiche provincie, e che determina le attribuzioni del Consiglio di Stato.

Vi sono adunque questi atti di pura amministrazione che non ledono un diritto suscettibile di dar adito e diritto alla giurisdizione ordinaria, che ledono precisamente un diritto privato stabilito da una legge, comunque non sia di natura tale che non appartenga alla proprietà, non dipenda dalla proprietà, non abbia un'attinenza diretta coi diritti privati che sono dalla legge civile sanciti. Se adunque vi sono questi atti, i quali possono essere lesi, il legislatore ha diritto ed obbligo di dar mezzo di legittimo reclamo: non è questo che vi dimostrava l'onorevole Cordova, quanto sarebbe inconveniente il voler attribuire puramente e semplicemente all'autorità amministrativa questo potere sconfinato senza dover rendere ragione del suo operato. E non gli si fa rendere ragione per mezzo del progetto allorchando lo si costringe ad emanare un decreto preceduto da motivi; i motivi sono cautela e garanzia, ma cautela e garanzia secondaria. Invece un decreto, il quale abbia a fondamento dei motivi, potrà essere più validamente impugnato, ma quando e con che si aprano quelle vie che le guarentigie ordinarie consacrano a tutela dei diritti. E queste guarentigie sono appunto quelle che si otterranno coll'ordinamento di una giurisdizione contenziosa amministrativa, avanti cui il cittadino che si pretende leso in uno di questi diritti possa far valere le proprie ragioni.

Vi potranno essere tra voi di coloro i quali credano perfettamente inutile questa guarentigia della discussione contraddittoria, ed eziandio di quella che si faccia oralmente in cospetto di quei magistrati che debbono pronunziare. Ma gli usi, le tradizioni le più antiche e costanti della gran maggioranza d'Italia, stanno contro di essi. E quando pure noi volessimo indagare la loro ragione intrinseca, non sarebbe difficile il persuadervi ed il dimostrarvi che prima fra le guarentie negli ordinamenti moderni sta nel diritto di potere, in quel qualsivoglia modo che il cittadino creda più opportuno, porgere e per mezzo della discussione orale far spiccare e svolgere i fondati suoi reclami. Ciò però non costringe a valersene colui il quale creda di rinunziare a questa maggiore guarentigia; ma il legislatore che deve provvedere alla guarentigia dei diritti, deve provvedervi secondo il voto ed il genio della nazione.

Mi riassumo dunque, e dico: quando gli oppositori alla legge volessero conservato il contenzioso amministrativo, o col carattere di una magistratura eccezio-

nale, o con tutte le attribuzioni che attualmente sono da esso esercitate, in vista delle leggi che imperano nelle varie parti del regno, allora potrebbero trovare un ostacolo in quella repulsione che generavano le giurisdizioni eccezionali, o non convenientemente ordinate.

Ma gli oppositori non vi dicono questo. Il punto che voi dovete risolvere come legislatori, è codesto: esiste o non esiste un contenzioso amministrativo? È il legislatore che lo crea, oppure esiste indipendentemente dalla volontà del legislatore? Se esiste il contenzioso amministrativo, è egli opportuno, necessario il provvederci con tutte quelle cautele che guarentiscono l'esercizio di tutti i diritti che si riferiscono a qualsiasi parte dell'ordinamento sociale?

Ecco ciò che vogliono gli oppositori della legge.

Non come credeva l'onorevole Boggio, che col rigetto di questa legge venissero a lasciarsi le varie parti del regno nella condizione abnorme in cui attualmente versano, ma anzi per introdurvi in luogo di queste varie leggi un ordinamento, che fosse informato a questo principio.

Alla giurisdizione ordinaria tutte le materie che sono od alla proprietà inerenti, o che dipendono da diritti meramente civili, o che danno luogo ad un'azione giuridica.

Alla giurisdizione contenziosa amministrativa quelle materie le quali, pur non avendo il carattere delle azioni giuridiche ordinarie, si riferiscono però a diritti dei singoli lesi, dai provvedimenti amministrativi, con quelle limitazioni che vengono a determinare il confine in modo a lasciare libera l'azione dell'amministrazione.

E tale giurisdizione speciale circondata da tutte le guarentigie che presentano le discussioni ordinarie, non si vuol inceppare l'amministrazione, ma contenerla in modo che eserciti la sua azione nella sfera che le è propria.

Ecco il perchè ed il come io respingo la legge quale è fatta, non quale si può e si deve fare. Il progetto ministeriale sarebbe stato tale che, a mio avviso, avrebbe più facilmente potuto accomodarsi a ricevere modificazioni nel senso che mi sono studiato di tratteggiarvi in genere; il progetto della Commissione, a mio parere, se ne dilunga per avventura di troppo.

Ma ora siamo nella discussione generale; io riserbo alla discussione speciale il vedere, ed il dichiarare anche, come questa legge che non vogliamo vedere respinta, possa ridursi in quella migliore condizione che risponda ai bisogni dell'unificazione e della legislazione del regno ed alla natura delle cose.

PRESIDENTE. Il deputato Cortese ha facoltà di parlare.

CORTESE. Se dovessi fare un discorso, volentieri rinunzierei alla parola, poichè dopo che la Camera ne ha udito di così dotti ed eloquenti, il mio non potrebbe sembrare che povera cosa; ma io intendo solo d'espone alla Camera alcune idee per giustificare una mia propo-

TORNATA DEL 10 GIUGNO

sta, la quale non ha tratto tanto al principio della legge, quanto allo spirito generale che ne informa gli articoli.

Ho veduto che neanche gli oppositori di questa legge combattono in sostanza l'abolizione del contenzioso amministrativo, così come è oggi nelle diverse parti d'Italia, ma essi vorrebbero che, annullandosi il contenzioso amministrativo, e demandandosi alla giurisdizione ordinaria tutte le questioni che possono riguardare i diritti di proprietà, i diritti delle persone, le materie contrattuali, s'istituisse un contenzioso amministrativo, il quale in certo modo fosse il giudice indipendente degli atti della pura amministrazione.

Ma è da avvertire che oggi noi non veniamo a far altro che ad abolire quel contenzioso amministrativo che hanno combattuto, e giustamente, tutti gli scrittori italiani e stranieri che di tale materia s'occuparono; non vogliamo far altro che restituire alla giurisdizione ordinaria quelle parti della medesima che per motivi eccezionali, per motivi transitorii sono state demandate ad una giurisdizione, la quale, secondo che diceva l'onorevole Cordova, non dee nelle sue sentenze porre per premesse la legge ed il fatto e poi trarne come conseguenza l'applicazione della legge al fatto, ma deve in certo modo porre per premessa l'utilità, poi vedere il fatto, ed applicare al fatto il criterio dell'utilità. Questa è tal cosa che nella metà del secolo XIX non possiamo più oltre tollerare. Ma poichè questa legge a me pare che abbia per iscopo unico d'abolire il contenzioso amministrativo come è oggi, crederei che potrebbe essere redatto un articolo solo, al modo con cui sono formulate tutte le leggi abolitive.

L'onorevole Mancini diceva: non vogliamo impaciarci di ciò che riguarda solo l'amministrazione. Ma quest'amministrazione ha delle attribuzioni che non possono essere definite da questa legge, nè lo sono da quella del contenzioso amministrativo; è la legge sulla amministrazione civile quella che dee definire i diritti che ha l'autorità amministrativa. Non vogliamo, diceva l'onorevole Mancini, definire quali sieno i limiti dell'autorità giudiziaria, poichè questi limiti sono stabiliti da altre leggi. Ora, quando non volete entrare nella definizione di questi limiti non so comprendere veramente talune disposizioni della vostra legge. Voi quando avrete abolito il contenzioso amministrativo, quando questa istituzione speciale, eccezionale sarà scomparsa, naturalmente tutto quello che è contenzioso ordinario, tutto quello che importa giudizio sopra i diritti dei cittadini, sia che riguardino le persone, o le proprietà, o i contratti, o le successioni e simili, tutti questi diritti non potranno essere giudicati che dai tribunali ordinari.

Tutto quello che questi diritti non ferisce, tutto quello che anche prima, quando esisteva il contenzioso amministrativo, non era giudicato dai tribunali di codesto contenzioso, ma formava oggetto di disposizioni dell'autorità amministrativa, tutto questo seguirà a formare oggetto di disposizioni, contro le quali

sarà ammessa la rimostranza in via gerarchica, come anche oggi è ammessa.

Io esprimo perciò il desiderio che la Commissione e la Camera possano ridurre questa legge in uno, due, o tre articoli, dichiarando abolito il contenzioso amministrativo, e sanzionando quelle disposizioni transitorie le quali provveggano a bisogni passeggeri, a bisogni i quali cesseranno naturalmente, ma che non hanno che fare coll'organismo che si potrà dare, sia nella giurisdizione del contenzioso ordinario, sia nella giurisdizione dell'amministrazione civile.

E poichè si è parlato di origini storiche, io esporrò poche idee le quali mi hanno determinato a questa conclusione.

Tutti sanno che nelle società primitive, nelle società rozze le istituzioni nascono semplici: e poichè la cosa più semplice è l'uno, voi vedete che un sovrano seduto sotto una quercia giudicava di tutto.

La società cammina, e avete veduto poi dividersi le giurisdizioni, e queste per classi come la società. Quindi avete avuto i tribunali dei baroni, i tribunali del clero, i tribunali degli artigiani e via via. Ma quando è venuta la gran rivoluzione che invase l'Europa, e quasi tutto il mondo, quando questa rivoluzione proclamò il gran principio che tutti i cittadini sono eguali innanzi alla legge, allora naturalmente le giurisdizioni che contemplavano le classi, e che per classi si dividevano, dovevano sparire, e in gran parte disparvero.

Ma quella rivoluzione non seppe ritornare al principio semplice che la società primitiva aveva intuito, e che le società civili vogliono raggiungere per via di riflessione.

Ecco perchè allora, mutando d'indirizzo, laddove prima la divisione era per classi, venne la divisione per cose, e voi avete avuta la giurisdizione del contenzioso amministrativo.

Ma quando la società progredita vuole ritornare al principio semplice per via di riflessione, perfezionandolo, noi non possiamo avere che una sola giurisdizione per la risoluzione delle controversie che si riferiscono a tutti i diritti; e questa giurisdizione deve essere circondata da tutte le garanzie, da un'intera indipendenza, posta fuori delle passioni politiche, dell'agitarsi dei partiti, per essere sicuri che questi diritti non vengano giudicati con altra guida che con quella della legge.

Io spero che l'Italia, la quale è stata sempre depositaria della sapienza legislativa, voglia dare questo esempio di nobile iniziativa, cioè di ridurre ad una sola la giurisdizione che abbia a decidere di tutti i diritti dei cittadini.

PRESIDENTE. Il deputato Mosca ha la parola.

MOSCA. Se io non avessi intenzione che di fare un discorso di circostanza, al punto in cui si trova ridotta la discussione, io dichiarerei di rinunciare alla parola. Ma pur troppo i dibattimenti finora seguiti mi hanno dimostrato che la Commissione o non è stata abba-

stanza felice di esprimere esattamente i suoi concetti, o non riuscì ad essere intesa nelle idee da essa formulate nel sistema adottato.

Io ho sentito le più contrarie obiezioni farsi a questo progetto. Noi siamo stati accusati di aver presentata una legge di reazione la quale tenderebbe ad allargare smisuratamente i poteri dell'amministrazione, e al tempo stesso di non aver fatto sufficiente ragione al principio della tutela che a tutti i diritti deve offrire la garanzia giudiziaria.

Dovendo parlare, come membro della Commissione, a cui ho l'onore di appartenere, mi sono studiato di tener conto di tutte queste diverse opinioni, ma in un modo evidentemente disordinato, così appunto come si venivano producendo: e confesso che nel momento attuale non mi troverei nella opportunità di coordinare le mie idee in modo da fare un discorso meno indegno dell'attenzione della Camera, e soprattutto d'incominciare il discorso in momento in cui la questione la

quale lodevolmente la preoccupa non potrebbe essere più oltre spinta. Quindi io pregherei la Camera a voler rimandare il seguito della discussione a domani, ed io lo accetterò come un vero favore.

Voci. Sì, a domani!

La seduta è levata alle ore 5 1/4.

Ordine del giorno per la tornata di domani :

1° Seguito della discussione del progetto di legge relativo al contenzioso amministrativo;

2° Discussione del progetto di legge concernente l'amministrazione provinciale e comunale;

3° Svolgimento della proposta di legge dei deputati Crispi e Petruccelli per modificazioni alla legge elettorale e al regolamento della Camera;

4° Discussione del progetto di legge per la cessazione dello stipendio ai deputati impiegati durante le Sessioni parlamentari.

TORNATA DELL'11 GIUGNO 1864

PRESIDENZA DEL COMMENDATORE CASSINIS, PRESIDENTE.

SOMMARIO. *Omaggi. — Seguito della discussione generale del disegno di legge sul contenzioso amministrativo — Discorso del ministro per l'interno Peruzzi, in difesa del medesimo — Discorso del deputato Rattazzi contro il sistema proposto dalla Commissione — Discorso del deputato Mosca in difesa del medesimo. — Annunzio di una seduta serale per lunedì. — Lettura di un disegno di legge del deputato Sanguinetti sulla caccia. — Ripresentazione di un disegno di legge del deputato Minervini. — L'interpellanza del deputato Mordini sulle cose di Tunisi è fissata per lunedì sera. — Il deputato Mosca riprende il suo discorso, che è rinviato.*

La seduta è aperta a mezzogiorno.

MISCHI, segretario, legge il processo verbale della precedente tornata, che è approvato.

NEGROTTO, segretario, comunica il seguente sunto di petizioni :

9952. Le Giunte municipali di Padenghe, Sojano, Carzago e Moniga, circondario di Brescia, in vista della distruzione generale dei raccolti testè avvenuti in quei comuni, chiedono che i medesimi vengano esonerati delle due rate d'imposta del corrente mese e del prossimo venturo settembre.

9953. Panico Gioachino, di Barra, circondario di Napoli, fa istanza perchè il suo figlio secondogenito Pasquale, soldato nel reggimento dei cavalleggieri di Monferrato per la leva del 1843, sia prosciolto dal servizio di proprio conto, ed ammesso a surrogare il fratello Domenico della classe 1842 assolto dalla appostagli renitenza.

9954. I comuni di Moliterno e Terranova di Pollino rivolgono alla Camera una domanda identica a quelle registrate sotto i numeri 9922, 9940 e 9942.

9955. Rosario Rizzo, da Monteleone di Calabria, si lagna che il prefetto di Cosenza non abbia provveduto sopra due ricorsi tendenti ad ottenere il rimborso di una somma versata contro chirografo nelle mani di un impiegato di quel liceo ginnasiale, e prega la Camera a volersi interessare acchè gli sia pagato detto credito.

OMAGGI.

PRESIDENTE. Giunsero i seguenti omaggi alla Camera :

Dal prefetto di Palermo — Atti del Consiglio provinciale relativi alle sessioni straordinarie del 1862 e del 1863;