

Questa legge sarà votata domani insieme colle altre due che sono state approvate.

L'adunanza è sciolta alle ore 10 1/2.

Ordine del giorno per la tornata di domani:

1° Rinnovamento degli uffici;

2° Votazione per scrutinio segreto sopra i progetti di legge concernenti: 1° maggiori spese sui bilanci 1860-1861-1862 dell'interno e dell'istruzione pubblica; 2° cessione al municipio di Palermo dell'area già occupata dall'edificio del noviziato ex-gesuitico; 3° con-

versione in legge del regio decreto sulla vendita dei beni dei Corpi morali in Sicilia;

3° Seguito della discussione del progetto di legge relativo al contenzioso amministrativo;

4° Discussione del progetto di legge concernente l'amministrazione provinciale e comunale;

5° Svolgimento della proposta di legge dei deputati Crispi e Petruccelli per modificazioni alla legge elettorale e per un'indennità da accordarsi ai deputati;

6° Discussione del progetto di legge per la cessazione dello stipendio ai deputati impiegati durante le Sessioni parlamentari.

TORNATA DEL 18 GIUGNO 1864

PRESIDENZA DEL COMMENDATORE CASSINIS, PRESIDENTE.

SOMMARIO. Congedi. — Sorteggio degli uffici — Votazione a squittinio segreto ed approvazione dei disegni di legge: Maggiori spese sui bilanci del 1860, 1861 e 1862; Cessione al municipio di Palermo dell'area del noviziato gesuitico; Conversione in legge del decreto sulla vendita dei beni dei Corpi morali in Sicilia. — Lettura di un disegno di legge del deputato Macchi sul duello. — Sull'ordine del giorno per lunedì sera parlano i deputati Minervini, Cadolini, Allievi e Sanguinetti. — Relazione sulle modificazioni proposte dal ministro dell'interno, Peruzzi, al progetto di legge sull'amministrazione provinciale e comunale. — Seguito della discussione del disegno di legge sul contenzioso amministrativo — Proposta soppressiva del deputato Nisco, del 4° articolo — Emendamenti dei deputati Brunetti, Cortese e Pica — Osservazioni del deputato Mazza — Opposizioni e risposte del deputato Mancini — Approvazione dell'articolo emendato — Emendamenti dei deputati Guerrieri, Cortese e Nisco al 5° — Osservazioni dei deputati Sanguinetti, Mancini, Chiaves e Borgatti, relatore — Reiezione dell'emendamento Guerrieri e approvazione dell'articolo.

La seduta è aperta a mezzogiorno.

CAVALLINI, segretario, legge il processo verbale delle due sedute di ieri, che viene approvato.

(Si procede dalla Presidenza al sorteggio degli uffici.) (1)

CONGEDI.

PRESIDENTE. Il deputato Salimbeni, per cagione di urgenti affari di famiglia, chiede un congedo di giorni otto.

(1) Gli uffici si costituiranno poi nel modo seguente:

UFFIZIO I. *Presidente*, Massari — *Vice-presidente*, Massei — *Segretario*, Bertea.

UFFIZIO II. *Presidente*, Poerio — *Vice-presidente*, Silvani — *Segretario*, Lazzaro.

UFFIZIO III. *Presidente*, Baldacchini — *Vice-presidente*, Sineo — *Segretario*, Minervini.

UFFIZIO IV. *Presidente*, Leo — *Vice-presidente*, Ricci Giovanni — *Segretario*, Negrotto-Cambiaso.

Il deputato Bertini, anch'egli per urgenti affari particolari, chiede un congedo di sette giorni.

(Sono accordati.)

VOTAZIONE DI TRE DISEGNI DI LEGGE: VENDITA E CESSIONE DI BENI; MAGGIORI SPESE SUI BILANCI.

PRESIDENTE. Si procede alla votazione per isquittinio segreto sui disegni di legge, approvati ieri per articoli, concernenti:

UFFIZIO V. *Presidente*, Guerrieri-Gonzaga — *Vice-presidente*, Pescetto — *Segretario*, Brida.

UFFIZIO VI. *Presidente*, Depretis — *Vice-presidente*, Fiorenzi — *Segretario*, Polti.

UFFIZIO VII. *Presidente*, Lanza — *Vice-presidente*, Giacchi — *Segretario*, Bracci.

UFFIZIO VIII. *Presidente*, Michelini — *Vice-presidente*, Macchi — *Segretario*, Berti Domenico.

UFFIZIO IX. *Presidente*, Mosca — *Vice-presidente*, Garofano — *Segretario*, Calvino.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

1° Maggiori spese sui bilanci 1860-61-62 dell'interno e dell'istruzione pubblica;

2° Cessione al municipio di Palermo dell'area già occupata dall'edificio del noviziato ex-gesuitico;

3° Conversione in legge del reale decreto sulla vendita dei beni dei Corpi morali in Sicilia.

(Segue la chiamata.)

Risultamento della votazione:

Sul progetto di legge: Maggiori spese sui bilanci 1860-61-62 dei Ministeri dell'interno, dell'istruzione pubblica e dei lavori pubblici:

Presenti e votanti	214
Maggioranza	108
Voti favorevoli	157
Voti contrari	60

(La Camera approva.)

Sul progetto di legge: Conversione in legge del reale decreto sulla vendita dei beni dei Corpi morali in Sicilia:

Presenti e votanti	214
Maggioranza	108
Voti favorevoli	177
Voti contrari	37

(La Camera approva.)

Sul progetto di legge: Cessione al municipio di Palermo dell'area già occupata dall'edificio del noviziato gesuitico:

Presenti e votanti	213
Maggioranza	107
Voti favorevoli	176
Voti contrari	37

(La Camera approva.)

**PROGETTO DI LEGGE DEL DEPUTATO MACCHI
SUL DUELLO.**

PRESIDENTE. Debbo annunciare alla Camera che tutti gli uffici hanno autorizzato la lettura del seguente progetto di legge del deputato Macchi sul duello.

« Signori! — Crederei di fare gran torto alla vostra coscienza ed al vostro senno, se stimassi necessario di qui enumerarvi tutte le ragioni che provano come il duello sia contrario ad ogni sentimento di giustizia, di onestà e di umanità.

« Il supremo dono che dalla natura venne elargito all'uomo, è quello della ragione, per la quale soltanto egli è superiore agli altri animali. Dovere degli uomini dabbene è quindi di lasciarsi guidare in ogni contingenza dal lume della ragione, non sospingere dagli istinti; è di risolvere le proprie controversie secondo i consigli dell'intelligenza, non di ricorrere alla forza brutta. Se no, si viola ogni legge di natura, e col pretesto di un punto d'onore, si vien meno all'onore, scendendo sino al livello degli animali irragionevoli.

« Un uomo che, per una causa qualsiasi, si esponga ad ammazzare un altro uomo od a farsi ammazzare, commette un delitto, e non prova neppure che la ragione stia da parte sua; imperocchè al grado di civiltà cui siamo giunti, nessuno può credere che, nello scontro delle armi, la vittoria resti a chi ha ragione, come supponevasi nel medio evo, quando coi singolari combattimenti si voleva provocare il *giudizio di Dio*.

« Ai nostri giorni è mostruoso anacronismo, è eccesso intollerabile vedere l'offensore che crede fare ammenda del proprio fallo, come è dovere d'ogni onest'uomo, coll'attendare alla vita dell'offeso; e l'offeso che stima averne congrua riparazione, coll'esporsi, per giunta, a farsi assassinare.

« Chi sfida od accetta un duello, non dà prova di coraggio, ma di vergognosa debolezza; imperocchè sapendo di commettere un'azione riprovevole, sotto ogni punto di vista e civile e morale e religiosa, mostra di non avere neppure quel po' di forza d'animo che è necessaria per saper resistere alle insensate esigenze di un pregiudizio volgare, e per seguire, in ogni caso ed a qualunque costo, la voce sola della propria coscienza.

« Chi si espone per un nonnulla a perdere la propria od a togliere la vita altrui, mostra di fare ben poca stima di sè, e di disconoscere completamente i doveri imprescindibili che ad ogni uomo di mente e di cuore incombono su questa terra; mostra di ignorare che la vita è una missione; che essa deve essere tutta consacrata a sollievo delle pubbliche miserie, ad incremento dell'universale benessere, alla diffusione del sapere, al trionfo della verità e della giustizia; e che quindi non è, e non può esser lecito farne getto per personali risentimenti.

« È tempo ormai che da tutti si proclami quello che da tutti si sente: cioè che si manca veramente all'onore, non col respingere, ma coll'accettare il duello, ossia quella forma di giudizio in cui ogni ragione è spenta, e prevalgono soltanto la destrezza muscolare e la forza brutta, anzi troppo spesso il semplice caso.

« È tempo che cessi questa enorme contraddizione, che, cioè, nessuno osi ricusare ciò che tutti disapprovano. È tempo che tutti pensino sul serio a mettere in armonia le proprie azioni coi propri pensieri, i fatti colle opinioni, e la condotta estrinseca colle intime persuasioni.

« Ma io debbo richiamare l'attenzione vostra, o signori, a più pratiche considerazioni.

« Il duello non è soltanto contrario ad ogni sentimento morale e civile, ma è anche esplicitamente proibito dalla legge scritta.

« Nel Codice penale del 20 novembre 1859, vigente in tutte le provincie dello Stato, meno la Toscana, si trovano parecchi articoli (1) che severamente lo proibiscono, e prescrivono le pene contro i contravventori.

(1) Vedi libro II, titolo x, capitolo I, sezione VII, articoli 588-595.

Altrettante ve ne sono nel Codice dell'8 aprile 1856, ancor vigente in Toscana (1).

« Ora è evidente che questi articoli non possono più stare nei nostri Codici, imperocchè applicarli, pur troppo, ormai non si può più, e lasciarveli senza che possano essere applicati, non si deve.

« È noto come in questi ultimi anni la voce pubblica ripettesse, e la stampa stessa, senza scrupolo e senza riguardo, narrasse di duelli combattutisi fra distinti magistrati, anzi fra persone che hanno appunto l'ufficio di compilare e di far eseguire la legge, e ciò senza che fossero chiamati dinanzi ai tribunali a render conto della legge da essi così audacemente violata; da essi che, per tante ragioni, dovrebbero dare l'esempio della sua più fedele osservanza.

« Se non che gli uomini onesti, cui una sì enorme offesa al senso morale ed alle positive prescrizioni del Codice pareva impossibile, da parte di cittadini siffatti, potevano lusingarsi che la voce pubblica mentisse o che il giornalismo fosse tratto in inganno. Ma anche questa poca lusinga dal Governo or venne distrutta, poscia che il ministro della guerra, nella tornata del 14 maggio, non esitò a fare dinanzi ai deputati la seguente dichiarazione :

« In quanto ai duelli, gli è una materia che io non « so bene come trattare in questa Camera, perchè, *da « qualunque parte qui mi volga, trovo dei duellanti!* » (Rend. offic., pag. 2434, vol. II.)

« Or vedete bene, o signori, che dopo una così solenne dichiarazione fatta da un ministro, senza provocare alcuna protesta, dinanzi a tutta la nazione, è impossibile che i giudici applichino d'ora innanzi ai duellanti le pene prescritte dalla legge. Precipua norma d'ogni viver libero e civile voi sapete essere questa, che *la legge è uguale per tutti*. Ora, se gli stessi legislatori hanno potuto più volte, e con pubblico scandalo, impunemente violarla, come potranno i giudici pretendere l'esecuzione dagli altri cittadini? Come potranno essi condannare gli uni per ciò che in altri (ben più colpevoli in ragione della stessa loro posizione sociale) fu lasciato impunito?

« Ciò è assurdo persino a supporre; e sarebbe la più intollerabile fra le ingiustizie. Non è quindi più possibile che, dopo tanta impunità, vi siano giudici i quali s'avvisino di applicare le pene prescritte dalla legge contro il duello.

« Ma se la pena non può e non deve più essere inflitta, tanto vale il sopprimerla. Tutti i pubblicisti convengono nel riconoscere che una legge, quando non possa essere osservata, giova abrogarla. Meglio nessuna legge, che vederla od arbitrariamente applicata od impunemente violata.

« Per queste ragioni, io vi propongo, o signori, di sopprimere dai Codici or vigenti in Italia gli articoli che si riferiscono al duello, dal momento che essi non possono più applicarsi senza ingiustizia e non possono

sistematicamente trascurarsi senza scandalo e senza pericolo.

« Poichè la legge scritta non vale ad impedire il duello, meglio è sopprimerla. Così si farà sentir tanto più forte la voce della coscienza, la quale, giovami il crederlo, varrà in breve a far abborrire come conviensi da ogni animo onesto e da ogni spirito progressivo questa barbara eredità dei tempi più barbari.

« Aboliamo pure questi articoli del Codice, dacchè vediamo che non furono mai applicati, o il furono indarno. Ma, in pari tempo, ciascuno di noi, o signori, assuma con sè stesso l'impegno di adoperarsi con assiduo sforzo onde far cadere il vituperoso delitto nella troppo meritata disistima; e così rendere moralmente impossibile ciò che non si è voluto, o non si è potuto legalmente reprimere.

« *Articolo unico.* Sono soppressi gli articoli 588, 589, 590, 591, 592 e 595 (lib. II, tit. x, capo I e sez. VII) del Codice penale del 20 novembre 1859; e gli articoli 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 349, 350 e 351 del Codice penale toscano (lib. II, tit. VII) risguardanti il duello. »

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Macchi ad indicare il giorno nel quale intenderebbe svolgere questo suo progetto di legge.

MACCHI. Io sono fin d'ora a disposizione della Camera. Però è manifesto che non posso pensare neanche per sogno che si debba interrompere la grave discussione attualmente in corso per far luogo allo sviluppo di questa mia proposta di legge. Per quanto a stabilire il giorno dello svolgimento, me ne rimetto adunque alla saviezza del nostro presidente.

Mi permetto solo di aggiungere, per vostra norma, che l'unanimità colla quale gli uffici hanno ammessa la lettura del mio progetto, ed il consenso con cui la stampa d'ogni opinione lo accolse, mi dispensano dal fare lungo discorso per indurvi a prenderlo in considerazione. Quindi non userò dell'indulgenza della Camera che per brevi momenti.

PRESIDENTE. Se non vi hanno osservazioni in contrario, io metterò lo svolgimento di questa proposta in alcuna delle sedute serali, conciliabilmente cogli argomenti che già erano stati posti agli ordini del giorno precedenti e che non vi poterono essere discussi.

MACCHI. Io sono agli ordini del signor presidente.

MOZIONI D'ORDINE.

PRESIDENTE. Debbo parimente rivolgere una domanda all'onorevole Minervini.

Sa la Camera come alcuni giorni sono sia stato letto un progetto di legge, presentato dall'onorevole Minervini, il quale ha per oggetto di autorizzare il Governo a fare un prestito di 200 milioni, con ipoteca sui beni demaniali.

Si era inteso che io avrei interrogato il deputato Minervini, onde indicasse il giorno in cui sarebbe di-

(1) Vedi libro II, titolo III, articoli 340-351.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

sposto di sviluppare la sua proposta sì tosto che la medesima, alquanto estesa, sarebbe stata stampata.

Ora così essendo, io pregherei il deputato Minervini di indicare il giorno in cui intende svolgere la sua proposta.

MINERVINI. Dopo che saranno votati i bilanci, prego che sia messa all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Allora farò, se la Camera non dissente, come per la proposta Macchi.

La parola è al deputato Cadolini.

CADOLINI. Fra i progetti di legge, di cui fu distribuita la relazione, ve ne è uno che riguarda l'abolizione di alcuni articoli della legge sul reclutamento militare, mercè i quali furono fin qui esonerati dall'obbligo della leva gli aspiranti al ministero del culto cattolico e di altri culti.

Pregherei la Camera a voler mettere all'ordine del giorno questo progetto di legge subito dopo quello che riguarda la pensione al generale D'Apice ed altri ufficiali veneti.

PRESIDENTE. Il deputato Cadolini propone che si ponga all'ordine del giorno di una seduta serale, e dopo il progetto riguardante le pensioni al generale D'Apice e altri ufficiali veneti, il progetto di legge presentato dal ministro della guerra il 28 aprile scorso, avente per oggetto l'abrogazione degli articoli 98 e 99 della legge 20 marzo 1854 sul reclutamento dell'esercito.

Siccome lunedì prossimo 20 di questo mese vi sarà seduta serale (ed invito fin d'ora la Camera a volervisi riunire), così, ove la proposta Cadolini sia dalla Camera accolta, il progetto da lui indicato vorrebbe essere posto all'ordine del giorno della seduta stessa, imperocchè il progetto di legge, dopo il quale chiede l'onorevole Cadolini sia posto il progetto di legge da lui indicato, sta al numero 5 dell'ordine del giorno della seduta serale.

Però, siccome per tal modo siffatta discussione verrebbe a prendere il passo sopra i vari successivi argomenti già posti all'ordine del giorno per quella seduta, quindi è debito mio d'indicare alla Camera quali essi siano. Sarebbero, cioè:

Svolgimento di una proposta di legge del deputato Marolda per disposizioni alle vedove degli impiegati civili che soffrirono pei fatti del 1821;

Discussione del progetto di legge per spese riflettente le provincie meridionali;

Svolgimento della proposta di legge del deputato Cattucci ad oggetto d'impedire la colletta dell'*obolo di San Pietro* e l'influenza clericale nel regno italiano;

Discussione del progetto di legge per la costruzione di un ponte di chiatte sul Po nella località detta la *Stella*.

Ciò premesso, invito la Camera a deliberare sulla proposta Cadolini.

ALLIEVI. È stata distribuita ieri la relazione sul progetto di legge per la leva sui nati nel 1844. Siccome è argomento che ha molta attinenza alla legge testè indicata dall'onorevole Cadolini, mi pare che la discussione

d'entrambe verrebbe per avventura agevolata ove si discutessero l'una all'altra di seguito.

Per conseguenza, senza dire quale debba avere la precedenza, io domando che i due progetti sieno posti insieme all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Mi pare molto opportuna l'osservazione fatta dall'onorevole Allievi, nè potrebbe che giovarsene la discussione, ove i due progetti fossero un dopo l'altro discussi: perciò spero che l'onorevole Cadolini vi consentirà.

CADOLINI. Sebbene io non creda che vi sia fra i due progetti un'affinità assoluta, inquantochè il primo riguarda una riforma di principii da introdursi nella legge organica della leva, e l'altro invece una questione di fatto e di ordinaria amministrazione qual'è l'attuazione annuale della leva, tuttavia io non ho difficoltà di consentire che siano messi all'ordine del giorno entrambi, l'uno di seguito all'altro.

PRESIDENTE. Rimane dunque inteso che il progetto di legge indicato dall'onorevole Cadolini sarà posto all'ordine del giorno della seduta stessa nella quale verrà in discussione il progetto di legge per la leva militare, ed immediatamente dopo di esso.

Ricordo per ultimo alla Camera come l'onorevole deputato Sanguinetti abbia presentato un progetto di legge *sulla caccia*, di cui fu dagli uffizi autorizzata la lettura, e dalla Camera fu ordinata la stampa, salvo a stabilire il giorno nel quale l'onorevole proponente avrebbe svolto la sua proposta. Ora prego l'onorevole Sanguinetti d'indicare il giorno in cui intende di svolgerla.

SANGUINETTI. Sono disposto a svolgerla anche nella seduta straordinaria di lunedì a sera.

PRESIDENTE. Lo avverto però che non potrei darle il passo sulle materie che già stanno all'ordine del giorno per quella sera, e che la Camera ben conosce.

SANGUINETTI. Io credo che gli svolgimenti debbono precedere la discussione delle leggi, secondo il regolamento. Quindi io ripeto che sono disposto a sviluppare questa mia proposta il più presto possibile, anche nella seduta di lunedì a sera. Osservo poi che se il Ministero, come è probabile, acconsente alla presa in considerazione, allora non vi sarà discussione.

PRESIDENTE. Non si può sapere se il Ministero acconsentirà o non acconsentirà alla presa in considerazione. Ora si tratta di stabilire il giorno in cui si farà questo svolgimento.

Io non ho difficoltà di porla all'ordine del giorno della seduta serale di lunedì, purchè, ripeto, essa venga dopo le materie che già si sono fissate.

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE PER MODIFICAZIONI ALLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE.

BON-COMPAGNI, relatore. Ho l'onore di presentare alla Camera la relazione sulle nuove modificazioni alla

legge comunale e provinciale proposte dal ministro dell'interno nella seduta del 18 aprile 1864.

PRESIDENTE. Questa relazione sarà stampata e distribuita.

**SEGUITO DELLA DISCUSSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE
SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge relativo al contenzioso amministrativo.

MAZZA. Domando la parola sull'ordine della discussione.

PRESIDENTE. La Camera sa come ieri si sia votato l'articolo 3, per modo che ora siamo all'articolo 4.

Ne do lettura:

« Art. 4. Quando innanzi alle autorità giudiziarie la contestazione cada sopra un diritto che si pretenda lesa da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative. »

Il deputato Mazza ha facoltà di parlare sull'ordine della discussione.

MAZZA. Innanzi di procedere alla discussione dell'articolo 4, mi parrebbe sommamente opportuno che la Commissione favorisse alcune dichiarazioni sopra le domande che io aveva il pregio di dirigerle nella tornata di ieri; dichiarazioni che io avrei chieste fin dall'ultima tornata, se l'onorevole presidente, per motivi che io certamente apprezzo nel più alto modo, non avesse disdetto, non già a me, ma a tutti in generale gli oratori, la facoltà di parlare.

PRESIDENTE. Perchè era chiusa la discussione sull'articolo.

MAZZA. Dunque in seguito alle risposte già fatte mi dalla Commissione, io credo opportuno che essa dichiari se, nel suo intendimento, la facoltà di conoscere dei reclami di cui nell'articolo 3, spettando, in generale, a qualunque autorità amministrativa, si possa, sopra qualunque materia, reclamare, e ripetere il reclamo fino all'esaurimento di tutte le competenze.

PRESIDENTE. Perdoni, perdoni. Io non posso ammettere nulla di tutto ciò. Le sue interrogazioni si riferiscono all'articolo 3 che è già votato; dunque non è più il caso di venir adesso per aver spiegazioni e dichiarazioni su quell'articolo, siccome quello che è un fatto compiuto. Se poi ella intende parlare sull'articolo 4, ne ha piena facoltà; si iscriva, ed avrà la parola al suo turno. Io non posso altrimenti concederle la parola.

MAZZA. Io faceva questa domanda nell'interesse della legge.

PRESIDENTE. Ma l'interesse della discussione non è questo.

MAZZA. Io credo opportuno che si faccia la dichiarazione che chiedo dalla Commissione.

PRESIDENTE. Questa è la sua opinione, e sarà anche vera; ma, se vuole esprimere la sua opinione, bisogna che si faccia iscrivere, e parlerà a suo turno.

Sopra questo articolo 4 eransi presentate quattro proposte: una del deputato Nisco, altra del deputato Brunetti, altra del deputato Pica, e altra del deputato Cortese. Il deputato Pica ha ritirato la sua e si è associato alla proposta dell'onorevole Cortese; ne rimangono quindi tre sole.

Ora, in primo luogo, sarebbe iscritto il deputato Nisco, il quale propone la soppressione dell'articolo 4.

Il deputato Nisco ha la parola per svolgere la sua proposta.

NISCO. Ho proposto la soppressione dell'articolo 4 della legge in discussione per le ragioni che brevemente andrò svolgendo.

La Commissione ci ha detto pel suo onorevole relatore e pe' suoi egregi oratori...

Una voce. Forte!

NISCO. Non ho la voce, sono infermo. La Commissione dunque ci ha detto e ripetuto che questa è una legge di libertà e di progresso, la quale ha per oggetto di annullare i privilegi e le prerogative di procedimento e di foro dati allo Stato allorchè prendeva il posto degli altri poteri preesistenti.

Il signor ministro dell'interno nel suo discorso pieno tutto quanto di principii di libertà ci è venuto a dire che questa legge doveva essere approvata perchè era una legge che si fondava sopra un principio nuovo, principio, cioè, diverso da quello che avevano i rivoluzionari del 1789 ed i riordinatori del 1800, vale a dire, che ogni esistenza individuale e collettiva non doveva servire che alla conservazione, alla prosperità ed alla gloria di una esistenza generale.

E ben diceva l'onorevole ministro dell'interno perciò che quest'idea dello Stato che era comune ai grandi uomini di quel tempo, a Mirabeau, a Saint-Just, come a Cambacérés ed a Napoleone quando bisognava costituire lo Stato non più fondato sulla forza d'individuo nel modo che il principe Luigi XIV poteva dire: lo Stato sono io; ma bensì fondato sulla sua amministrazione, cioè, quando bisognava sostituire la monarchia amministrativa alla monarchia assoluta.

E per conseguenza nel costituire lo Stato si procedette da' liberali del secolo passato come procedettero que' dei secoli XIII e XIV nel costituire i comuni, incorporando alle nuove istituzioni tutti quei privilegi che distruggevano nelle antiche. Ma io credo, la Dio mercè, venuto il tempo in cui si riconosca che non lo Stato, ma l'individuo è lo scopo finale della società e lo Stato è lo strumento per assicurare tutto quanto il benessere che la Società umana può dare agl'individui che vivono nel suo seno; laonde essendo per fortuna venuti a questo punto di civiltà, diceva l'onorevole ministro dell'interno, è giusto che lo Stato non abbia nessuna prerogativa, nessun privilegio, che lo Stato non faccia più quello che faceva l'antico abate o barone verso i suoi vassalli.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

Io adunque che appoggio questa legge e che la voterò, la voglio completa e conseguente, sicchè io rivolgo al Ministero ed alla Commissione osservazioni per mostrar loro che l'articolo 4 non è stato messo in questa legge se non per pagare un tributo di riverenza verso il passato, cioè, per mantenere ancora una specie di quei privilegi, di quelle prerogative che si vogliono di fatto annullare nello Stato in quanto viene coi privati a discutere de' suoi diritti e delle sue ragioni.

Quest'articolo 4 è veramente soverchio, è una superfluità.

Una volta che i tribunali devono decidere senza prerogativa di procedimento e di foro fra l'amministrazione ed i particolari, debbono farlo secondo le leggi generali, nè si deve essere nessunissima eccezione, altrimenti vi manterrebbe quel privilegio che si vorrebbe distruggere, altrimenti avrebbe ragione l'onorevole Crispi di dire: voi fate troppo poco mentre promettete molto.

Si osservò da taluni che quest'articolo 4 è necessario, per forma che, se non fosse votato, il potere giudiziario invaderebbe il potere amministrativo, e pur tuttavia anche votandolo non è tale da impedire cotesta invasione, che non avrebbe, secondo ha detto un mio onorevole amico, nessun vantaggio, non avrebbe alcun utile risultamento; imperocchè quando il potere governativo è soverchiatore, ogni altro rimedio contro di lui è insufficiente. Avverrebbe al contrario, a parere di un autorevole oratore, una confusione, anzi che una divisione di poteri.

Io risponderò brevemente a queste eccezioni che direttamente o indirettamente sono state fatte durante la discussione, sì per mantenere l'articolo di cui domando l'annullazione, sì per dimostrare che per esso non si raggiunge neanche lo scopo di poter bene amministrare.

In primo luogo non vi è invasione di poteri, quante volte il potere giudiziario entra nel campo non del potere amministrativo, ma toglie al potere amministrativo tutto ciò che non gli appartiene, tutto ciò che appartiene al giudicare, e lascia all'altro completamente la sua azione di amministrare. Qualora poi quest'azione del potere amministrativo si eserciti in opposizione ai principii stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi in generale, allora il potere giudiziario adempie al compito suo nel pronunziare la nullità sopra questi atti.

Ma dando quest'autorità al potere giudiziario per mantenere la libertà, si viene forse ad impigliare l'azione dell'amministrazione senza che davvero da cotale impedimento derivi bene reale?

Io risponderò con esempi che nella presente discussione sembrano esser preferiti agli argomenti.

Non citerò, ad esempio, gli antichi Parlamenti, i quali furono i soli che si opposero allo sbrigliamento del potere governativo; non citerò l'esempio del Belgio e della Toscana, perciocchè questi paesi sono

troppo piccoli, a dire dell'onorevole Crispi, e tali da essere governati paternamente. Ma citerò bensì un esempio di un paese che non solo è molto grande, ma che ha istituzioni che si vorrebbero certamente imitare da molti di quelli che seggono in questa Camera.

Io parlo dell'America.

Noi abbiamo in America che il potere giudiziario è completamente stabilito. Ivi ha tutte quante le attribuzioni che naturalmente gli sono proprie, onde ha la facoltà di mantenere la giustizia e l'osservanza dei principii fondamentali del diritto tanto a fronte del potere legislativo, quanto a fronte del potere esecutivo.

Basterà ricordare un ultimo fatto, ed è quello avvenuto in occasione del *Banking-Bill* nel 1863, pel quale il Governo centrale era incaricato ad autorizzare direttamente i Banchi, mentrechè prima i Banchi erano autorizzati dalle Legislature degli Stati; e ciò per trovare un mezzo come far rialzare i titoli del tesoro in circolazione e trovare nello stesso tempo a collocare i nuovi indispensabili ad emettersi nelle difficili condizioni di una grossa guerra senza ricorrere ad ordinare monopoli, secondo fanno i governanti nostri.

Ebbene, quest'atto portato innanzi ai tribunali di Nuova-York, questi tribunali lo annullarono ed allora il Governo fu obbligato di produrre richiamo presso la Cassazione, e fintantochè la Cassazione non decise, l'atto non potè essere eseguito.

Che questo sia un procedimento diretto ad impedire tutte quelle catastrofi che possono dar luogo agli eccessi di potere, ben ve lo dimostra la Francia in due grandi occasioni per prova e controprova, quantunque in Francia il potere giudiziario non sia davvero completamente un potere dello Stato, anzi un potere tenuto in gran parte dipendente dal governativo.

Le ordinanze di Carlo X sulla stampa furono denunciate ai tribunali affinchè ne dichiarassero la incostituzionalità, e siccome Carlo X non volle rispettare il potere giudiziario, dopo poco tempo la rivoluzione il fece accompagnare dalle guardie del corpo ai confini. Al contrario, nel tempo della monarchia di luglio, quando Parigi fu sottoposta allo stato d'assedio, la Cassazione annullò l'ordinanza del Governo; la decisione fu rispettata, e questo impedì che Luigi Filippo subisse la stessa sorte di Carlo X dopo due anni che ne aveva occupato il trono.

Dunque voi vedete che il potere giudiziario, quando è completamente istituito, quando esercita completamente il suo ufficio di far mantenere la giustizia a fronte tanto del potere legislativo, quanto del potere esecutivo, impedisce i sociali rivolgimenti, e fa sì che il potere eserciti le sue vere funzioni.

Ricordi son questi che io ho tolti dalla storia più o meno a noi contemporanea e dall'alta regione governativa per persuadere coloro che diffidano dell'efficacia dello intervento della potestà giudiziaria ogni qual volta evvi un diritto a far rispettare.

Tale intervento, anche efficace, del potere giudizia-

rio cagiona confusione anzichè divisione nel campo dei poteri.

Gli esempi che vi ho addotto vi mostrano che lungi dal portare confusione, con questo sistema si porta veramente la divisione nei poteri, si restituisce al potere giudiziario ciò che gli appartiene, ciò che gli è stato tolto dal potere governativo, per principio di reazione alla sua indipendenza ed al suo coraggio mostrato in tempi difficili e del tutto predominati dal dispotismo governativo.

Ed a questi esempi altri moltissimi potrei aggiungere, per mostrare che se il potere giudiziario fosse costituito come dovrebbe essere...

MELLANA. E che non è.

NISCO... cioè in potestà di pronunziare sopra i diritti e le cose che appartengono ai cittadini, e di poter anche annullare gli atti che sono fatti dal potere legislativo quante volte sieno contrari ai principii stabiliti nella Costituzione o nel diritto comune, noi certamente non saremmo chiamati da dieci mila petizioni a discutere di ragioni che ai tribunali si appartengono, nè avremmo, poche sere or sono, udito dire da un illustre nostro collega, a proposito della legge sulle pensioni, che la retroattività domandata era un'ingiustizia, non si doveva ammettere, non perchè il Parlamento non avesse il diritto di votarla, ma perchè non sarebbe stata una giustizia.

Ora io domando: la Camera avrebbe potuto derogare al principio che la Costituzione guarentisce, cioè che la legge non ha effetto retroattivo? E se non fosse stata savia abbastanza la Camera di non rispettare un diritto sanzionato nello Statuto, chi avrebbe avuto la facoltà di annullare un ingiusto fatto nostro, o d'impedire che fosse messo in esecuzione?

Adunque, o signori, se noi ammettiamo, con rigettare quest'articolo 4, che il potere giudiziario sia ricostituito nelle sue basi, che abbia tutti i suoi diritti che propriamente gli appartengono, noi avremo fatto il più gran bene alla società nostra, noi eviteremo molte difficoltà che incontransi tanto allorchè si esercita il potere di far leggi, quanto allorchè si esercita il potere di attuare le leggi. Imperocchè l'ammettere una proposta la quale alla fine riduce il potere giudiziario ad un potere consultivo, per forma da non aver diritto ad annullare l'atto che la ingiustizia commette, è ammettere una proposta che non è in armonia con lo scopo della legge, e priva anche la magistratura di quella facoltà che sovente anche oggidì esercita, non per disposto di legge, ma per consentimento pubblico.

Ed è per questa ragione che io domando la soppressione dell'articolo 4, poichè esso non ha altro scopo che quello di stabilire che *l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative.*

Se questo articolo sarà soppresso, voi ammettete, signori, che l'autorità giudiziaria possa giudicare delle

conseguenze di un atto, possa dichiarare che le conseguenze di un atto illegittimo, ingiusto, siano annullate, ma che deve rispettare l'atto illegittimo ed ingiusto solo perchè è opera del potere amministrativo, benchè questo abbia fatto quello che la legge non gli permetteva di fare. Voi dunque ammettereste, mi si conceda il dirlo, una inconseguenza tanto più funesta, quanto può alla fine condurre legalmente il potere governativo a non rispettare il giudiziario.

Perlochè io credo che quest'articolo debba essere soppresso per assicurare al paese il vero principio di libertà, il vero principio di progresso che il signor ministro e tutti i difensori della legge hanno sostenuto.

Io non dirò altre parole, mi contenterò di riprendere il discorso quante volte vi siano obiezioni alla mia proposta, specialmente perchè son sicuro che le ragioni stesse che svolgeranno coloro che vogliono questo articolo saranno una prova per sostenerne la soppressione: ogni emendamento o modifica di frasi non conduce che o a stabilire prescrizioni inutili, o a moltiplicare le contraddizioni.

PRESIDENTE. Viene ora l'emendamento dell'onorevole deputato Brunetti del tenore seguente:

« L'autorità della cosa giudicata pelle 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. »

BRUNETTI. Ieri ebbi, mio malgrado, a intrattenere alquanto lungamente la Camera sull'articolo terzo, fino a meritare la gentile accusa dell'onorevole Mosca, di essere rientrato nella discussione generale; oggi mi propongo, per contrario, di essere breve più che mi sia possibile.

E se per avventura a molti de' miei onorevoli colleghi paresse che l'articolo quarto che io vorrei soppresso e il mio emendamento che intenderei di sostituire all'articolo stesso sieno cose per sè disparatissime, spero di dimostrare che, non solo vi ha nesso logico tra il concetto dell'uno e dell'altro, ma ancora che possa l'uno all'altro agevolmente sostituirsi.

Leggendo quest'articolo quarto io non posso dissimulare a me stesso che mi sembra di una troppo malagevole interpretazione, e tanto più mi sono riferito in questa idea quando ho veduto così diverse ed opposte interpretazioni di parecchi oratori nella discussione generale non solo di quelli che venivano oppositori della legge, ma ancora di coloro che venivano difensori di quella legge. Ricordo l'onorevole Cordova in primo luogo, il quale temendo non ne fosse scossa la gerarchia del potere amministrativo, diceva: ma che cosa importa di distinguere le conseguenze giuridiche dell'atto amministrativo?

Importerà forse il limitare la sentenza del magistrato a dichiarare soltanto le conseguenze giuridiche senza rinvocare nè modificare l'atto? Con questo, proseguiva l'onorevole Cordova, voi, spogliando l'atto amministrativo di tutte le conseguenze giuridiche, rendete questo atto nullo, o per lo meno inefficace.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

All'onorevole Cordova tenendo dietro l'onorevole Boggio, diceva: non abbiate paura che il potere amministrativo resti arbitro delle sentenze del magistrato, imperocchè quando anche non vi fosse un altro decreto dell'autorità amministrativa che modificasse o revocasse questo atto amministrativo, non vi sarebbe alcuno che avesse l'ardimento di dargli efficacia.

Con ciò vedete, signori, come l'onorevole Boggio desse intorno a questo una interpretazione identica a quella che poco prima aveva dato l'onorevole Cordova. Ma l'onorevole Mancini nel primo suo dotto discorso diceva francamente: non vogliamo e non possiamo volere che la sentenza dei magistrati possa menomamente toccare l'atto amministrativo, altrimenti il potere giudiziario verrebbe ad invadere le attribuzioni degli altri poteri. Onde l'onorevole Crispi, deducendo dalle dichiarazioni dell'onorevole Mancini delle conseguenze conformi al suo assunto, diceva: ma se il potere giudiziario non può revocar l'atto, se deve limitarsi alle conseguenze giuridiche, sarà evidentemente in arbitrio del potere amministrativo di fare un atto che modifichi o revochi l'atto anzi tempo emanato; però l'efficacia del giudicato dipenderebbe dall'arbitrio del potere amministrativo.

Da ciò vedete, signori, che quattro oratori, dei quali due furono oppositori e due difensori della legge, interpretavano questo stesso articolo in opposta sentenza. Da questo solo potrei dedurre che se l'intenzione della Commissione è stata retta secondo i principii del diritto, la sua locuzione nell'articolo non fu fortunata e non espresse le intenzioni sue.

Ma lasciando questo, e venendo al merito di questo articolo 4, a me pare che l'onorevole Crispi si apponesse nel vero, imperocchè, se il magistrato realmente deve limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche, ove avvenga che l'autorità amministrativa non voglia emettere un atto contrario per modificare l'atto già giudicato, naturalmente l'autorità amministrativa sarà una forza di resistenza al giudicato dell'altra autorità.

E se questa legge è stata elaborata nell'interesse della garanzia dei diritti del cittadino, se è stata elaborata nell'interesse dell'indipendenza giudiziaria, è evidente che cessa affatto questa indipendenza quando l'esecuzione dei giudicati dipenderà dalla volontà dell'autorità amministrativa.

Oltre a ciò, io non comprendo come mai possa dividersi una serie di conseguenze giuridiche da una serie di atti amministrativi. La sentenza di un magistrato, ciò è noto, lo disse fin dal passato secolo Filangieri, e ce lo ricordava in questi giorni l'onorevole Cordova, non è che un sillogismo, del quale la legge è la maggiore, il fatto è la minore, e il giudicato è la conseguenza. E qui nella specie abbiamo ancora di più che questo fatto del sillogismo consiste perfettamente nell'atto amministrativo; non può dunque il magistrato limitarsi a dichiarare la conseguenza giuridica senza rompere questo sillogismo che costituisce la sentenza,

senza risalire all'atto amministrativo stesso che forma il fatto, la minore del sillogismo.

Questa legge di più è stata formolata nell'interesse dell'indipendenza giudiziaria, come altresì della garanzia dei diritti dei cittadini. Ciò è chiaro, ciò risulta dalla relazione della Commissione, ciò risulta dal contesto della legge, ciò risulta da tutta la discussione generale.

Ora l'indipendenza del potere giudiziario, la garanzia dei diritti non istà solamente nel sistema della pubblicità dei giudizi, ovvero nella inamovibilità dei magistrati; vi è un altro fatto integrale dell'indipendenza del potere giudiziario: questo fatto integrale consiste appunto in ciò che il potere giudiziario, *il potere che giudica è pure il potere che fa eseguire i suoi giudicati*.

Se il potere giudiziario non ha questa forza di dare esecuzione parata a'suoi giudicati, se l'esecuzione dei suoi giudicati dipendesse per avventura da un altro potere, io dirò che non vi sarà mai indipendenza del potere giudiziario, a malgrado dell'inamovibilità dei magistrati, a malgrado della pubblicità de' giudizi.

Questa legge è fatta ancora a nome dell'unificazione della legislazione, imperciocchè, quando si tratta di controversie sui diritti, o questi diritti siano diritti civili o diritti politici, o controvertano i privati co'privati, o controvertano i privati collo Stato, colla pubblica amministrazione, vi è sempre identità di controversie, e però vi debbe essere sempre unità di giudizi, unità di potere giudicante, unità di effetti giuridici.

Ma dove mai sarebbe l'unità dei giudizi, se la procedura dell'esecuzione di un giudicato fosse diversa da quella che si ordina in tutti gli altri giudizi? Mancherebbe quindi non solo l'indipendenza del potere giudiziario, ma mancherebbe ancora, e questo importa massimamente, l'unificazione della legge.

Senonchè, direbbe l'onorevole Mancini, come l'ha detto: che volete? Noi con questa legge abbiamo fatto sì che l'amministrazione cessasse d'essere parte e giudice; dobbiamo dunque far in modo eziandio che il giudice non possa, non debba divenire amministratore.

Questo è giusto, ma diverrebbe amministratore il giudice, se potesse invadere l'atto amministrativo, modificarlo, rivocarlo, infine sottoporlo alla sua autorità. Facendo suo l'atto amministrativo, il giudice farebbe sue non solamente le conseguenze giuridiche che emergono dalla controversia, ma ancora tutte le conseguenze giuridiche possibili, le quali sono al di fuori della controversia.

Eccomi, o signori, trasportato anche, senza volerlo, sul terreno della teorica dell'autorità della cosa giudicata, donde è naturale il passaggio dall'articolo al mio emendamento.

Io non ripeterò per lungo ciò che è già troppo noto, cioè che le antiche e le moderne legislazioni, specialmente la legislazione di Roma, riconobbero il gran principio che l'autorità della cosa giudicata è limitata in certi confini, che non può uscire dalla cosa contro-

versa, nè dai motivi della controversia, dalle persone che controvertono, e si deve rispettare l'identità della qualità colla quale quelle persone si presentano in giudizio.

Così il giudicato per le antiche legislazioni e per le moderne non può certamente avere effetto nè pro, nè contro coloro che non vennero mai in giudizio; *eadem res, idem ius, eadem persona*.

È questo principio fu introdotto nell'articolo 1251 del Codice Napoleone, riprodotto nell'articolo 1305 delle leggi napoletane e nell'articolo 1464 del Codice Albertino, il principio cioè che l'autorità della cosa giudicata non ha luogo se non relativamente a ciò che ha formato l'oggetto della sentenza, che la cosa domandata sia la stessa, che la domanda sia fondata sulle medesime cause, che la domanda sia tra le medesime parti e proposta da esse e contro di esse nella medesima qualità.

L'applicazione di quest'articolo è quella che io intendeva di fare nei giudizi che si faranno innanzi ai tribunali in materia di contenzioso amministrativo, ed a ciò provvede il mio emendamento.

Ma preveggo un'obiezione troppo facile a prevedere: quando queste materie sono devolute d'oggi innanzi ai tribunali ordinari, naturalmente queste materie prenderanno la procedura che suole tenersi in tutti gli altri giudizi; per conseguenza è implicita l'autorità della cosa giudicata, avverrà anche in questi giudizi come negli altri. Quindi si direbbe che l'aggiunzione di quest'articolo è perfettamente inutile.

Senonchè io osservo che molte volte cose che paiono inutili, è pur bene aggiungerle per evitare qualunque questione possa insorgere, e noi sappiamo come spesso nelle leggi civili sono avvenuti dei lunghi litigi che si sarebbero risparmiati se il legislatore non si fosse attenuto a ciò che è strettamente necessario; ma nondimeno, se questo argomento potesse per poco valere, dovrebbe anche annullarsi l'articolo 12 di questa legge, il quale dice che: « Nelle controversie che si agitano dinanzi alle autorità giudiziarie tra privati e pubbliche amministrazioni si applicheranno le regole ordinarie della competenza sugli appelli e sul ricorso in Cassazione, e si osserverà la procedura comune. »

Io dico: se il devolversi di questa materia ai tribunali porterebbe solo di livellare tutti i giudizi civili a quelli del contenzioso amministrativo, non sarebbe necessario di parlare in questa legge d'appello, di ricorso, di procedura.

Ora, la Commissione crede aver fatto opera utilissima aggiungendo l'articolo 12, il quale, se non altro, varrà ad evitare delle questioni.

Di più, o signori, ricorderò che in questa materia dell'autorità della cosa giudicata vi furono delle eccezioni; anzi una ve n'è precisamente nel Codice Albertino, il quale all'articolo 989 vi dice che i limiti dell'autorità della cosa giudicata non valgono allorchè si tratta di un giudizio di qualità ereditaria.

Ricorderò ancora che, trattandosi di giudizi di qua-

lità, tutta quanta l'antica giurisprudenza francese e la napoletana ritennero non dovesse militare l'articolo 1305 del Codice napoletano e il 1351 del Codice Napoleone.

È ciò perchè, malgrado la giurisprudenza sia oggi di contrario parere, quasi generalmente si riteneva che fossero dei giudizi di qualità.

Ma se la giurisprudenza mutò nel Napoletano, e in Francia è pure mutata, non potè mutarsi nelle antiche provincie, dove è consacrato l'anzidetto articolo 989. Per conseguenza in qualche parte d'Italia vige ancor sempre la giurisprudenza che nei giudizi di qualità non è applicabile la teorica dell'autorità della cosa giudicata.

E se la ragione di questo sta nella indivisibilità delle materie, potrebbe di leggieri dirsi che nei giudizi di contenzioso amministrativo, trattandosi d'imposte, trattandosi di applicazione di leggi amministrative, trattandosi di tutto ciò che riguarda un atto amministrativo, potendosi considerare come cosa indivisibile, perchè naturalmente il magistrato, decidendo che l'individuo il quale controverte non debba nulla delle imposte che gli sono chieste dal comune, dalla provincia o dallo Stato, decide che queste imposte sono contrarie alle leggi; potrebbe sorgere il dubbio che questo giudizio sulle imposte sia qualche cosa di indivisibile, qualche cosa che non possa menomamente circoscriversi in quei confini in cui si circoscrivono gli altri giudizi, secondo il principio generale dell'autorità delle cose giudicate.

Dunque anche per questo rispetto io credo che sarebbe utile di spiegare questo concetto nella legge che abbiamo in esame. Ma vi ha ancora un'altra riflessione.

Nelle provincie napoletane non vi era una legge speciale, almeno non ne ricordo alcuna, che regolasse questi giudizi che si facevano innanzi ai Consigli di prefettura ed alla gran Corte dei conti; e per lo più si riteneva che i giudicati emessi dai Consigli di prefettura e della gran Corte dei conti erano giudicati, i quali non si circoscrivevano soltanto alla controversia ed alla persona che veniva a controvertire, ma erano dei giudicati che attaccavano certamente l'atto.

Io comprendo che lo si desiderava da un tribunale, che era nel tempo stesso composto di amministratori; ma come noi dell'Italia meridionale facciamo certamente un passaggio da una ad altra autorità, potrebbero di leggieri tradursi anche presso i tribunali quelle tradizioni, le quali erano da principio stabilite, allorchè si controvertiva innanzi alle autorità speciali del contenzioso amministrativo.

Per queste ragioni io credo che specificare questo principio dei limiti dell'autorità della cosa giudicata, se non è assolutamente necessario, non sarebbe poi affatto inutile. Ma indipendentemente da doversi o no esprimere nella legge, io credo che non vi sarà alcuno il quale voglia negare il principio.

Dunque io ritengo il principio, ed ora ritorno all'articolo.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

Quale scopo ha quest'articolo 4?

A me pare che non possa avere che due fini; o che il giudicato non sia esecutivo, se non mercè un altro atto dell'autorità amministrativa; e questo certamente sarebbe un assurdo, sarebbe un violare la libertà e i diritti dei cittadini. Non rimane dunque che un altro scopo possibile, cioè che questo giudicato non possa talmente investire l'atto amministrativo che valga non solamente a ferire le persone che controvertono, ma che venga anche a ferire tutte le simili conseguenze giuridiche anche per quelli che non intervennero in giudizio. Ora questo secondo scopo cade se noi ammettiamo il principio dell'autorità della cosa giudicata. Dunque nel primo caso si avrebbe per iscopo un assurdo, nel secondo una cosa inutile.

Gli è perciò che io proponevo la sostituzione del mio emendamento all'articolo 4. Infatti, se un individuo viene ad eccepire contro una imposta, in che modo potrebbe l'autorità revocare od annullare l'atto amministrativo, che è quello appunto che diceva la Commissione, se il giudicato non può che ferire le parti che controvertono? Io non credo che il magistrato revochi o modifichi l'atto; ma quand'anche il facesse, osterebbe il principio dell'autorità della cosa giudicata a segno che questa sentenza non possa ferire altri individui, non sia altrimenti applicabile che nella sfera della controversia. Io per me non capisco qual timore possa avere la Commissione nel mettere l'articolo 4.

Quindi concludo che mi pare utile stabilire espressamente il principio dell'autorità della cosa giudicata, cioè quali siano i suoi limiti siccome è espresso nella legge civile. Ed essendo l'articolo 4 inutile, ne proponevo implicitamente la soppressione.

Però faccio in questo punto un leggiero cambiamento imperocchè rifletto che la soppressione dell'articolo potrebbe aver luogo quando si viene a votare l'articolo, perchè naturalmente coloro che votano contro votano per la soppressione.

Quindi invece di proporre questo mio articolo:

« L'autorità della cosa giudicata, » ecc., da sostituirsi all'articolo 4, io lo propongo puramente e semplicemente come un articolo *aggiunto*, lasciando poi alla Camera di decidere dell'articolo 4.

Io non ho altro a dire, e spero che la Commissione vorrà accettarlo come articolo aggiunto, che, se non farà tutto il bene del mondo, io credo che non farà del male.

PRESIDENTE. Verrebbe ora l'emendamento degli onorevoli deputati Cortese e Pica, del tenore seguente:

« Allorchè in giudizio si disputi della lesione che un atto puramente amministrativo abbia arrecato ad un diritto, la sentenza del magistrato dovrà limitarsi a pronunciare l'inefficacia dell'atto istesso per quanto concerne il diritto offeso, senza che possa rivocarlo o modificarlo. »

L'onorevole Cortese ha facoltà di parlare come il primo sottoscritto all'emendamento.

CORTESE. La Commissione ha posta come pietra fondamentale del suo edificio la distinzione tra i diritti e gl'interessi.

Ha detto che sempre che si tratti di diritti è l'autorità giudiziaria che deve conoscerne e deciderne; che per contrario, sempre che di semplici interessi è questione, sia invece l'autorità amministrativa, la quale, chiamata a vegliare su questi interessi, di essi debba conoscere e decidere.

Ora a me pare che questo principio, che la Commissione ha adottato come regola generale, sia disconosciuto nell'articolo 4 che essa ha formulato, ed invero, allorchè la Commissione ha detto:

« Quando innanzi alle autorità giudiziarie la contestazione cada sopra un diritto che si pretenda leso da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative; » or dunque, o signori, io domando: ma che cosa significherà questa dichiarazione delle *conseguenze giuridiche*? Se innanzi alla autorità giudiziaria si verrà a disputare della lesione d'un diritto, chi sarà il vero giudice di questa lesione? Sarà l'autorità giudiziaria, ovvero l'autorità amministrativa? Se voi volete che sia l'autorità giudiziaria, quando questa avrà riconosciuto che effettivamente un atto amministrativo leda i diritti d'un cittadino, voi dovete dare ad essa la facoltà d'impedire che questa lesione si compia. Ma, come avete formulato questo articolo, voi questa facoltà non date all'autorità giudiziaria. Voi, in sostanza, sapete che cosa fate? Volete un avviso dei tribunali in codesta materia. Ed in vero i tribunali vi dichiarano le conseguenze giuridiche e vi dicono: quest'atto dell'autorità amministrativa lede i diritti del cittadino Tizio; ma dopo di avere ottenuto codesta dichiarazione, Tizio deve ritornare dinanzi all'autorità amministrativa e chiedere che revochi l'atto suo.

Ciò posto, se l'autorità amministrativa deve uniformarsi assolutamente, obbligatoriamente a quello che l'autorità giudiziaria ha dichiarato, allora veramente io non capisco questa giurisdizione, il cui giudicato non si può eseguire per forza propria, ma che non di meno comanda ad un'altra autorità di renderlo esecutivo.

Se poi l'autorità amministrativa può allontanarsi dalla dichiarazione che avrebbe fatta l'autorità giudiziaria delle conseguenze giuridiche di un atto amministrativo, proclamando che ci sia l'offesa di un diritto, allora il vero giudice del diritto diventerebbe l'autorità amministrativa, la quale potrebbe disconoscere a sua posta quello che avrebbe dichiarato l'autorità giudiziaria, e violare così tutti i diritti dei cittadini. Io quindi sostengo che, se si vuole ammettere quella distinzione che è stabilita dalla Commissione, si devono accettare tutte le sue conseguenze; perciò mi sono permesso di sottomettere alla disamina della Camera un

emendamento, il quale esprime più chiaramente questo concetto, e dico:

« Allorchè in giudizio si disputi della lesione che un atto puramente amministrativo abbia arrecato ad un diritto, la sentenza del magistrato dovrà limitarsi a pronunciare l'inefficacia dell'atto stesso, per quanto concerne il diritto offeso, senza che possa rivocarlo o modificarlo. »

Io fo un esempio, giacchè di esempi non c'è stato penuria in questa discussione. (*Si ride*)

Si immagini che un sindaco dica: si spazzino le vie; egli fa un atto di pura amministrazione, ed è ne'suoi pieni diritti; ma se venisse in testa a questo sindaco di dire: si spazzino le vie e la spazzatura si getti nell'atrio della casa del signor Cortese, io non so se in questo caso non possa andare avanti al tribunale per dichiarare che questa seconda cosa non debba aver luogo.

L'atto amministrativo resterà in quanto dispone che si spazzino le vie, ma in quanto prescrive che le spazzature si pongano nell'atrio della mia casa, io ho il diritto di dire a tutti gli amministratori del mondo che questo non si deve fare, ho il diritto di domandare un giudicato che impedisca che ciò si faccia, e questo giudicato debbo poterlo eseguire, non già andando innanzi all'autorità amministrativa a pregarla che mi renda il favore di ritirare quella sua disposizione, ma io debbo poterlo eseguire come ogni altro giudicato emesso dai tribunali.

Quindi io raccomando caldamente alla Commissione ed alla Camera di portare tutta la sua attenzione sopra quest'argomento.

PRESIDENTE Essendo esaurito lo svolgimento dei singoli emendamenti proposti, ora viene il turno di coloro i quali si sono iscritti senza presentare emendamenti.

Primo di questi sarebbe l'onorevole Catucci.

CATUCCI. Vi rinuncio.

PRESIDENTE. In secondo luogo viene l'onorevole Civita.

CIVITA. Io mi associo interamente alle idee dell'onorevole Cortese.

PRESIDENTE. Per ultimo rimane l'onorevole Romano Giuseppe.

ROMANO GIUSEPPE. Vi rinuncio.

PRESIDENTE. Il deputato Mazza ha facoltà di parlare.

MAZZA. Poichè non mi si concesse facoltà di provocare alcune dichiarazioni che io credeva importanti per la legge che stiamo discutendo, a proposito dell'articolo 3, io le vengo chiedendo a proposito dell'articolo 4; e questo, perchè anche riguardo a quest'ultimo sorge il dubbio medesimo che mi era venuto a proposito dell'articolo precedente.

Innanzi tutto però voglio esprimere alcune idee su quanto nella materia speciale dell'articolo 4 veniva testè discorrendo alla Camera l'onorevole Cortese.

A differenza dell'onorevole Brunetti, il quale, senza

badare nella quistione giudiziaria alle esigenze della pubblica amministrazione, si preoccupa esclusivamente delle conseguenze giuridiche dell'atto amministrativo, e vuole che, quando l'autorità giudiziaria ha pronunciata la sua sentenza, debba avere esecuzione, se si tratta dell'atto amministrativo, non meno che se si trattasse di qualsivoglia altro atto privato su cui si sia fatta e decisa la contestazione, l'onorevole Cortese fa per contro la sua parte alle esigenze amministrative; e soltanto si dilunga in questo dalla Commissione, che il progetto di questa sembra subordinare in qualche modo il pronunciato giudiziario al libito dell'autorità amministrativa, mentre invece la proposta sua dà la conveniente soddisfazione all'atto amministrativo, ma mantiene ad un tempo che il pronunciato dell'autorità giudiziaria sarà mai sempre efficace.

Parendomi la proposta dell'onorevole Cortese più acconcia ad esprimere quell'indipendenza dei due poteri che noi dobbiamo servare, parendomi più atto ad impedire le due esorbitanze che noi dobbiamo del pari cansare, l'esorbitanza cioè dell'autorità giudiziaria sopra l'amministrativa, ovvero dell'amministrativa sulla giudiziaria, io mi associo alla sua proposta, e prego la Camera di volerla accogliere.

Dopo di ciò, vengo alle dichiarazioni che aveva chiesto sull'argomento dell'articolo 3 e che, come ripeto, vengono anche a proposito sull'articolo 4.

Qui si parla, in effetto, di ricorso alle autorità amministrative, ricorso che a termini del progetto della Giunta sarà necessario perchè la sentenza abbia il suo effetto giuridico.

Quali saranno pertanto queste autorità amministrative a cui si dovrà ricorrere nei casi concreti? Bisogna definire le competenze.

L'onorevole mio amico Mosca mi diceva ieri, a proposito dell'articolo 3, ch'egli teneva che qualunque autorità amministrativa sarebbe stata competente per pronunciare un decreto motivato sopra reclami che le venissero sporti contro un atto di semplice amministrazione.

Io, per verità, avrei riputato cosa migliore che la Giunta si fosse pronunciata sopra un argomento così grave e meritevole di chiara e precisa delimitazione, quale si è quello delle competenze. Imperocchè, lasciando al libito di colui che fa il reclamo il querelarsi piuttosto davanti ad un'autorità che ad altra, vi è, tra le altre cose, anche il pericolo dell'assurdo, cioè che da un atto di un'amministrazione superiore si reclami presso un'amministrazione inferiore.

È un assurdo cotesto, lo ripeto; ma bisognava, ad ogni modo, che la Commissione definisse se e fino a qual punto poteva esercitarsi questa facoltà di richiamo, e se ad esempio, anche per le minime cose, potesse il reclamo per lesi interessi d'ogni specie portarsi successivamente da autorità amministrativa ad autorità amministrativa superiore, sempre col decreto motivato, dal sindaco fino al Consiglio di Stato. Nel qual caso la Camera vede come l'amministrazione,

dovendo motivare tanti decreti e dare soddisfazione a tanti reclami, anche per menomi interessi, sarebbe grandemente incagliata nel suo regolare procedimento.

L'altra dichiarazione che io chiedevo alla Commissione riguarda quell'ultima aggiunta che è stata posta al precedente articolo 3° e a seconda della quale si viene a dire in sostanza che dall'atto ministeriale si concede facoltà di reclamo al Re, secondo le diverse leggi del regno; e, per conseguenza che, quando ci fosse stato alcun reclamo di questo genere al Re, anche nelle provincie dove non è in vigore la legge del 1859 sul Consiglio di Stato, sempre ne avrebbe conosciuto un qualche superiore Consiglio: imperocchè io non comprendo davvero come ci possa essere appello o reclamo dal potere ministeriale al potere ministeriale.

L'onorevole mio amico Chiaves mi dice: « in conformità delle leggi. » Or bene, se queste leggi non danno la facoltà di siffatto reclamo; se a seconda delle leggi vigenti nelle diverse provincie, non c'è un tribunale superiore a cui ricorrere dagli atti del Ministero, evidentemente per quelle provincie siffatta aggiunta riuscirebbe inutile; mentre bisogna pur provvedere in qualche modo, bisogna provvedere che anche per quelle provincie questa facoltà di richiamo si abbia una qualche soddisfazione. Ma, se non c'è un Consiglio a cui ricorrere dagli atti amministrativi del Ministero, la fatta aggiunta, lo ridico, per le provincie medesime non avrebbe significato veruno.

Ecco le spiegazioni che io volevo chiedere alla Commissione, che mi paiono importanti per la legge che discutiamo, e che, sono persuaso, essa sarà cortese di favorirmi.

PRESIDENTE. La parola è al deputato Mancini per dire l'avviso della Commissione sopra gli emendamenti proposti, e dei quali fu inteso lo svolgimento.

MANCINI. I tre emendamenti all'articolo 4, sui quali la Commissione è invitata ad esprimere la sua opinione, si fondano tutti sopra un'erronea presupposizione ad essi comune, e però, riservandomi di aggiungere qualche secondaria considerazione speciale intorno a ciascuno degli emendamenti, ragionerò ad un tempo complessivamente sul loro comune fondamento.

Cercherò di dare alle dichiarazioni, che in proposito avrò l'onore di fare nel nome della Commissione, tale chiarezza e precisione da escludere qualunque dubbio circa il significato ed il valore che essa riconosce nelle disposizioni dell'articolo 4 del progetto di legge. Queste dichiarazioni, pienamente conformi a quelle anteriori della stessa Commissione esposte nella discussione generale saranno dimostrate non contraddicenti, ma rigorosamente coerenti con la formola dell'articolo 4. Nè ometterò da ultimo di fornire gli schiarimenti richiesti dall'onorevole deputato Mazza.

L'onorevole Nisco ha creduto di ravvisare nell'articolo 4 un tributo di riverenza verso il passato, un'ultima reliquia di quegli stessi privilegi dello Stato, che la Commissione propone d'abolire e distruggere. L'articolo 4, egli ha soggiunto, dà ragione all'onorevole

Crispi, il quale rimprovera alla proposta della Commissione di far troppo poco per impedire gli eccessi ed abusi dell'amministrazione, e di introdurre riforme più apparenti che reali.

L'onorevole Brunetti crede di ravvisare una qualche contraddizione fra i miei precedenti discorsi e la formola dell'articolo 4, e quelli pur sempre essere tali da attribuire all'articolo 4 un'interpretazione diversa da quella che sarebbe ammessa ne' ragionamenti d'altri oratori oppositori alla legge; egli per ciò domanda se sia comportabile che, quando l'autorità giudiziaria abbia pronunziato sulle questioni ad essa devolute e riserbate dall'articolo 2 del nostro disegno di legge, sia lecito ancora all'autorità amministrativa prendersene giuoco, e riguardarsi non vincolata nella sua azione, anche nella sfera della offesa della legge o della lesione del diritto, stata dichiarata dall'autorità giudiziaria.

Ultimo l'onorevole Cortese, animato dai medesimi rispettabili scrupoli (li dico rispettabili, non già razionalmente e scientificamente, ma per lo scopo morale che li ispira), domandava se nel sistema dell'articolo 4, la dichiarazione del tribunale si riduca ad un semplice avviso consultivo, sì che l'autorità amministrativa possa allontanarsi, sempre che il voglia, dalle pronunziazioni dell'autorità giudiziaria, anche sul punto deciso, riguardante la lesione dei diritti e la conseguente loro reintegrazione od indennità.

Parmi così risultare dimostrato chiaramente alla Camera, che i tre emendamenti, ed anche i ragionamenti coi quali sono stati sostenuti, si risolvono nella enunziazione di un identico dubbio, di una medesima questione, sulla quale la Commissione adempie all'obbligo di esporre il suo parere.

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

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

Io credo che i rapporti tra le due autorità giudiziaria ed amministrativa risultino di già con sufficiente chiarezza delineati anche dal complesso di questa lunga discussione e dai discorsi che dai difensori del progetto vennero pronunciati nel corso della medesima.

In conseguenza, anzichè emettere nuove dichiarazioni, mi sarà forza ritornare su quelle già fatte ed applicarle alla formola dell'articolo 4.

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

L'articolo 4, io lo dichiarai già altra volta, non ha che un solo scopo, quello di attuare praticamente il principio della separazione dei due poteri amministrativo e giudiziario, d'introdurre una delle precauzioni necessarie a impedire che l'uno e l'altro escano dalla sfera della rispettiva competenza, che il giudice amministratori, che l'amministratore giudichi per attribuire diritti o per violarli.

Ecco l'unico ufficio dell'articolo 4; ogni altra intelligenza non sarebbe che sicuramente erronea e viziosa.

Appena sorga una contesa sulla esistenza o la violazione di un diritto, o sopra la infrazione di una legge, ancorchè possa essere intervenuto alcun atto amministrativo, siccome è riconosciuto che l'amministrazione non ha autorità, nè potere per decidere in modo definitivo ed irrevocabile controversie di tal natura che sono fuori della sfera della sua azione e della sua cognizione, il potere giudiziario è il solo che nella forma di un regolare processo, udite le parti, e, ove è d'uopo, in contraddittorio anche dell'amministrazione, che può, se vuole, divenir parte in somiglianti giudizi, e secondo le regole della procedura può esservi chiamata, pronunzia su codeste controversie nella medesima guisa, e con gli stessi effetti, con cui finora pronunziavano i tribunali speciali del contenzioso amministrativo, dappoichè ora dimostrerò alla Camera che l'articolo 4 lungi dall'essere una formola da noi inventata e dall'introdurre un diritto nuovo, corrisponde alla norma che nella dottrina e nella giurisprudenza si è costantemente seguita ed in Francia e presso di noi, e che oggigiorno ancora è in pratica per regolare i rapporti tra il contenzioso amministrativo e gli atti dell'amministrazione pura.

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

NISCO. Domando la parola.

MANCINI. Ma segue forse da ciò, o signori, che solo

perchè in qualche atto amministrativo un diritto fu leso, una legge fu violata, questo possa divenir titolo, o, dirò meglio, pretesto d'una invasione del potere giudiziario anche nel campo esclusivamente e sempre riservato all'azione dell'amministrazione? Potrà forse in ciò scorgersi l'occasione ad una specie di preoccupazione e ritenzione dell'esame della intera materia dell'atto, trasportando nel potere giudiziario la facoltà di conoscere e giudicare, quasi per continenza di causa, del merito intrinseco dell'atto amministrativo in ogni altra sua parte, o permettendo così che almeno occasionalmente il giudice diventi amministratore, il tribunale senza necessità revochi l'atto, ovvero lo modifichi, anzichè limitarsi a determinare i confini che possano renderlo conforme alla legge, ed a dichiarare se in difetto di così fatta limitazione, l'atto possa produrre *almeno conseguenza giuridica obbligatoria*; ed operatasi la limitazione, di quali conseguenze giuridiche l'atto stesso rimanga suscettivo, sia per la *reintegrazione* del diritto offeso, sia in caso di non possibile reintegrazione, per la conseguente *indennità*?

Questa invasione e confusione di poteri è impedita dall'articolo 4. E poichè la medesima potrebbe aver luogo, se l'articolo 4 non fosse scritto nella legge, ciò fornisce invitta ragione della sua esistenza, della sua utilità; ciò dimostra evidente il pericolo che potrebbe derivare dalla soppressione che ne viene da alcuni proposta.

PICA. Domando la parola.

MANCINI. In verità, o signori, vogliate considerare che non sempre l'atto amministrativo consta unicamente di una violazione di legge o della lesione di un diritto; d'ordinario anzi, e non potrebbe essere altrimenti ad onore della pubblica amministrazione di ogni paese incivilito, è difficile che l'amministrazione faccia degli atti unicamente per infrangere delle leggi, per violare dei diritti.

Sovente accade che, mentre vi ha un atto d'amministrazione in molte parti saggio, ragionevole e giusto, per errore o per eccesso di attribuzioni sotto uno speciale rapporto siasi indebitamente pregiudicato alcun diritto, non siasi interamente rispettata o bene interpretata alcuna disposizione di legge; in questo caso egli è evidente che la materia di quest'atto appartiene contemporaneamente a due poteri, a due autorità. Appartiene all'autorità giudiziaria unicamente il riconoscere e dichiarare tutto ciò che in questo atto sia d'illegale, lesivo del diritto, esorbitante la legittima sfera d'azione dell'autorità amministrativa; vale quanto dire: gli appartiene il decidere se veramente una legge fu violata, un diritto fu offeso, e quindi pronunziare sulle *conseguenze giuridiche* che quell'atto può produrre, sia per obbligare il privato entro limiti rettificati e ridotti in conformità della legge, sia per obbligare l'amministrazione violatrice della legge e del diritto a non opporsi alla reintegrazione di quest'ultimo, ed in caso d'irreparabile offesa a risarcirla mediante un'indennità; ed in questa sfera, in ciò che concerne questa parte dell'atto,

la dichiarazione dell'autorità giudiziaria è autorevole, efficacissima, irresistibile, e quando il giudicato si sarà formato, non vi ha dubbio che essa debba avere verso tutti e contro tutti la sua regolare esecuzione, a norma della legge comune.

Ma, ciò non ostante, vi ha forse, e quasi sempre, un'altra parte dell'atto amministrativo, cioè il merito di altri provvedimenti e disposizioni contenute nell'atto medesimo che non appartengono e non possono appartenere giammai alla cognizione ed alla decisione dell'autorità giudiziaria, ma non cessarono nè mai possono cessare di appartenere all'esclusiva competenza dell'amministrazione da cui l'atto emanò, o per via di ricorso, del suo superiore gerarchico.

Quindi è chiaro che anche dopo l'emanazione del giudicato pronunciato dall'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa rimane ancora libertà di fare una di queste tre cose.

Può rinvocare ed annullare l'atto amministrativo interamente, decidendo che, non potendo l'atto amministrativo essere eseguito nella sua integrità come l'amministrazione lo aveva voluto ed emanato, le regole di saggia e prudente amministrazione non consentono che esso si scinda e si eseguisca soltanto in parte, ed, estimato il pubblico e privato *interesse*, sia preferibile toglierlo affatto di mezzo.

Può invece decidere che, anche purgandosi l'atto amministrativo dal vizio riconosciuto dal giudicato dei tribunali nella sfera della loro competenza, anche eliminandone l'offesa del diritto, la violazione della legge, ciò che ne rimane costituisca ancora un saggio ed utile atto di amministrazione che sia conveniente di conservare ed eseguire: ed in quest'altro caso la stessa autorità amministrativa competente riformerà e modificherà l'atto, e così riformato e modificato lo farà mettere in esecuzione, ciò essendo indubitabilmente nella sfera delle sue attribuzioni.

Finalmente può ricorrere ancora l'amministrazione ad un terzo mezzo: può credere che, mentre i tribunali hanno rimproverato all'autorità amministrativa di aver ecceduto i suoi poteri, di aver contravvenuto alla legge, di aver violato veri diritti, invece siasi ingannata l'autorità giudiziaria invadendo il campo proprio dell'amministrazione, abbia ecceduto la sfera della sua competenza, abbia creduto ravvisare violazione di diritti dove diritti non esistevano, ma semplici interessi; abbia qualificato violazione di legge, l'esercizio legittimo di facoltà discrezionale concessa dalla legge al prudente arbitrio ed apprezzamento di un'autorità amministrativa; ed in questa ultima ipotesi si offre all'amministrazione l'espedito dell'elevazione di un conflitto di attribuzioni, contemplato e riservato nell'articolo 6 del progetto di legge, per modo che un'autorità neutrale e veramente suprema, che non è l'autorità giudiziaria, nè l'amministrativa, pronunciando su tali dubbi, e risolvendo il conflitto, finisca per pronunciare l'ultima parola, e dichiarare se la materia della controversia realmente appartenesse soltanto alla competenza dell'autorità ammi-

nistrativa, od unicamente alla competenza dell'autorità giudiziaria, ovvero, disegnando una linea discreativa, entro quali confini, e per quali effetti, all'una ed all'altra in un tempo spettasse.

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

Voi vedete pertanto, o signori, come una scelta tra vari espedienti ancora rimanga all'autorità amministrativa, dopo che l'autorità giudiziaria abbia dichiarato che un diritto è stato leso, una legge offesa, e che l'atto possa e debba, oppur no, produrre queste od altre *giuridiche conseguenze*.

Ma tra queste facoltà, che tuttavia lasciamo all'autorità amministrativa, intendiamo di comprendere forse ben anche quella esorbitante, assurda, irriverente, di ribellarsi all'autorità del giudicato, per quanto riguarda la dichiarata lesione del diritto, la riconosciuta violazione della legge, le determinate *conseguenze giuridiche* dell'atto amministrativo, di opporsi alla esecuzione di questo giudicato emanato dall'autorità giudiziaria, senza sperimentare il mezzo della elevazione del conflitto, ovvero allorchè il conflitto fosse già stato contro di lei sovraneamente deciso? Questo non venne mai in mente ad alcuno; e colle parole più solenni io dichiaro, in nome della Commissione, che assolutamente ripugna al nostro pensiero ed al sistema da noi propugnato una somigliante interpretazione.

Vediamo ora se questa maniera di considerare i rapporti tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa sia veramente nuova, se possa dirsi un'invenzione nostra l'articolo 4 della legge.

Comincerò dal rammentare che nel Belgio la giurisprudenza e la dottrina, formatasi sui relativi articoli della sua Costituzione e sul tenore della relazione al Congresso a giustificazione della proposta di quegli articoli medesimi, posero in aperta luce gli stessi concetti che ho avuto testè l'onore di esporre.

Infatti leggiamo nel *Bivort*:

« Cet article (107) présuppose qu'un objet de la compétence du pouvoir judiciaire lui est soumis, et que sa décision dépend de l'application d'un arrêté du pouvoir exécutif. Dans cette hypothèse présumée soit que l'arrêté soit déféré par l'action directe, soit qu'on le rencontre opposé par voie d'exception, ce en quoi l'article ne distingue pas, cet article autorise le pouvoir judiciaire à discuter, à examiner la légalité de l'arrêté, mais à l'effet seulement, s'il n'est pas conforme à la loi, d'en décréter l'*inapplication à l'objet litigieux*, et de résoudre cet objet conformément à la loi, comme si l'arrêté n'existait pas. Cet article 107 ne dit rien de positif au-delà. Ainsi borné par son texte même, il est un moyen pour les tribunaux de rester dans le domaine d'une justice exacte pour l'objet soumis à leur juridic-

tion, sans devoir jamais s'associer à l'œuvre illicite du pouvoir exécutif; et il est enfin une mesure contre l'arbitraire distincte et indépendante de la responsabilité ministérielle, dont il s'agit dans l'article 90 de la Constitution. »

Ed avverte lo scrittore che in tal senso si pronunciò un memorabile giudicato della Corte di cassazione del Belgio del 28 giugno 1834, che poscia è stato seguito come massima invariabile.

In Francia non esiste, come sapete, nè in quella Costituzione imperiale, nè in alcuna legge un testo che corrisponda precisamente al nostro articolo 4. Ma l'identica norma direttiva è nella giurisprudenza del Consiglio di Stato ed in quella delle Corti comuni; e la dottrina dei più autorevoli scrittori francesi di diritto amministrativo può riguardarsi come un commentario del testo del nostro articolo 4.

Fra i molti, mi si permetta di leggere ciò che scrive il Foucart, che è tra i più reputati:

« Il y est une garantie, plus à la portée des citoyens, c'est celle qu'ils trouvent dans l'autorité judiciaire. En thèse générale, une ordonnance illégale n'est point obligatoire; il n'y a pas de délit à faire ce qu'elle défend et à refuser de faire ce qu'elle ordonne. La contravention ou le refus d'exécution conduisent les opposants dans les tribunaux, qui devront les renvoyer absous, et condamner comme coupables d'attentat à la liberté ou à la propriété des citoyens les individus qui auront voulu en procurer l'exécution par la force.

« On oppose que l'autorité judiciaire ne peut apprécier les actes du pouvoir exécutif, ni refuser de s'y soumettre, et que par conséquent il y aurait empiètement de sa part, si elle déclarait nulles les ordonnances du Roi. On répond que l'autorité judiciaire ne peut pas sans doute statuer principalement et d'une manière générale sur la validité d'une ordonnance; mais elle ne peut être forcée, lorsqu'on lui en demande l'application, de fermer les yeux sur son inconstitutionnalité. Tous les jugements doivent être motivés sur une loi ou sur une ordonnance qui puise sa force dans la loi, et les juges ne doivent avoir aucun égard aux actes qui ne rentrent pas dans l'une ou l'autre catégorie. Ainsi, ils ne décident pas d'une manière absolue que telle ordonnance est illégale et ne devra point être exécutée; mais, placés par leur position dans la nécessité de prononcer sur une espèce déterminée, et de ne prononcer que conformément à la loi, il faut bien qu'ils apprécient la valeur de l'acte sur lequel on leur demande de baser leur jugement: sinon les tribunaux, qui doivent être les protecteurs des droits et de la liberté des citoyens, ne seraient plus que les soutiens aveugles du despotisme. »

Tale è la dottrina prevalente in Francia, e della cui applicazione fornì luminoso esempio la decisione rammentata dall'onorevole Nisco della Corte di cassazione francese del 1832, quando, benchè il re Luigi Filippo con un'ordinanza reale avesse posto Parigi in istato d'assedio, ampliando le giurisdizioni militari, la Corte

non dichiarò già nulla l'ordinanza, ma pronunciò unicamente sopra gli effetti giuridici di essa, dichiarandola in tal parte improduttiva di conseguenze obbligatorie; onde i tribunali, seguendo il giudizio della Corte di cassazione, negarono il loro concorso all'applicazione ed esecuzione di quell'ordinanza, e la fecero divenire vano desiderio ed innocuo tentativo di un'autorità impotente.

Presso di noi, e specialmente nel già reame subalpino, non è la prima volta che questioni simiglianti si sollevarono in faccia ad atti del potere esecutivo ed amministrativo, e mi pare di averne in altro mio discorso tratto occasione di meritato elogio alla nostra magistratura ordinaria per aver saputo, anche senza il fondamento di una legge scritta, e mercè la sola autorità dei principii, fortunatamente venire in possesso di questa preziosa potestà, della quale naturalmente non può usarsi, massimamente verso decreti che portano il nome del Capo dello Stato, se non con quella grande riserva che è imposta dalla gravità di somiglianti pronunciazioni, cioè nei soli casi di evidente e flagrante violazione della legge, non già in quelli di ragionevole incertezza nella interpretazione e nell'applicazione della legge; ed altresì rispetto ai soli atti e decreti di carattere amministrativo, non mai rispetto a quelli in cui il Re, o qualunque autorità, eserciti per delegazione una funzione legislativa, o per legge speciale eserciti ben anche una funzione giudiziaria, o in fine si trovi nell'esercizio di tale prerogativa costituzionale, la quale assolutamente per la sua eminente natura non comporti il riesame della potestà giudiziaria.

A me tornerebbe lungo e soverchio venir qui rammentando, e ne avrei sotto gli occhi non brevi serie, gli esempi di somiglianti pronunciazioni non solo della cessata Camera dei conti e della Corte di cassazione di Torino, poi di Milano, ma ben anche di molte Corti d'appello. Le condizioni politiche degli altri paesi d'Italia sotto i caduti Governi resero impossibile ai tribunali l'esercizio di una così liberale attribuzione verso i decreti ed atti direttamente emanati dal potere regio o ministeriale; ma la scienza, e talvolta la pratica anche colà non mancò di levar qualche voce di protesta.

E per me in particolare questa è convinzione così antica e profonda, per cui non avrei giammai potuto qui sorgere a combatterla o a menomarne la forza, che mi è lecito rammentare con un sentimento di legittima compiacenza, come io stesso nel 1849 in tempi luttuosi e tristi, nel mezzogiorno d'Italia, quando un potere, il quale scavò con le proprie mani l'abisso che doveva ingoiarlo, decretò le illegali ed incostituzionali ordinanze, che dopo il 15 maggio del 1848 in Napoli restrinsero e poi annullarono la libertà della stampa, io stesso non dubitai di portare e pubblicamente discutere avanti la Corte di cassazione di Napoli la quistione della incostituzionalità ed abuso di quelle ordinanze liberticide; e mi è grato altresì render qui testimonianza del validissimo concorso che allora ottenni dallo

TORNATA DEL 18 GIUGNO

egregio amico e collega, che siede in questa Camera, dall'onorevole De Filippo, mentre abbondavano egoiste circospezioni e codarde paure in quella diseguale e memorabile lotta del despotismo con la libertà legale; e la Corte di cassazione, malgrado i tempi, in quella solenne occasione non osò pronunciare che noi sostenevamo un errore, ma evitò di pronunciarsi col dichiarare irricevibile il ricorso.

Tuttavia, o signori, se altrove in Italia la indipendenza della magistratura non potè far buona prova per resistere all'oppressione politica, anche colà, come in Piemonte, coesistendo tribunali del contenzioso amministrativo con le ordinarie autorità amministrative, si applicò il medesimo principio per segnare la linea di separazione tra le rispettive attribuzioni.

Se oggi la questione può sorgere circa i limiti della funzione giudiziaria della giustizia ordinaria nel pronunciare sopra atti amministrativi, l'identica questione finora sorgeva pure circa i limiti di tale funzione nei giudici speciali del contenzioso amministrativo.

Non infrequenti occorsero tali questioni innanzi ai Consigli di prefettura, e alla già cessata Camera dei conti, e nell'odierna Sezione del contenzioso del Consiglio di Stato.

Ed è certo, o signori, che non troverete giammai alcuna pronunziazione di un tribunale del contenzioso amministrativo, la quale abbia annullato o revocato un atto amministrativo, il decreto di un sindaco, l'ordinanza di un prefetto, ovvero che lo abbia riformato o modificato in altro senso. Non ve ne ha esempio, perchè ciò ripugnerebbe al principio della separazione dei poteri, ed il giudice (non importa se *speciale* od *ordinario*), non limitandosi unicamente a giudicare, amministrerebbe.

Si è sempre applicata la regola, che chi giudica conosce delle conseguenze giuridiche dell'atto amministrativo, per un effetto bensì gravissimo, cioè per decidere se quest'atto amministrativo è suscettivo o no di produrre conseguenze giuridiche obbligatorie, o dentro qual limite possa produrle.

E quando su questo punto si è formata la cosa giudicata, questa proteggere debbe in modo irrepugnabile i diritti del cittadino, il quale ottenne il giudicato medesimo; ma ciò (giova ancora un'ultima volta ripeterlo) non importa che l'autorità amministrativa debba reputarsi così spogliata d'ogni ingerenza nell'affare, che anche in tutto il resto debba pronunciare l'autorità giudiziaria, e che questa debbasi considerare impadronita di tutto l'affare nella sua inscindibile continenza, all'effetto di sostituire all'atto amministrativo un suo proprio novello provvedimento che stimi più utile, conveniente e conforme ai bisogni sociali, anzichè lasciare la stessa autorità amministrativa continuare nell'esercizio della sua missione, però *salvo sempre l'esecuzione di quel giudicato* che dall'autorità giudiziaria si è pronunciato per quanto riguarda la dichiarata lesione del diritto.

Dopo tutte queste dichiarazioni, non mi paiono me-

nomamente fondati gli appunti di contraddizione tra la formola dell'articolo 4 ed i precedenti discorsi miei e di altri oratori della Commissione. Ho sotto gli occhi uno dei principali discorsi pronunziati da me a nome della Commissione, e leggo in esso a proposito dell'odierna disputazione, anteriori dichiarazioni non meno solenni ed esplicite, sulle quali richiamo l'attenzione della Camera, acciò riconosca che le mie parole d'oggi ne sono una fedele ripetizione, e rispondono esattamente al concetto formulato nel testo dell'articolo 4.

Ecco le mie precedenti dichiarazioni:

« È nostra opinione che indistintamente tutti i diritti *civili* e *politici*, cioè i diritti da privato a privato, e da privato a pubblica amministrazione, sono sotto la vigile custodia dell'autorità indipendente ed inamovibile della magistratura. Tale ufficio non cessa perchè sia intervenuto un atto del potere esecutivo od amministrativo; gli ordini di qualunque autorità per derogare le leggi o sospenderne ed impedirne l'osservanza, non possono produrre conseguenze obbligatorie. »

Prego l'onorevole Brunetti di ponderare quest'altra mia anteriore dichiarazione:

« Persuadiamoci, o signori, di questa verità. Il potere giudiziario non può essere seriamente ed efficacemente investito di giurisdizione di queste materie che ad una condizione sola, che cioè quand'anche intervenga un atto amministrativo, il quale violi il diritto, restringa la libertà contro la legge, ecceda la legittima potestà dell'amministrazione, l'autorità amministrativa trovi fuori di sè un limite *efficace, potente, insuperabile*, la resistenza di un'autorità moderatrice, neutrale, imparziale ed indipendente, la quale possa giudicare se *l'atto amministrativo possa produrre conseguenze giuridiche obbligatorie, e quali, ed ove sia necessario, possa ridurlo entro i suoi giusti e legittimi confini*. Se ciò non si concede, tutto si riduce ad una vana illusione; si concede nulla. »

Dunque a torto si obietta alla Commissione che la formola dell'articolo 4 non corrisponda ai concetti dalla medesima svolti e propugnati innanzi alla Camera; essa anzi ha avuto cura, tutte le volte che ha dovuto ragionare su questo argomento, di adoperare in anticipazione la formola stessa letteralmente identica a quella che si legge nell'articolo 4.

A noi parve non poter meglio prevenire i dubbi, e servire al bisogno della maggiore chiarezza, che adoperando una formola conosciuta nel linguaggio della materia, e che ha già un valore pratico determinato dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

In essa la Commissione non crede possibile lo scrupolo che ha suggerito i tre emendamenti, perchè a togliere eccezionalmente ai giudicati de' tribunali, nelle materie di loro competenza, la loro naturale autorità ed efficacia, sarebbe necessario per lo meno che una così assurda eccezione si scorgesse espressamente scritta in alcun testo di legge: per la Commissione si riconosce come verità elementare incontrastabile che, anche nei rapporti tra l'autorità giudiziaria e l'amministra-

tiva, debbe ognora rimaner salva e posta in sicuro l'esecuzione del giudicato sul punto del diritto leso, dell'offesa arrecata alla legge.

Discussa così la sostanza comune dei tre emendamenti, aggiungerò qualche altra considerazione in risposta agli onorevoli Nisco e Brunetti.

L'onorevole Nisco reputa insussistente l'obbiezione, che mancando l'articolo 4 potrebbe crearsi il pericolo di un'invasione e confusione tra i due poteri. Se il potere amministrativo (egli ha detto) ha operato in opposizione alla legge, è giusto che la cognizione del suo atto passi al potere giudiziario.

Ma gli rispondo, che anche in questo caso ciò che passa al potere giudiziario non è la cognizione del merito e della bontà di tutto l'atto amministrativo, bensì è la cognizione di una sola questione, dell'unico punto, se esista o no, la denunciata lesione di diritto, ed allorchè questo punto è stato deciso, autorevolmente deciso, efficacemente deciso, nel senso che il giudicato dovrà sempre ricevere la sua esecuzione, non è esatto affermare che tutto sia passato nel dominio della potestà giudiziaria.

Egli è appunto questo errore che induce l'onorevole Nisco a considerar quest'articolo come inutile.

Egli inoltre, per rassicurarci della temuta esagerazione delle attribuzioni della potestà giudiziaria, e per confortarci a cancellare l'articolo 4, è venuto rammentandoci quali estesissime facoltà le vengano consentite nell'America del Nord, e come quella Corte di cassazione le abbia esercitate recentemente nella questione sulla costituzionalità dell'*alien-bill* nel 1863.

Ma quali argomenti ed esempi potremmo noi attingere, o signori, dalla natura ed estensione dell'autorità che ha quell'organo supremo dell'ordine giudiziario negli Stati Uniti d'America?

Io non ho bisogno di richiamare alla vostra mente come nell'Unione americana sia complemento di quella Costituzione federale un sommo tribunale di una qualità specialissima, la così detta *Corte suprema federale degli Stati Uniti*, innanzi alla quale compariscono tutti i giorni gli Stati della Confederazione, come altrettante semplici persone litiganti, e che rappresenta quasi un'anticipata immagine di quel tribunale arbitrale, di quell'anfizionato dell'umanità, innanzi al quale è lecito sperare che un giorno tutte le nazioni civili dibatteranno e comporranno pacificamente le loro dissensioni, anzichè ricorrere al mezzo estremo e pur troppo inevitabile della guerra e dello spargimento dell'umano sangue.

Alla sbarra di quella Corte suprema compaiono, e per mezzo dei loro difensori disputano ne' propri litigi gli Stati sovrani dell'Unione, e si ode annunciare, per esempio, la discussione della causa tra lo Stato di Virginia e lo Stato di Nuova York. Le questioni che noi in Europa decidiamo colle armi, colà si decidono con una sentenza; e la raccolta delle decisioni di quella Corte federale è una doviziosa miniera d'importanti precedenti e discussioni sopra le più svariate questioni di gius pubblico ed internazionale.

Costituito per tal guisa nella confederazione un così eminente tribunale con le attribuzioni di un essenziale organo politico del sistema di quella Costituzione federale, si reputò conveniente di assegnare al medesimo anche l'esclusiva potestà di dichiarare *incostituzionali* non solamente gli atti del potere esecutivo dei singoli Stati dell'Unione, e dello stesso potere esecutivo federale, ma fin anche le leggi emanate dalle Assemblee dei singoli Stati, e dallo stesso potere legislativo federale. Non sarebbe dunque possibile trarre alcun argomento dall'esercizio d'una potestà evidentemente politica cotanto estesa per farne qualsivoglia lontana applicazione presso di noi agli attributi dell'autorità giudiziaria costituita senza veruna analogia con la potentissima ed affatto originale istituzione americana.

Quanto all'onorevole Brunetti, egli ha propugnato la necessità d'introdurre il suo emendamento, nel quale si manterrebbe ai giudicati l'autorità che essi hanno secondo le leggi comuni, perchè, a suo avviso, nella materia che ci occupa quest'autorità è diversa secondo la legislazione napoletana, e secondo quella dell'Italia superiore, affermando egli che in Napoli si inclinasse a considerare le decisioni di contenzioso amministrativo dei Consigli d'intendenza, ed in grado di appello della Corte dei conti, come una specie di *giudicati di qualità*, che esercitassero influenza non solo tra le parti litiganti, e nelle controversie veramente portate a decisione, ma in certa guisa servissero di massima, e ricevessero applicazione negli identici casi anche rispetto alle parti che non erano in giudizio.

Ma, perdoni l'onorevole Brunetti, prima di tutto i *giudicati di qualità* niente hanno di comune colle pronunzieri del contenzioso amministrativo.

BRUNETTI. Io non ho mai detto che erano giudizi di qualità.

MANCINI. Tutti sappiamo quale fosse il fondamento giuridico dei giudizi di qualità, cioè, di quelli riflettenti lo *stato delle persone*, e che i Romani chiamavano *projudicia*, ne' quali, dichiarato una volta lo stato ne' rapporti con un legittimo contraaddittore, il giudicato aveva autorità ed effetto contro tutti. Se il favore della ingenuità e della libertà personale introdusse nel diritto romano questa eccezione affatto singolare alle regole intorno agli effetti della cosa giudicata; e se quest'antica tradizione giuridica potè sostenersi anche nella giurisprudenza moderna, mercè il concetto della *indivisibilità dello stato personale*, è noto che non si ammise giammai la menoma ampliazione ad una eccezione cotanto ripugnante a' principii; ed io posso assicurare l'onorevole Brunetti, e me ne appello a quanti illustri colleghi del foro napoletano seggano in questa Camera, che giammai in Napoli si pretese da chicchessia che le sentenze dei Consigli d'intendenza o le decisioni della Corte dei conti in materia di contenzioso amministrativo formassero cosa giudicata verso altri che le sole persone contendenti; altrimenti i tribunali del contenzioso amministrativo avrebbero giudicato in forma di massima ed in via di regolamento, ciò che invece è rigo-

TORNATA DEL 18 GIUGNO

rosamente vietato a chiunque sia investito della facoltà di giudicare.

Laonde, se mai l'accogliere l'emendamento dell'onorevole Brunetti potesse far sospettare che facciasi adesione a questa sua maniera di concepire l'autorità dei giudicati nel contenzioso amministrativo, dobbiamo scorgervi una ragione di più per non introdurlo nella legge, potendo esso generar dubbi e contese sopra l'indole ed i limiti dell'efficacia dei pronunciati giudiziari in questa materia, dubbi e contese che noi vogliamo assolutamente tener lontani. Per noi non vi è giudicato se non tra le sole parti contendenti; anche in questa materia, quando l'autorità giudiziaria abbia deciso sul punto del diritto leso, della legge violata, è chiaro che non ha potuto pronunciare un giudizio efficace ed obbligatorio anche per l'amministrazione, se non unicamente nei rapporti della medesima con le parti contendenti. Che questo giudicato costituisca un precedente dotato di una certa autorità morale; che l'amministrazione ne tragga una norma alla sua ulteriore condotta ed ai suoi procedimenti anche in faccia a tutti gli altri cittadini posti in condizione analoga, questo lo concepisco: ma se l'amministrazione volesse ritentare la prova, se essa, reputando un primo giudicato erroneo, e pur rispettandolo nel caso speciale verso coloro che furono parti litiganti, volesse nuovamente sollevare l'identica questione rimpetto ad altre persone, per tentar di ottenere nei rapporti con queste ultime un giudicato diverso, io credo, per verità, che questo non le potrebbe essere imputato e conteso.

Prima di concludere, desidero di provare con un esempio che la nostra intelligenza dell'articolo 4 esprime niente più, niente meno di quello che già si pratica.

Nella vigente legge sulla leva militare possiamo anticipatamente apprezzare le conseguenze che produrrà l'articolo 4, e l'applicazione che anche oggi ha il principio dell'autorità ed influenza de' giudicati rispetto ad atti amministrativi, ne quali si riconosca dai tribunali essersi commessa la violazione di alcun diritto dei cittadini.

In quella legge è stabilito che, se anche il ministro della guerra ed i Consigli di leva, autorità al certo amministrative, obblighino un iscritto di leva a marciare ed a prestare il servizio militare, tuttochè l'atto amministrativo esista e forse abbia anche ricevuto la sua esecuzione, nondimeno, se all'individuo compete per legge un vero diritto di esenzione, per essere il medesimo non nazionale, ma *straniero*, o per altra controversia di diritti civili, la legge stessa sulla leva, riconoscendo strano ed eccessivo attribuire all'autorità amministrativa competenza di giudicarne, ha riserbato codesti giudizi a' tribunali ordinari. E questi tribunali al certo non pronunceranno, annullando o rinvocando l'atto amministrativo dell'assento militare, ma semplicemente dichiarando che esso non può produrre conseguenze obbligatorie e prevalere alla legge, e perciò dichiarando l'individuo non obbligato al servizio militare.

Ora io domando se, comunque non sia nella legge

sulla leva una testuale disposizione che consacri l'obbligo dell'autorità amministrativa di rispettare la cosa giudicata, sia mai venuto in mente ad alcuno che il ministro della guerra non sia astretto e vincolato ad eseguirlo e che presso a poco per diletto e senza serio scopo siasi litigato dinanzi all'autorità giudiziaria per ottenerne niente più che un avviso consultivo onde illuminare l'autorità amministrativa.

Supponete un caso diverso, che, cioè, siasi litigato per una questione di *proprietà*; l'autorità amministrativa può dire: ebbene, io credeva di aver diritto di occupare questa zona di terra mediante un atto amministrativo senza compenso; ora un giudicato sulla questione di proprietà dichiara che ciò violerebbe un diritto, contraddirebbe alla legge; ma non per questo io sarò obbligato a rilasciare la proprietà che mi stimai in diritto di occupare; ricorrerò ad un altro procedimento, a quello dell'espropriazione per causa di utilità pubblica; il giudicato sarà anche rispettato ed eseguito sotto la forma dell'indennità e del risarcimento, che in questo caso la legge mi autorizza a prestare al privato, acquistando forzatamente i suoi diritti contro il dovuto pagamento del corrispettivo; ma con ciò quei diritti saranno salvi ed illesi, dappoichè il compensarli importa appunto riconoscerli e rispettarli.

Vedete dunque, o signori, come l'articolo 4 riceva una naturale spiegazione anche in relazione con questi precedenti e con la pratica quietudine, oltre all'esser fondato nella dottrina consacrata ed ammessa da tutti gli scrittori di diritto amministrativo, e dalla giurisprudenza nei paesi che hanno istituzioni somiglianti alle nostre.

Io dunque concludo a nome della Commissione sperando che queste sue dichiarazioni chiare ed esplicite, senza la menoma limitazione o riserva, possano riuscire soddisfacenti per la Camera, massime considerando che, anche da parte del Governo l'onorevole ministro nella discussione generale espresse succintamente opinioni analoghe: nel qual caso non resta che approvare l'articolo 4, reputando superflua qualunque aggiunta.

Per altro, siccome il concetto della Commissione è fermamente questo, che la salvezza della esecuzione del giudicato e relativamente alla dichiarazione del diritto violato, non debbe essere messa in contrasto, e quindi la Commissione può reputare un pleonasma, una superfluità l'aggiunta di nuove frasi nel testo dell'articolo, senza però contraddire in alcuna guisa alla loro sostanza; mi credo in debito, a nome della stessa Commissione, di lasciare interamente al giudizio della Camera il decidere se crede opportuno aggiungersi in fine dell'articolo 4 la desiderata ancor più precisa reiterata spiegazione.

Voci. Bene! bene! Ai voti! ai voti!

MAZZA. E le spiegazioni da me chieste?

NISCO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Essendo chiesta la chiusura...

SANGUINETTI. Domando la parola contro la chiusura.

MANCINI. Ancora una spiegazione; son pronto a darla.

Voci. La chiusura!

MANCINI. L'onorevole Mazza osserva che non gli ho risposto. (*Rumori*)

Voci. Parli! parli!

MANCINI. Obbliai che l'onorevole Mazza chiese una spiegazione.

Egli domandava quali siano le autorità amministrative alle quali si debba ritornare, nel senso dell'articolo 4, dopo la pronunziatura del giudicato. La risposta è molto semplice: non dobbiamo ostinarci a ricercare in questa legge quello che non c'è e non ci deve essere; le autorità amministrative competenti sopra i diversi oggetti dell'amministrazione pubblica sono quelle che traggono la loro competenza dalle leggi organiche o speciali che stabiliscono le loro rispettive attribuzioni.

Decisa la questione del diritto violato innanzi ai tribunali, quell'amministrazione, che ha fatto l'atto amministrativo, certamente avrà tuttora competenza, dopo il giudicato, di riformare il proprio atto per renderlo conforme alla legge, di revocarlo del tutto, o di provvedere diversamente; e dal suo rifiuto, ovvero dal suo novello provvedimento, certamente compete il reclamo all'autorità amministrativa superiore in via gerarchica, dove questa esista, non essendo nostra intenzione di assoggettare l'autorità amministrativa comunale a chi gerarchicamente non può correggere le sue deliberazioni, e di restringere o togliere alcuna delle autonomie amministrative consacrate dalle leggi.

In altri termini, la questione concernente la violazione della legge e del diritto decisa dai tribunali, in faccia all'autorità amministrativa sulla materia riservata alla di lei competenza, ha il valore di giudicato sopra una vera questione pregiudiziale; ma da ciò non s'induce alcuna variazione nelle ordinarie competenze delle autorità amministrative, le quali non ricavano da questa legge nuove attribuzioni, ma esercitano quelle consuete ed ordinarie le quali scaturiscono dalle leggi costitutive de' loro rispettivi uffici.

PICA. Chiedo di parlare contro la chiusura.

PRESIDENTE. Parli.

PICA. Signori, la questione che vi è presentata è importantissima. Si tratta di vedere se effettivamente volete fare una legge seria, oppure una legge che, invece di abolire il contenzioso amministrativo, lasci l'amministrazione più libera di prima, ed invece di tutelare i diritti dei cittadini li distrugge interamente. Tutto ciò dipende dall'articolo 4. La Camera ha udito il relatore, abbia anche la bontà di assoggettarsi ad alcuni momenti di noia per udire quelli che ne combattono le conclusioni.

PRESIDENTE. La chiusura essendo stata appoggiata, la metto ai voti.

(Dopo prova e controprova, la discussione non è chiusa.)

Ha facoltà di parlare il deputato Pica.

ROMANO GIUSEPPE. Domando la parola.

PICA. Signori, l'onorevole Mancini ha detto che l'ar-

ticolo 4 è stato introdotto nella legge presente per mantenere la separazione tra il potere amministrativo ed il potere giudiziario, poichè negli articoli precedenti e nei seguenti nettamente sono definite le distinte attribuzioni de' medesimi. Egli diceva che essendosi demandato ai tribunali ordinari il giudizio intorno ai diritti, non si poteva negare la conseguenza, cioè, che le sentenze di questi tribunali dovessero essere efficaci al pari di quelle che intervengono in qualunque giudizio fra privati, come gli atti di pura amministrazione rimangono assolutamente in potestà della medesima.

Se l'articolo 4 è stato effettivamente introdotto per serbare i limiti di queste diverse attribuzioni, io dirò all'onorevole Mancini e alla Commissione che esso è perfettamente inutile, poichè a mantenerli provvede sufficientemente l'articolo 6 della Commissione stessa, il quale dice:

« Sorgendo conflitti di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, saranno elevati e decisi nei modi e colle forme prescritte dalla legge. »

Quindi l'autorità giudiziaria investita dell'esame di un atto amministrativo che si assume ledere i diritti di un cittadino, trascende nel suo giudicare. L'autorità amministrativa dal canto suo può elevare il conflitto, con ciò sarà poi determinato dall'autorità competente a qual punto debba arrestarsi la potestà del tribunale ordinario, ed in qual parte l'atto amministrativo debba esser mantenuto.

Adunque, signori, come vi diceva, quest'articolo è perfettamente inutile.

Meno male però se fosse semplicemente una superfluità; ma esso toglie assolutamente al potere giudiziario la decisione delle questioni che prima erano assoggettate al contenzioso amministrativo.

E qui mi permetta l'onorevole Mancini che gli ricordi che le discussioni parlamentari non possono essere invocate innanzi ai tribunali ordinari come mezzi d'interpretazione, poichè il parere di una Commissione non esprime certo l'opinione della Camera dei deputati, del Senato e del Re; la giurisprudenza ha coerentemente a ciò fermato che non si possono attingere nelle discussioni parlamentari le ragioni per cui una legge è stata fatta; bisogna che la legge sia chiara per sè stessa, e quindi a malgrado del commentario che ha fatto all'articolo 4 l'onorevole Mancini, io sono sicuro che nessun tribunale non potrà trovare nell'articolo 4 i limiti della propria giurisdizione.

Invero, come è concepito quest'articolo 4?

« Quando innanzi all'autorità giudiziaria la contestazione cada sopra un diritto che si pretenda leso da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative. »

Innanzitutto, io domando: che significa dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso? Significa

dichiarare che quest'atto è valido od invalido, efficace od inefficace, lede o non lede i diritti dei cittadini.

Se questa è la conseguenza giuridica, a che serve poi appresso il dire: *senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative?*

Ma allora, o signori, voi date al magistrato il diritto di giudicare, ma non il diritto di fare eseguire le proprie pronunzie. (*Conversazioni al banco della Commissione*)

Una sentenza che giudica e dichiara un diritto, senza che per sè stessa sia eseguita, non è una sentenza, è un consiglio; e daremmo allora ai tribunali quella stessa facoltà di avvisare che prima aveva la Corte dei conti, e che attualmente hanno i Consigli amministrativi, i quali non decidono, ma consigliano, e vi è poscia d'uopo d'un decreto sovrano di approvazione per trasformare siffatti avvisi in giudicati.

Se un atto amministrativo, o signori, non sia conforme al diritto nella opinione dei magistrati, e non pertanto l'autorità amministrativa non obbedisca al giudicato, qual mezzo ha il cittadino per garantire il diritto che è stato leso? In qual modo potrà egli impedire gli effetti dell'atto amministrativo?

Ciò non è scritto nella legge, ma se la Commissione voleva dire che questo giudicato dei tribunali, al pari d'ogni altra sentenza, portava con sè non solo la dichiarazione del diritto, ma anche l'impero per eseguirla, bisognava che lo si spiegasse chiaramente.

Ora, non essendosi ciò fatto, è necessario riformare, migliorare la dizione dell'articolo, e poichè l'onorevole Mancini conchiudeva col dire che la Commissione era pronta a render più precisamente il proprio concetto nel senso delle sue dichiarazioni, io invito la Commissione stessa a proporre una frase opportuna, perchè, lo ripeto, quel concetto deve star scritto nella legge, e non andarlo a cercare nelle dichiarazioni di questo o quell'oratore.

PRESIDENTE. La parola spetta al deputato Nisco.

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

PRESIDENTE. Il deputato Guerrieri ha la parola per una mozione d'ordine.

GUERRIERI. L'onorevole deputato Mancini ha conchiuso il suo discorso dicendo che la Commissione non sarebbe lontana dall'acconsentire ad una formola che spiegasse meglio il concetto di quest'articolo.

Ora, io pregherei la Commissione a volerci dire, se questa formola sia già stata pensata ed approvata...

MANCINI. Domando la parola.

GUERRIERI.... perchè forse la discussione sarebbe in questo modo abbreviata.

MANCINI. La Commissione dopo avere spiegata la formola dell'articolo 4 del progetto di legge, e dimostrata la sua sufficienza, ha già conchiuso rimettendosi al giudizio della Camera, e dichiarandosi pronta ad aggiungere, se la Camera il consentisse, in fine dell'articolo medesimo qualche parola più esplicita.

Ora ho l'onore di far conoscere il tenore dell'aggiunta che essa proporrebbe, ed insieme con la quale rileggo l'articolo:

« L'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa esser revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative, *salva sempre l'esecuzione del giudicato per quanto riguarda la lesione del diritto.* »

Queste parole riassumono compendiosamente il concetto comune ai tre emendamenti, che più volte ho già dichiarato di non combattere per la loro sostanza, che io anzi già ritengo trasfusa nel testo originario dell'articolo 4, ma unicamente per questo motivo di loro superfluità.

Tuttavia, poichè s'insiste nel dubbio, come nascente dal senso e valore delle parole dell'articolo, *senza che l'autorità giudiziaria possa revocare o modificare* (l'atto amministrativo); poichè il dubbio si fa consistere in ciò, che potrebbe da taluno a sproposito sostenersi, che la sussistenza dell'atto amministrativo e l'indipendenza dell'amministrazione possano fin anche vincere, e far tacere e rimanere senza esecuzione il *giudicato* pronunziato dall'autorità giudiziaria, evidentemente fin la possibilità di un dubbio così incivile ed assurdo sarà rimossa, mercè l'inciso che la Commissione acconsente e propone di aggiungere alla fine dell'articolo 4.

PRESIDENTE. Domanderei ai signori proponenti, se accettano questa redazione.

BRUNETTI. No!

CORTESE. No!

PRESIDENTE. Il deputato Nisco ha la parola.

NISCO. Dopo l'emendamento presentato dall'onorevole Mancini, il quale dichiara che colla sua aggiunta viene a contentare tutti coloro che hanno proposto emendamenti, mi persuado sempre più che per non aver voluto sopprimere l'articolo qui messo non per altro che per prestare un atto di venerazione a pregiudizi passati, egli è caduto in contraddizioni maggiori: non sono più due, ma tre le contraddizioni che ora l'articolo presenta.

Primieramente il potere giudiziario ha il diritto di giudicare; conseguentemente, se ha diritto di giudicare, il suo giudizio deve essere eseguito.

In secondo luogo l'esecuzione della sentenza dei giudici è tolta con l'aggiunta che si debba ricorrere al potere esecutivo per annullare l'atto, su cui il giudizio è caduto.

MANCINI. Ma se abbiamo detto di no!

PRESIDENTE. Non interrompa! Abbia pazienza!

NISCO. In terzo luogo si viene un'altra volta a riconoscere che la forza della cosa giudicata deve essere rispettata.

MANCINI. Domando la parola.

NISCO. Dopo quello che ha detto l'onorevole mio amico Pica, non farò che brevissime osservazioni.

Allorchè ho cominciato a parlare, mi caddero sotto

gli occhi gli emendamenti Cortese e Brunetti, i quali dimostrano che entrambi non volevano se non quello stesso che io voleva, cioè la soppressione dell'articolo. Proponendo l'onorevole Brunetti che si dichiarasse espressamente aver forza il giudicato a norma delle leggi civili, veniva a dichiarare inutile l'articolo 4. Che bisogno vi è di dichiarare ciò che la legge ha già stabilito, cioè, che la cosa giudicata deve avere il suo effetto?

In una legge non si prescrivono cose inutili; ed è inutilissimo...

BRUNETTI. Nei limiti della cosa giudicata.

NISCO... il dire che una sentenza definitiva debba aver la forza di cosa giudicata: è principio di diritto comune.

Dunque, secondo l'emendamento dell'onorevole Brunetti, si ammette nella legge un articolo il quale, senza dichiarare un diritto nuovo, viene a ripetere un diritto che già esiste per legge, e che è universale per tutte le leggi che si faranno.

L'emendamento dell'onorevole Cortese determina che la sentenza del magistrato dovrà limitarsi a pronunciare l'efficacia dell'atto. Ma quando la sentenza del magistrato si limita a pronunciare l'efficacia dell'atto, vuol dire che annulla l'atto, per quanto concerne il diritto offeso, non potendo risolversi giuridicamente questioni per massima, ma questioni determinate per soggetto e per materia.

Quindi io sono lietissimo di potermi associare all'emendamento Brunetti ed a quello dell'onorevole Cortese, i quali, secondo me, non fanno altro che ripetere nella presente legge una norma che è stabilita dalle leggi civili. Ed io per evitare cotesta inutile ripetizione domandava che l'articolo 4 fosse soppresso.

L'onorevole Mancini dice che la proposta della Commissione era quella di lasciare al potere giudiziario il giudicare ed al potere amministrativo l'amministrare.

Ed appunto perchè al potere giudiziario sia lasciato il giudicare ed al potere amministrativo l'amministrare, io domando che sia soppresso un articolo, pel quale al potere giudiziario non è lasciato il giudicare, quando al potere amministrativo è data la facoltà di sanzionare le sentenze dei magistrati. Perciocchè, se si deve ricorrere al potere amministrativo, affinchè l'atto che è dichiarato inefficace sia annullato, vuol dire che il potere esecutivo deve convalidare il giudicato.

Un giudicato su di un atto per annullare il quale è necessaria la decisione di un altro potere, è un giudicato che non ha la forza di cosa giudicata, ed è un giudicato a cui manca la principale qualità che gli attribuisce la legge comune, è una illusione completa.

L'onorevole Mancini ha presentato diversi esempi tolti dalla giurisprudenza francese e nostra: ma io ricordo che quegli esempi riguardano paesi in cui è in vigore il potere amministrativo giudicante ed il potere amministrativo di semplice azione insieme congiunti. Ma siccome noi presentemente vogliamo dividere

l'azione dal giudizio, io credo che gli esempi addotti da coteste giurisprudenze non possano più avere autorità; mentre che gli esempi tolti dalla giurisprudenza delle Corti di cassazione nostre ci provano che con questo articolo 4 ci si vuol privare di una garanzia che già abbiamo. Invero, se la presente legge come la è proposta, fosse stata già pubblicata, la Cassazione di Milano non avrebbe potuto dichiarare contrario alla legge un decreto del Governo siccome ha fatto.

Da ultimo, l'onorevole Mancini dice che sarebbe strano che il potere giudiziario potesse annullare un atto del potere esecutivo. Eppure nell'articolo 5 di questa legge è dichiarato che tutti gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali che non siano conformi alle leggi non saranno applicati dalle autorità giudiziarie. Ora, se il potere giudiziario ha il diritto di non applicare gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali, nel caso che sieno contrari alle leggi, mi pare che conseguentemente ha il diritto di annullarli.

Il decoro di una legge non ammette il chiamar le cose altrimenti che col loro nome, ed il non applicare un atto vale quanto annullarlo, chè in amministrazione non si pubblicano atti per non applicarli, l'arcedismo non è ammesso. Un atto che non può essere applicato, non è più un atto.

Per le accennate ragioni io non accetto la proposta dell'onorevole Mancini, e prego la Camera a considerare che è per votare un articolo che annulla in gran parte i precedenti, qualora non istabilisca che in ogni caso la sentenza del magistrato debba avere forza di cosa giudicata. Ciò è una superfluità, però, se si vuole, io la voto, lasciando allora alla Commissione l'arbitrio su tutte le altre frasi.

MOSCA. Domando la parola.

NISCO. È di sopprimere questo articolo 4.

Voci. La chiusura!

CORTESE. Domando la parola. (*Mormorio*) Io debbo dare una spiegazione.

SANGUINETTI. Domando la parola contro la chiusura.

CORTESE. Siccome la Commissione ha proposto un'aggiunta all'articolo, la quale soddisferebbe ai miei intendimenti, così ritiro il mio emendamento, ed accetto la formola della Commissione.

PRESIDENTE. L'onorevole Pica si contenta anch'egli?

PICA. Per me non l'accetto.

PRESIDENTE. Essendo stata chiesta la chiusura, domando se è appoggiata.

(È appoggiata.)

SANGUINETTI. Domando la parola. (*Rumori a destra*)

Voci. Parli! Parli!

SANGUINETTI. Non ostante i fremiti dell'onorevole Massari (*Si ride*), per compiere il mio dovere io credo di dover chiedere la parola contro la chiusura. E ciò non per fare un discorso, ma per sottomettere per un minuto...

TORNATA DEL 18 GIUGNO

PRESIDENTE. Parli contro la chiusura.

SANGUINETTI. Parlo contro la chiusura. Io ho bisogno di sottomettere alla Camera un fatto avvenuto nelle antiche provincie in seguito alla legge... (*Rumori*)

PRESIDENTE. Ma parli contro la chiusura.

SANGUINETTI. Parlo contro la chiusura, sì. Ma se non mi si lascia parlare!

Egli è di tutta importanza che io accenni un fatto avvenuto, mediante il quale alla Camera evidentemente si farà manifesto che la formola di questo articolo, oltre al difetto di essere equivoca, ha pur quello di essere molto pericolosa, e può togliere ai magistrati quell'autorità che esercitavano nelle antiche provincie, anche senza che ci fosse un articolo come l'articolo 4.

Quando la Camera, se mi concede di riferire quel fatto, lo avrà sentito, riconoscerà che l'articolo 4 o non sarà eseguibile, o, se lo sarà, toglierà, ripeto, ai magistrati quell'autorità che hanno sempre esercitata sotto lo Statuto nelle antiche provincie.

PRESIDENTE. Metto a partito la chiusura.

(Dopo prova e controprova, è ammessa).

PERUZZI, ministro per l'interno. Chiedo la parola per dichiarare che il Ministero accetta l'aggiunta della Commissione e che respinge tutti gli altri emendamenti.

PRESIDENTE. Primo a votarsi viene adunque l'emendamento Brunetti.

« L'autorità della cosa giudicata pelle 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. »

Interrogo la Camera se appoggia questa proposta.

NISCO. Domando la parola per l'ordine della votazione.

Io ho proposta la soppressione dell'articolo 4, ma siccome io intendo di votare l'emendamento Brunetti e Pica, così quante volte non fosse ammessa la soppressione, faccio le mie riserve; ma se non si vota prima circa la soppressione dell'articolo, alcuni che vogliono votare per l'emendamento Brunetti e Pica non lo possono.

BRUNETTI. Dichiaro di ritirare il mio emendamento, e mi unisco alla proposta di soppressione fatta dall'onorevole Nisco.

PRESIDENTE. Ora dunque non resta che mettere ai voti l'emendamento della Commissione come fu modificato, perchè in questo modo si vota altresì sulla soppressione proposta.

PICA. Prima si deve votare l'emendamento e poi l'articolo. L'emendamento Cortese l'ho ripigliato io.

PRESIDENTE. Ella dunque persiste?

PICA. Certamente.

PRESIDENTE. Metterò dunque a partito l'emendamento già Cortese, ora Pica. (*ilarità*)

Prima però darò lettura dell'articolo della Commissione come sarebbe stato ultimamente riformato:

« Quando innanzi alle autorità giudiziarie la conte-

stazione cada sopra un diritto che si pretenda leso da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare se e quali conseguenze giuridiche l'atto stesso sia per produrre, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative, salva sempre l'esecuzione del giudicato per quanto riguarda la lesione del diritto. »

PICA. Accetto, e ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. Il ministro accetta?

PERUZZI, ministro per l'interno. Accetto.

NISCO. Vorrei fare una dichiarazione. (*Rumori*)

Siccome questo emendamento della Commissione vuol dire lo stesso che annullare l'articolo 4° come ella l'aveva presentato, così è inutile che io sostenga il mio emendamento di soppressione: è soppresso nel concetto se non nelle parole l'articolo 4°, qualora sia lasciata alla sentenza la forza della cosa giudicata. Votiamo adunque una superfluità.

PERUZZI, ministro dell'interno. Osservo che questa sarà l'opinione dell'on. Nisco, ma non è punto la mia.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4°, così modificato.

(La Camera approva).

« Art. 5. In questo come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi. »

Sopra quest'articolo 5° vi hanno tre proposte:

Una dell'onorevole Guerrieri, essa consiste nel surrogare alle parole *e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi*, le parole seguenti: *in quanto siano emanati dalle autorità competenti nei limiti delle loro attribuzioni e secondo le forme prestabilite dalla legge*; l'altra del deputato Cortese, il quale propone la soppressione dell'articolo; la terza del deputato Nisco, il quale propone che si sopprimano le parole *in questo come in ogni altro caso* colle quali comincia l'articolo stesso.

La parola è all'onorevole Guerrieri per isvolgere il suo emendamento.

GUERRIERI. Si assicuri la Camera che io non rientrerò in nessuna delle discussioni già lungamente esaurite.

L'intento che mi sono proposto col mio emendamento è molto più modesto; io non ho altro scopo che dichiarare meglio il concetto che io credo avesse avuto la stessa Commissione nel proporvi l'articolo, voglio dire il concetto che doveva scaturire da quelle parole: « in quanto siano conformi alle leggi. »

Io ho analizzato, dirò così, quelle parole; ho considerato gli elementi che avevano presieduto, secondo il mio parere, al concetto della Commissione.

Questa conformità alla legge voleva dire che si dovesse dall'autorità giudiziaria considerare se l'atto amministrativo od il regolamento fosse emanato dalle autorità competenti nei limiti delle loro attribuzioni, secondo le forme stabilite dalla legge.

Per essere più breve, mi limiterò ad un esempio tolto dall'atto amministrativo ed un altro tolto dal regolamento amministrativo.

Supponiamo un decreto che dichiara la pubblica utilità: questo decreto, in quanto dichiara la pubblica utilità, non può essere discusso dall'autorità giudiziaria; l'autorità giudiziaria non può conoscere se in quel caso vi fosse o no pubblica utilità. Per altro, quando è portato per l'esecuzione davanti all'autorità giudiziaria, la quale sia incaricata, per esempio, di iniziare l'espropriazione, come sarebbe divenire alla nomina dei periti, l'autorità giudiziaria è autorizzata a riconoscere se quel decreto sia stato emanato, secondo le forme volute dalla legge, dalle autorità che erano competenti a farlo.

Suppongo che il decreto che dev'essere un decreto reale dovesse essere proposto dal ministro dei lavori pubblici, ed invece fosse stato proposto dal ministro della guerra, o viceversa; in quel caso l'autorità giudiziaria non si rassegnerebbe ad iniziare quegli atti per i quali sarebbe eseguito il decreto.

Nello stesso modo, se non fossero osservate le forme, per esempio, se il decreto dovesse essere stato emanato in seguito all'avviso del Consiglio di Stato, ed il Consiglio di Stato non fosse stato sentito, in questo caso l'autorità giudiziaria si rifiuterebbe di attuare l'espropriazione.

Passo ad un altro caso che si riferisca ad un regolamento: prenderò la materia penale.

Supponiamo un regolamento di polizia, un regolamento d'ornato, regolamento che è nelle attribuzioni dell'autorità comunale. Questo regolamento, come sappiamo, sancisce delle pene di polizia, e quando non abbia avuto luogo in via amichevole una transazione, interviene il giudice di mandamento a decidere dall'applicazione della pena.

Ora il giudice di mandamento sarà autorizzato ad esaminare, se quel regolamento sia stato emanato secondo le forme volute dalla legge; quando non lo sia, il giudice non applica la pena.

Ecco in che modo io intendo l'applicazione di questo articolo. Del resto quest'articolo è anche conforme alle teorie esposte qui nella Camera da vari nostri onorevoli colleghi, e tra gli altri dall'onorevole Bon-Compagni, che vi citava la dottrina del Mayer, la quale ad un dipresso era la riproduzione di questa formola.

Io credo che la Commissione non avrà difficoltà di accettare l'articolo così redatto.

CORTESE. Io ho proposto la soppressione di questo articolo perchè mi sembra indubitato che anche senza dirsi: « le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alla legge, » la cosa vada da sé. Questa è una dichiarazione la quale mi pare non abbia bisogno di essere fatta. Se poi gli atti dell'autorità amministrativa ed i regolamenti non fossero conformi alla legge, ma intanto non violassero nessun diritto privato, allora non vi sarebbe l'occasione per l'autorità giudi-

ziaria di non applicare questi regolamenti o questi atti amministrativi, poichè l'autorità giudiziaria non pronunzia in via di regola generale o di massima, ma giudica esclusivamente e ristrettivamente dei diritti delle parti contendenti; se da ultimo il regolamento o l'atto amministrativo non essendo conforme alla legge lede ancora un diritto privato, allora si rientra nella disposizione dell'articolo 4, il quale, secondo le dichiarazioni e l'ultima redazione votata dalla Camera prescrive che quando un atto amministrativo od un regolamento viola un diritto privato, i tribunali dichiarino le conseguenze giuridiche di quell'atto, ed impediscano la lesione di quel diritto.

Quindi a me pare che quest'articolo veramente non abbia alcuna ragione di essere. Ove poi la Camera trovasse che un simile articolo fosse necessario, allora mi accosterei piuttosto alla proposta dell'onorevole Guerrieri.

PRESIDENTE. Il deputato Sanguinetti intende parlare della proposta del deputato Cortese?

SANGUINETTI. Precisamente.

PRESIDENTE. Allora ha la parola.

SANGUINETTI. L'onorevole Cortese ha proposto la soppressione di quest'articolo; io voto la soppressione. Ed ecco per quali motivi.

L'articolo 4 ha fatto la distinzione dell'atto giudiziario dalle conseguenze dell'atto amministrativo; nell'articolo 5 poi si dice che l'autorità giudiziaria applicherà sempre in questo come in altri casi. Dunque l'autorità giudiziaria, qualunque sieno le conseguenze dell'atto amministrativo, dovrà sempre procedere all'esecuzione dell'atto amministrativo. Ora questa disposizione sta benissimo, ma sta in quei casi in cui l'atto amministrativo è sostanzialmente e di sua natura distinto dalle conseguenze giuridiche di quell'atto.

Ma vi sono dei casi in cui l'atto amministrativo si identifica colle sue conseguenze. Io vi porterò uno di questi casi, e vi dirò come in uno di questi potesse applicarsi l'articolo 5. Vi citerò un fatto non ipotetico, ma che è avvenuto. (*Rumori*)

La legge sull'abolizione delle corporazioni religiose nel primo articolo stabiliva in massima generale la soppressione delle case religiose, in un altro articolo lasciava facoltà al potere esecutivo di fare o no esenzioni per decreto reale di alcune case religiose; ma limitava la facoltà del potere esecutivo, dicendo che il potere esecutivo avrebbe solo potuto esentare quelle case che si trovavano in determinate condizioni, tra cui quelle, per esempio, che facevano scuola.

Or bene, avvenne che il potere esecutivo, nel decreto uscito contemporaneamente alla legge, sopprime alcune case religiose, le quali credevano di aver diritto ad esenzione, secondo la legge.

Ebbene, o signori, queste case intentarono causa contro il potere amministrativo, e i tribunali hanno dichiarato nullo il decreto reale che le sopprimeva, e l'atto di soppressione non ebbe luogo.

Ora io vi domando: quale era l'atto amministrativo,

TORNATA DEL 18 GIUGNO

il decreto o le conseguenze del decreto? (*Rumori e conversazioni animate*)

La conseguenza dell'atto amministrativo quale era? La soppressione delle case religiose.

Ora in questo caso, a termini dell'articolo 5, la potestà giuridica dovrebbe far eseguire l'atto amministrativo, ma per altra parte dovrebbe eseguire il suo giudicato, l'annullamento del decreto: le conseguenze giuridiche quali sarebbero? Qui vi aspettava!

Dunque l'autorità giuridica, in questo caso, per una parte, dovrebbe eseguire l'atto governativo di soppressione, e per l'altra parte, a termini dell'articolo 4, dovrebbe, perchè non si leda il diritto di quelle popolazioni, far rispettare il diritto delle case che furono soppresse, contrariamente alla disposizione della legge?

Io accenno questo fatto per dimostrare che in alcuni casi l'atto s'identifica colle conseguenze giuridiche dell'atto amministrativo, e quindi questo articolo 5 resta ineseguibile, perchè i tribunali non sapranno se dovranno fare eseguire l'atto in quanto è atto amministrativo, o non farlo eseguire in quanto lede i diritti.

Quindi è che io credo, come ho sempre creduto, che tanto l'articolo 4 come l'articolo 5 sono equivoci e pericolosi, e che era molto meglio lasciare la materia alla giurisprudenza dei tribunali, che non voler definire una cosa indefinibile, e perciò io appoggio la soppressione dell'articolo 5.

NISCO. La proposta che ho fatto di sopprimere alcune parole, colle quali comincia l'articolo 5, era subordinata alla soppressione, pure da me proposta, dell'articolo 4. Ora, essendovi un articolo 4, è diventata inutile ed inopportuna la modificazione ch'io volevo recare all'articolo 5, articolo che accetto di gran cuore.

PRESIDENTE. Prego la Commissione di dire il suo avviso sugli emendamenti relativi a questo articolo 5.

MANCINI. L'onorevole Sanguinetti propone la soppressione dell'articolo 5 come superfluo.

Non risponderò che una sola cosa.

I Belgi hanno creduto che la disposizione in questo articolo contenuta fosse di tanta importanza, da farne un articolo della loro Costituzione; ed i commentatori di essa rappresentano questo articolo come una delle più preziose conquiste della loro rivoluzione; osservando che negli altri paesi non si può giungere ad un tal risultato, se non invocando i principi sulle ragioni della potestà giudiziaria, e dai fondamenti ed uffici della sua competenza discendendo, non senza sforzo, a provare che naturalmente spetti all'autorità giudiziaria di pronunciare sull'incostituzionalità e sull'illegittimità degli atti del potere esecutivo ed amministrativo. Invece essi si gloriano che presso di loro questa abbia cessato di essere una controversia di dottrina e giurisprudenza a fronte di una disposizione della loro legge fondamentale concepita negli stessi termini che abbiamo creduto di conservare in questo articolo 5.

Se dunque nel nostro Statuto invano cercherebbersi una disposizione analoga, che è al certo garanzia potente di libertà, perchè dovremo trascurare l'occasione

di codificare un principio di così alta importanza, scrivendolo come in propria ed opportuna sede, nella presente legge?

Se intorno all'articolo 4°, già votato, abbiamo tanto disputato finora per aggiungere una clausola che la Commissione credeva esuberante, sarebbe una contraddizione il volere ora con la soppressione dell'articolo 5° distruggere una cautela, la cui enunciazione tutt'al più potrebbe essere non rigorosamente necessaria, ma che certamente è utile ed in perfetta armonia colle tendenze liberali, che insieme con la Commissione dividono gli onorevoli preopinanti.

Quanto all'emendamento dell'onorevole Nisco, non credo superflua la frase che egli vorrebbe eliminata...

Voci. L'ha ritirato!

MANCINI. Allora mi rimane a parlare dell'emendamento dell'onorevole Guerrieri.

La Commissione lo considera, al pari de' precedenti, un'aggiunta non necessaria, imperocchè l'onorevole Guerrieri non fa che spiegare le ultime parole di questo articolo, decomponendone il concetto, cioè lasciando all'autorità giudiziaria esaminare, se l'atto amministrativo emani dall'autorità amministrativa competente, se questa lo abbia fatto nei limiti delle proprie attribuzioni, ed in fine se abbia osservate le forme prescritte dalle leggi.

In vece la formola belgica da noi adottata permette all'autorità giudiziaria di non dare esecuzione ed applicazione, nè prestare in qualsiasi guisa il suo concorso agli atti del potere esecutivo e dell'autorità amministrativa, *se non in quanto siano conformi alle leggi.*

Ora, siccome sono sempre le leggi che determinano le competenze, sono le leggi quelle che stabiliscono i limiti delle attribuzioni come le forme degli atti; è di tutta evidenza che le parole della Costituzione belgica, e dell'articolo 5 del nostro progetto riassumono lconcisamente in questa frase complessiva ed esatta « in quanto siano conformi alle leggi » tutte quelle condizioni di conformità che l'onorevole Guerrieri è venuto invece enumerando.

Se non che a noi sembra che uno degli ultimi vocaboli dell'emendamento Guerrieri possa venire appuntato di essere troppo restrittivo, dappoichè stando al suo significato letterale, parrebbe che unicamente dovesse esaminarsi dal potere giudiziario, se nella *forma* estrinseca l'atto amministrativo sia conforme alle leggi. Ora talvolta (benchè non sempre) l'indagine per la tutela del diritto debbe spingersi più oltre. E a dimostrarlo leggerò poche parole del Vivien nella sua famosa relazione del 1849 all'Assemblea francese, sulla legge organica del Consiglio di Stato, che può dirsi un vero trattato sulla materia:

« L'amministrazione pubblica nel compimento delle sue funzioni, esercita poteri di diversa natura. Gli uni sono intieramente *discrezionali*, gli altri sono *limitati* dalla legge stessa che li ha creati. Così delle *forme* sono imposte per l'azione amministrativa; dei *diritti*

sono assicurati ai cittadini *in certi casi* ed a *certe condizioni*. Quando l'amministrazione esercita un'autorità puramente *discrezionale*, le sue decisioni possono contrariare quelle che ne soffrono, ma esse non feriscono che semplici *interessi*, e non danno luogo ad alcuna *azione giuridica*. Il cittadino pregiudicato può invocare il favore dell'amministrazione, cercare di conciliarsi la sua buona volontà; ma non sarebbe fondato ad elevare una vera pretesione, perciocchè egli non potrebbe appoggiarsi nè al *testo di una legge*, nè alla lettera di un *contratto*. Ma non è lo stesso quando si tratta di atti, pei quali l'amministrazione non godeva di una piena autorità; allora essa trovasi in presenza non di semplici *interessi*, ma di veri *diritti*; ed allorchè questi *diritti* disconosciuti reclamano, s'impegna tra coloro che li invocano e l'amministrazione una vera contestazione, un processo, per impiegare la espressione comune. »

Dunque può sorgere la questione, se l'amministrazione, anche in materia di sua competenza, abbia provveduto, circa l'intrinseco dell'atto amministrativo in conformità della legge; potendo bensì talvolta il giudizio sul concorso delle *condizioni* prevedute dalla legge appartenere unicamente all'autorità amministrativa, come allorchè sia giudizio prudenziale di criterio, di apprezzamento, di fiducia, di convenienza amministrativa; ma potendo pure molte altre volte dipendere l'esistenza di un vero e rigoroso diritto da una circostanza di *tempo*, di *luogo*, di *età*, di *stato* o *qualità giuridica*, ed insomma da condizioni legalmente accertabili, ed affatto indipendenti dall'arbitrio e dal criterio dell'amministratore, nel qual caso sarebbe in contraddizione de' principii finora professati, il limitare l'attribuzione del potere giudiziario al solo esame della *forma estrinseca* dell'atto amministrativo.

Quindi, laddove non si preferisca di votare come sufficiente ed esatta la formola già proposta nell'articolo 5 del progetto, la Commissione non si oppone all'accoglimento dell'emendamento dichiarativo dell'onorevole Guerrieri con la seguente leggiera variante che ristabilisce l'ultima frase del precedente di lei progetto :

« In questo, come in ogni altro caso, l'autorità giudiziaria applicherà gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali, in quanto siano emanati dalle autorità competenti, nei limiti delle loro attribuzioni, e siano conformi alle leggi. »

PRESIDENTE. L'onorevole Guerrieri accetta ?

GUERRIERI. Non posso accettare, perchè allora non vi è se non l'articolo primitivo.

CHIAVES. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola spetta ora al deputato Fiorenzi.

FIORINZI. Aveva domandata la parola perchè aveva inteso che la Commissione accettava l'emendamento dell'onorevole Guerrieri.

Nella formola però in cui la Commissione l'ha emendato l'accetto anch'io.

PRESIDENTE. Il deputato Chiaves ha la parola.

CHIAVES. Una sola osservazione.

Se stesse la dizione proposta dalla Commissione in seguito all'emendamento Guerrieri, noi cadremmo in un grave pericolo, cioè nel pericolo che ogniqualvolta si parli d'atti a farsi in conformità della legge, queste parole non riflettano i limiti delle attribuzioni dell'autorità che provvede.

Ora, quando si dice che un atto è fatto in conformità della legge, s'intende non solo per il modo con cui è fatto, ma eziandio per la competenza dell'autorità che lo fa.

Ora dunque la dizione, quale fu primordialmente stabilita dalla Commissione, mi pare che appunto soddisfaccia a tutto ciò cui si vuole soddisfare, togliendo il pericolo nell'interpretazione di tutte quelle altre leggi, che pur sono moltissime, le quali quando accennano a cose da farsi in conformità delle leggi, non si riferiscono solo al modo, ma anche alla competenza dell'autorità che le sancisce.

Ripropongo quindi la prima formola della Commissione.

PRESIDENTE. Si tratta adunque di deliberare anzi tutto sull'emendamento Guerrieri.

Interrogo la Camera se sia appoggiato.

(È appoggiato).

MOSCA. Io crederei che sarebbe meglio rinviare questo articolo alla Commissione.

BORGATTI, relatore. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

BORGATTI, relatore. Come ho avuto l'onore di dire e ripetere alla Camera, la Commissione ha posto ogni maggior diligenza, ogni più accurato studio affinchè i primi articoli di questa legge, nei quali contiensì, dirò così, la parte fondamentale della medesima, non alterassero minimamente quei rapporti tra la potestà giudiziaria e l'autorità amministrativa che gli stessi fautori del contenzioso amministrativo dedussero dal principio della separazione dei poteri e una giurisprudenza costante trasformò in regole indeclinabili di giudicare.

Aggiungerò ora che la Commissione si è perfino imposto lo scrupoloso dovere di attenersi a siffatte regole di giurisprudenza anche nella forma e nel testo letterale.

Ora adunque, o signori, una delle due : o noi vogliamo lasciare questa materia alla giurisprudenza; e allora bisognava con questo articolo 5, che è in discussione, respingere anche gli articoli precedenti; o vogliamo codificare, dirò così, con questa legge, ciò che la giurisprudenza ha già introdotto, sul contenzioso amministrativo, e allora sarà non solo opportuno, ma necessario di attenersi scrupolosamente, come noi abbiamo fatto, a tutto ciò che la giurisprudenza ha introdotto in proposito, dappoichè ogni modificazione od innovazione che si facesse potrebbe alterare il significato di quelle formole che sono già accettate e ricevute per unanime consentimento, sia in Francia, che nel Belgio, ed anche in Italia, come testè vi dimostrava eloquentemente l'onorevole Mancini.

TORNATA DEL 18 GIUGNO

Lo scopo quindi che la Commissione ha avuto nel seguire letteralmente le regole ammesse dalla giurisprudenza e nel tradurle in questi primi articoli, è stato quello di offrire una norma più certa e sicura d'interpretazione. Questo scopo potrebbe fallire, se la forma testuale di dette regole fosse alterata nell'intendimento di renderne più chiaro il significato.

Ed in quanto all'articolo che ora è in discussione, noi abbiamo già dimostrato che desso è tratto letteralmente dalla Costituzione belga; e prego per ciò l'onorevole mio amico Guerrieri a ritirare il suo emendamento, il quale non tende se non a chiarire il significato di detto articolo, il quale d'altronde non può aver d'uopo di essere chiarito quando esso sta scritto già in una legge fondamentale di uno dei paesi più liberi e civili d'Europa, e la giurisprudenza lo ha applicato e lo applica tutto giorno in modo uniforme e costante.

Prego di nuovo l'onorevole Guerrieri a voler ritirare l'emendamento suo.

PRESIDENTE. Essendo stato appoggiato l'emendamento Guerrieri, lo metto ai voti.

(Non è approvato).

Metto a partito l'articolo della Commissione...

ALLIEVI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Non si può più parlare.

(Rumori al centro; vari deputati chiedono la parola).

Una voce. Quale è la proposta della Commissione?

PRESIDENTE. È semplicemente l'articolo del progetto. La Commissione aveva consentito di accettare l'emendamento Guerrieri, a condizione ch'egli accettasse una leggiera modificazione da lei proposta. L'onorevole Guerrieri non l'accettò. Mantenne il suo emendamento quale lo aveva proposto. Fu respinto; cessò adunque coll'emendamento medesimo ogni modificazione od aggiunta ad esso proposta dalla Commissione, e non ne rimase più che l'articolo 5, quale sta nel progetto.

Questo è pertanto l'articolo sopra cui ho invitato la Camera a deliberare, e sopra cui si sta ora votando.

(L'articolo 5 è approvato).

« Art. 6. Sorgendo conflitti di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, saranno elevati e decisi nei modi e colle forme prescritte dalla legge. »

Di questo articolo fu proposta la soppressione dai deputati Piroli, Cortese e Carnazza.

Il deputato Piroli ha la parola...

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

PRESIDENTE. Ha la parola.

CHIAVES. La questione è troppo grave...

PRESIDENTE. Sì, sì, sta bene; l'ora è tarda.

La seduta è levata alle ore 5 1/2.

Ordine del giorno per le tornate di lunedì.

(Alle ore 12):

- 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 per un'indennità da accordarsi ai deputati;
- 4° Discussione del progetto di legge per la cessazione dello stipendio ai deputati impiegati durante le Sessioni parlamentari.

(Alle ore 8 1/2):

- 1° Seguito della discussione sul bilancio ordinario 1864 del Ministero della marina;
- 2° Discussione della parte ordinaria dei bilanci dell'anno corrente del Ministero d'agricoltura e commercio;
- 3° Interpellanza del deputato Del Giudice al ministro delle finanze sulla mancata distribuzione del sale ai censuari del Tavoliere di Puglia.
Discussione dei progetti di legge:
- 4° Riscossione delle imposte dirette;
- 5° Pensioni vitalizie al generale D'Apice e ad altri ufficiali veneti;
- 6° Svolgimento di una proposta di legge del deputato Marolda per disposizioni in favore delle vedove degli impiegati civili che soffrirono nei fatti del 1821;
- 7° Discussione del progetto di legge per spese militari riflettenti le provincie meridionali;
- 8° Svolgimento della proposta di legge del deputato Catucci ad oggetto di impedire la colletta dell'*Obolo di San Pietro* e l'influenza clericale nel regno italiano;
- 9° Discussione del progetto di legge per la costruzione di un ponte di chiatte sul Po nella località detta la *Stella*.