

TORNATA DEL 21 GIUGNO 1864

PRESIDENZA DEL COMMENDATORE CASSINIS, PRESIDENTE.

SOMMARIO. *Seguito della discussione del disegno di legge sul contenzioso amministrativo — Aggiunta proposta dal relatore Borgatti, all'articolo 9 — Avvertenze del ministro per l'interno, Peruzzi, e dei deputati Mazza e Ferraris — Si omette l'articolo — Emendamenti dei deputati Cortese, Catucci, Ferraris, Minervini e Civita al 10° — Opinioni dei deputati Mosca, Fiorenzi e Mazza, e del ministro — Reiezione degli emendamenti Ferraris e Catucci, e approvazione dell'articolo — Emendamento del deputato Battaglia-Avola all'articolo 11 — Aggiunta della Commissione — Osservazioni del ministro e dei deputati Cortese, Catucci, Pica e Berteà — Approvazione degli articoli 11, 12 e 13 della Commissione, emendati. = Relazione sui disegni di legge: impianto di officine negli stabilimenti marittimi; riforma del dazio di entrata dei tessuti serici. = Si riprende la discussione — Modificazioni della Commissione all'articolo 14 — Sospensione del 14, 15 e 16 — Emendamenti dei deputati Cortese e Battaglia-Avola al 17 e 18 — Nuova formola della Commissione — Istanze d'ordine dei deputati Valerio e Minervini e spiegazioni del deputato Melchiorre — Nuova redazione del 15°, esposta dal deputato Mancini — Dichiarazione e proposta sospensiva del deputato Borgatti, relatore, accettata.*

La seduta è aperta a mezzogiorno.

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

GIGLIUCCI, segretario, espone il seguente sunto di petizioni (*):

9969. Il Consiglio comunale e 70 abitanti di Morcone fanno vivissime istanze perchè si mantenga il primitivo progetto della ferrovia campano-sannitica quale venne votato dal Parlamento, e se ne solleciti l'attuazione.

9970. Otto abitanti di Carinola, in provincia di Terra di Lavoro, reclamano il pagamento di alcune requisizioni forzose fatte loro dal cessato Governo nel settembre del 1860.

9971. La deputazione provinciale di Bergamo fa voto

(*) *Petizioni sprovviste dei requisiti necessari per essere riferite, giunte alla Camera dal 18 maggio a tutto il 20 di giugno.*

Anonimo (Un) per la popolazione della reale colonia di San Leucio (Caserta).

Anonimo (Un) per i ricevitori di circondario delle provincie meridionali.

Anonimo (Un) per i renitenti alla leva della Sicilia.

Ariano Giuseppe, da Santo Stefano Belbo.

Anonimo (Un) calabrese.

Allodi Marianna, da San Secondo Parmense.

Anonimo (Un) di Pizzo.

Bovio Gennaro, da Trani, presidente istruttore della Società di mutuo soccorso degli artigiani ed agricoltori di quella città.

Bajocchi Antonio, di Roma, emigrato.

perchè la Camera, discutendo la legge comunale, avuto riguardo alle maggiori attribuzioni che per essa legge verranno affidate alle provincie, stabilisca due sessioni ordinarie dei Consigli provinciali, l'una in primavera, l'altra nell'autunno.

9972. La Giunta municipale di Bovalino chiede che venga stabilita in quella marina una stazione della ferrovia *Reggio-Taranto*.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE DEL PROGETTO DI LEGGE SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO.

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

Bassotti Francesco Paolo, da Napoli, agente di polizia.

Chiavarina Giuseppe, da Torino, minustiere.

Chelli cavaliere Giovanni, fondatore della biblioteca e del museo di Grosseto.

Caputo Giosafatte, da Manfredonia, cancelliere di quella giurisdizione mandamentale.

Casale Maria Concetta vedova di Vincenzo Bilotta, di Pizzo (Monteleone), commesso doganale.

Celeste Francesco, da Cotrone, brigadiere delle guardie doganali (in riposo).

Cioffari Giovanni, da Calitri (Avellino).

Cinosi Luigi, da Rapino (Chieti), soldato nel 33° reggimento di fanteria.

Caldara Antonio, da Foggia, domiciliato in Napoli, già impiegato di prefettura.

TORNATA DEL 21 GIUGNO

Ricorda la Camera come ieri si fosse terminata la seduta lasciando la discussione tuttavia aperta sull'articolo 9. La Commissione aveva impreso a fare nuovi studi su questo articolo 9; ora essa farà quelle dichiarazioni che crederà opportune in proposito.

BOGATTI, relatore. Questa facoltà che coll'articolo 9 noi vi abbiamo proposto di accordare all'amministrazione circa il pattuire sugli arbitri, voi la ritrovate, o signori, in tutti i progetti precedenti.

La ritrovate nel primo progetto ministeriale all'articolo 2; la ritrovate nell'articolo 9 del progetto della Commissione parlamentare che fu incaricata di riferire su quel progetto; la ritrovate finalmente nell'articolo 2 dell'ultimo progetto ministeriale.

Questi precedenti e il favore che l'istituzione degli arbitri trova nelle aspirazioni dell'epoca, indussero la Commissione ad accogliere ciò che in proposito era stato stabilito negli antecedenti progetti: le parve soltanto che la limitazione contenuta in quei progetti fosse da togliersi, imperocchè se è data facoltà di pattuire

l'arbitramento nei contratti di *lavori* e di *somministrazioni*, a *fortiori* deve la facoltà stessa accordarsi per gli altri contratti che non possono essere d'importanza maggiore.

Io non potrei aggiungere altri argomenti a quelli che furono coll'usata eloquenza addotti dal nostro collega Mancini nella tornata d'ieri. Ma poichè piacque alla Camera d'ordinare l'invio di questo articolo alla Commissione, ora, in nome della medesima ho l'onore di dichiarare che, dopo diligente esame, ci è parso che potessero essere soddisfatti tutti i desiderii espressi intorno all'articolo 9 quando gli fossero aggiunte queste parole.

Se la Camera lo permette, leggo per intero l'articolo come ora la Commissione viene a sottoporlo al suo giudizio.

« Nei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni potrà pattuirsi che le controversie, le quali siano per derivarne, vengano definite da arbitri, ma non potrà rinunciarsi alla facoltà dell'appello. »

Castroreale (I membri del disciolto Consiglio comunale di).
Ciraolo Vincenzo, di Naso, detenuto nelle carceri di quella città.

Curcio Nicola, da Potenza, già impiegato nell'abolita direzione dei dazi indiretti.

D'Armato P., di Napoli.

Detenuti (71) nelle carceri di Santa Maria Capua Vetere.

Detenuti (30) nelle prigioni di Piedimonte d'Alife.

De Angelis Ernesto, da Napoli, avvocato patrocinante.

Estremola Federico, da Palermo, già impiegato nel disciolto dicastero delle finanze.

Esposito Raffaele, da Avellino (Principato Ulteriore).

Francesco Maria (Padre), da Sammarco la Catola in Capitanata, cappuccino.

Fuligno (Gl'impiegati del dazio macinato di).

Giordani Giuseppe, ricevitore del registro e bollo dell'ufficio di Noci.

Giannina Teresa, da San Ferdinando di Puglia, pel suo marito Vitantonio Lovecchio.

Giovanelli Domenico, farmacista in Lizzano del comune di Belvedere (Bologna).

Gallo Caterina, da Conflente, circondario di Nicastro, pel suo marito Annibale Cimino.

Izzi Giovanni, da Rocchetta Volturmo (Isernia), notaio.

Imparato Ignazio, da Nicosia.

Insana fra Pietro, da Milazzo (Messina), novizio dell'ordine dei Padri Carmelitani.

Laguri Luigi, da Piacenza, scritturale.

Merlo Giacomo, da Brescia, notaio e contabile d'artiglieria in ritiro.

Manfredonia (Sei abitanti di).

Napoli Nicola, da Salerno, ufficiale di seconda classe nelle poste (in riposo).

Oliva Raffaele, da Lungro (Calabria Citeriore), danneggiato politico.

Ospizi (Gl'impiegati presso il disciolto Consiglio degli) di Terra di Bari.

Pugliese Giuseppe, contabile delle gabelle di Vico Equense.

Palmieri Pasquale, guardia forestale a cavallo, domiciliato in Caserta.

Pericoli Giuseppe, priore parroco di Valle San Benedetto, comune di Montecavallo (Camerino).

Panella Pasquale, da Pizzo (Calabria).

Palmieri Pasquale, da Caserta, già guardia forestale a cavallo.

Ronchi Francesco, da Napoli, giudice in riposo.

Rinolfi notaio Luigi, da Vercelli, sotto-segretario alla sottoprefettura di Lecco.

Russo Giambattista, da Napoli.

Romano Giovanni e Gambale Giovanni Antonio, del comune di Castel Franca (Sant'Angelo dei Lombardi), coscritti.

Religioso mendicante (Un) da Napoli.

Secchi Maria Filippa, da Sassari.

Savarese Andrea, da Castellammare, pilota di prima classe dei dazi indiretti al comando dell'Ontro doganale in Messina.

Simaldone Filomena, da Cervinara, condannata al domicilio coatto.

Sgotto Carmelo, da Nicotera (Catanzaro).

Scappatini dottore Giuseppe, da Sarno, ufficiale nel corpo sanitario militare.

Sabatini Luigi, per la popolazione di Pesciano (Perugia).

Tranzero don Pietro Maria, da Ferrere d'Asti, maestro elementare del comune di Cellarengo.

Testa Silvestro, dal forte di Sant'Elmo (Napoli), soldato nel 6° reggimento di fanteria.

Traversa Nicola Antonio, negoziante di generi coloniali in Taranto (Terra d'Otranto).

Teodoro cavaliere Nicola, luogotenente colonnello a riposo, residente in Napoli.

Torre Raffaele, capitano della guardia nazionale di Amalfi (Salerno).

Taranta Luigi, da Napoli, già operaio nel regio arsenale di artiglieria.

Tozzi Luigi, di Pisa.

Verzella Antonio, da Campagna (Salerno).

Vandone Serafino, da Noto, già usciere di tribunale.

Virone maestro Calogero, di Favara.

Vaccaro Francesco Antonio, esecutore di giustizia, detenuto nelle carceri di Potenza.

La Commissione, come ho detto, crede che in questo modo siano conciliate le diverse opinioni. Tuttavolta, se ciò non fosse, e sembrasse invece alla Camera più opportuno di sospendere per ora questa importante questione, riservandola alla discussione di altra legge affine alla presente, come sarebbe quella dei lavori pubblici o quella della contabilità, ove potrebbe anzi ritrovare una sede più competente, la Commissione non avrebbe nulla ad opporre, imperocchè l'articolo in discorso non tiene essenzialmente all'economia di questa legge e può essere tolto senza che essa ne discapiti per modo alcuno.

La Commissione adunque vi dichiara per mio mezzo, o signori, che essa si riporta interamente alla vostra liberazione.

PERUZZI, ministro per l'interno. Io non ho nessuna difficoltà di accostarmi alla proposta della Commissione, imperocchè io pure ritengo che non siano essenziali per l'economia della presente legge le disposizioni contenute nell'articolo 9.

Debbo per altro dire alla Camera il motivo pel quale nel mio progetto credetti di riproporre limitatamente ai contratti di lavori e di somministrazioni, e non per tutti i contratti come poi ha proposto la Commissione nel suo articolo, la facoltà di deferire la soluzione delle controversie ad arbitri.

Questa proposta sorse nel seno della Commissione legislativa del Consiglio di Stato, la quale preparò il primo progetto di legge sul contenzioso amministrativo, più volte poi con qualche variante riprodotto.

Io trovo nella seduta del 18 marzo 1861 di quella Commissione le tracce di una discussione seguita in quel Consesso su questo argomento; in essa si obiettava che la disposizione dell'articolo 1404 del Codice di procedura civile, il quale prescrive che l'amministrazione non possa compromettere senza autorizzazione speciale, per avventura si opponesse a questa disposizione che si voleva introdurre nella legge del contenzioso amministrativo.

Ma fu fatto notare dai fautori della proposta come sarebbe stato di grave nocumento all'amministrazione il non darle questa facoltà, specialmente quando la soluzione di tutte le controversie derivanti dai contratti si rimetteva alla giurisdizione ordinaria. Fu fatto notare come gli appaltatori d'opere e i provveditori di somministrazioni richieggano prezzi maggiori e più difficilmente si accostino a contratti colla pubblica amministrazione quando sappiano di essere esposti alle lungaggini di un giudizio per conseguirne il prezzo.

Si sosteneva non toccarsi punto all'economia della legge di procedura civile col riconoscere così fatta facoltà all'amministrazione, tanto più quando sia limitata ai contratti di opere e di somministrazioni, per i quali già si pratica in dipendenza della legge sui lavori pubblici e per consuetudine che si inserisce in ogni singola convenzione; ricordando a questo proposito le concessioni di strade ferrate, per le quali nella massima parte una simile clausola è stata ed è introdotta.

Considerando la gravità del Consesso dal quale questa facoltà veniva proposta come da introdursi in questa legge; considerando soprattutto che, limitata ai contratti di lavori e di somministrazioni, non si faceva se non ripetere una disposizione, che esiste già letteralmente, quanto ai lavori, nell'articolo 307 della legge sulle opere pubbliche del 20 novembre 1859, e per le somministrazioni quello che per consuetudine oramai è già introdotto nelle regole dell'amministrazione, specialmente dal 1859 in poi; e considerato specialmente che si trattava di non far altro che ripetere un articolo, che è già in vigore dal 20 novembre 1859, e d'introdurre in questa legge quello che per le somministrazioni, per le consuetudini si suole stipulare, io non ho creduto di dovermi scostare dalla disposizione che era stata proposta e dalla Commissione legislativa, e dal Consiglio di Stato, e dal ministro Minghetti, e dalla prima Commissione della Camera dei deputati, la quale nel suo progetto redigeva in questo modo l'articolo 9:

« È data facoltà alle pubbliche amministrazioni di concordare senza bisogno di ulteriori autorizzazioni *nei contratti di acollo* e appalto per lavori e somministrazioni, che siano risolte dagli arbitri le questioni risultanti dai contratti stessi. »

Ora in questo stato di cose è dopo l'esposizione che ho fatta, la Camera intenderà il perchè io abbia riprodotto questa disposizione anche nel progetto di legge da me presentato ed il motivo altresì pel quale io dichiaro adesso rimettermene alla saviezza della Camera per la decisione intorno a quest'articolo 9; imperocchè, lo ripeto, relativamente ai lavori esiste già un articolo nella legge del 20 novembre 1859; epperò questa disposizione non aggiunge, nè toglie nulla a quello che già in questa legge è disposto, e relativamente alle somministrazioni, questa è una materia sulla quale non reputo essenziale quest'articolo.

In ogni modo la sua sede, a parer mio, non sarebbe nella legge che attualmente discutiamo.

Io credo, lo ripeto, che per l'amministrazione sarà una maggior facilitazione per stipulare contratti il mantenere questa disposizione. Ma non ritenendola punto essenziale io non ho nessuna difficoltà di rimettermi pienamente al giudizio che ne farà la Camera.

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

L'onorevole Commissione ha portato dinanzi alla Camera due conclusioni: la prima è che sarebbero aggiunte all'articolo 9 le parole: *salva però sempre la facoltà dell'appello*; la seconda dichiarazione che essa ha fatto era questa: che essa non aveva alcuna difficoltà di prescindere dalla discussione in proposito, qualora la Camera avesse così stimato.

In verità la presente questione ha tratto all'ordinamento del Codice di procedura civile, ad uno de' suoi importanti argomenti, quale si è quello dei compromessi.

Mi pare per conseguenza che la seconda conclusione sia pregiudiziale alla prima, che è questione stessa dei

TORNATA DEL 21 GIUGNO

compromessi, in quanto possano essere pattuiti dalle pubbliche amministrazioni. Io propongo quindi che, prima di venire al merito stesso della controversia, la Camera fosse chiamata a deliberare se non si abbia per ora a prescindere dalla presente questione.

PRESIDENTE. L'onorevole Ferraris parla anche in questo senso?

FERRARIS. La Camera desidererà sopra tutto che non si agitano questioni le quali non abbiano un'applicazione pratica. Se l'opinione testè emessa dall'onorevole Mazza, cioè la proposta sospensiva dovesse prevalere, io allora rinuncierei di buon grado ad addurre quelle ragioni che m'inducono a non accettare nemmeno l'aggiunta della Commissione. Ma ciò, io credo, si risolverebbe in una questione meramente accademica allorché si volesse rimandare il trattamento della questione. Non assentirei poi nemmeno che il rimando fosse al Codice di procedura civile, perchè ciò può appartenere ad altro ordine d'idee e ad altre leggi. Ma comunque la questione sospensiva per sua natura renderebbe perfettamente supervacanea qualunque discussione in proposito.

PERUZZI, ministro per l'interno. Mi pare che la questione sospensiva sia ammissibile quando si tratta di rimandare la deliberazione sopra un articolo avanti che sia votata la legge, ma una questione sospensiva per rimandare una deliberazione al tempo in cui si discuterà un'altra legge, mi pare che non sia negli usi parlamentari.

È meglio addirittura dire di accettare o non accettare l'articolo, ma non mi pare il caso della questione sospensiva.

È evidente che se non s'introduce quest'articolo in questa legge, non è precluso di introdurlo in occasione di un'altra legge. Ho accennato quella della contabilità generale, altri potrebbero accennare quella dell'amministrazione centrale, e via discorrendo.

Questa questione, per esempio, ritornerà in occasione della discussione sulle modificazioni alla legge sulle opere pubbliche del 20 novembre 1859.

È indubitato che l'onorevole Valerio, il quale ieri si è opposto a proposito degli arbitri, ed era naturale, perchè egli ha questa materia più in pratica, è chiaro che l'onorevole Valerio si opporrà alla riproduzione dell'articolo 309 di quella legge quando verrà in discussione davanti alla Camera.

Dunque mi pare che non sia questione di sospensione, e dal momento che tanto la Commissione, quanto il Ministero se ne rimettono alla saviezza della Camera, il meglio sarebbe, a mio avviso, che la Camera pronunciasse la sua opinione per ciò che spetta questa legge definitivamente e non votando una proposizione sospensiva.

PRESIDENTE. La proposta Mazza non può propriamente chiamarsi sospensiva, imperocchè la proposta sospensiva veramente è quella che ha un periodo determinato, ed in materia d'articoli, per lo più, ad uno stadio del progetto medesimo.

Essa però non è neanche un rigetto dell'articolo, e se ne differenzia in ciò che, sebbene accolta, non però ne sarebbe pregiudicato il principio onde s'informa l'articolo stesso, e potrebbe essere il medesimo in altra legge od occasione qualsiasi riproposto.

La proposta Mazza sarebbe adunque così: si passasse oltre, vale a dire non doversi ora la Camera occupare di questo articolo; talchè sarebbe tolto dalla sua sede e farebbe poi a suo tempo quel corso nell'ordine legislativo che alla Provvidenza piacerebbe. (*ilarità*)

VALERIO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Permetta. Invece, se non si ammette la proposta dell'onorevole Mazza e s'imprende a deliberare sul merito dell'articolo stesso, verrebbe necessariamente a prolungarsi la discussione, attesa la discrepanza delle opinioni che si è nella seduta di ieri manifestata.

Questo è adunque il motivo pel quale io credo d'interrogare la Camera sulla proposta dell'onorevole Mazza, e la interrogherò nel senso, se ella intende, senza pregiudizio del principio che sta consegnato nell'articolo 9, di prescindere da ogni discussione nel merito, e passare senza più all'articolo successivo.

VALERIO. Se si vota in questo modo, io sono d'accordo.

PERUZZI, ministro dell'interno. In questi termini il Ministero non ha nessuna difficoltà.

BORGATTI, relatore. La Commissione desidera che non sia pregiudicata la questione, e quando a ciò si acconsenta, essa non si oppone che l'articolo sia tolto dal progetto, il quale del resto non può per questo ricevere pregiudizio alcuno, sia per ciò che concerne l'ordine delle idee, come per quanto riguarda l'economia della forma.

PRESIDENTE. Se pertanto non vi saranno opposizioni sulla proposta che ha fatto l'onorevole Mazza, e che io ho formulato nei termini testè indicati, si passerebbe oltre all'articolo 10, come se l'articolo 9 non esistesse.

Voci. Sì! sì!

PRESIDENTE. La Camera passa all'articolo 10.

« Nelle controversie intorno a contratti di lavori o di somministrazioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni, è riservata facoltà all'autorità amministrativa di ordinare, pendente il giudizio, la esecuzione del contratto, o di farlo compiere ad economia, dichiarando l'urgenza con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione. »

Sopra quest'articolo 10 è stato proposto un emendamento dall'onorevole deputato Cortese, il quale è stampato nel foglio IX. Se non che l'onorevole Cortese ora invece presenterebbe il seguente emendamento in luogo del primo articolo che egli perciò ritira. L'emendamento direbbe così:

« Nelle controversie intorno ai contratti di lavori e di somministrazioni è riservata la facoltà all'autorità amministrativa... » Sin qui è precisamente conforme all'articolo della Commissione.

Qui comincia la versione: « ...di provvedere in economia pendente il giudizio... » la quale parola sta anche nel progetto della Commissione.

E poi « ... ai lavori ed alle somministrazioni medesime... » le quali parole terrebbero luogo delle altre del progetto della Commissione: « ...di ordinare l'esecuzione del contratto, e di farlo compiere ad economia. »

In sostanza l'emendamento Cortese non sarebbe altro, salvo che di sostituire alle parole del progetto di legge della Commissione: *Di ordinare l'esecuzione del contratto e di farlo adempiere ad economia*, le seguenti: *Di provvedere in economia ai lavori ed alle somministrazioni medesime*.

Questa mi pare che sarebbe essenzialmente la sola diversità che esiste tra il progetto Cortese ed il progetto della Commissione.

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

PRESIDENTE. L'onorevole Civita ha la parola.

CIVITA. Io aveva chiesta la soppressione di quest'articolo, e mi parrebbe che si dovesse prima trattare la soppressione e poscia l'emendamento.

PRESIDENTE. Se si trattasse di mettere l'emendamento ai voti, ella avrebbe ragione, ma non trattandosi di ciò, mi pare che sia più logico che si ragioni sull'articolo stesso, poichè se si mettesse ai voti la soppressione innanzi tutto, non vi sarebbe più tema su cui discutere.

Quindi io la pregherei di consentire che prima abbia la parola l'onorevole Cortese.

CIVITA. Faccia come crede.

CORTESE. Io ho modificato l'emendamento che era stampato accostandomi molto di più all'articolo della Commissione.

La Commissione in quest'articolo prevede il caso che ci sia una lite tra un appaltatore per lavori, per somministrazioni, e la pubblica amministrazione; ed in questo caso concede facoltà alla pubblica amministrazione di ordinare, pendente il giudizio, che il contratto sia eseguito dall'altra parte.

Ora, questa facoltà data ad una delle due parti, che sostiene un giudizio, di ordinare in pendenza dello stesso che l'altra parte contendente esegua in via provvisoria quel contratto che è obbietto appunto della disputa, mi sembra od inutile od esorbitante. Sarebbe inutile, se la facoltà d'ordinare i lavori non fosse accompagnata dall'altra di porre delle multe laddove i lavori non sono eseguiti, poichè si ha un bel dire ad un appaltatore con cui si è in lite: fate quei lavori per quali stiamo litigando, che egli non li farà. Se poi voi volete dare alla pubblica amministrazione la facoltà di ordinare l'esecuzione del contratto, e di porre delle multe a carico dell'appaltatore, laddove egli non lo esegua, mi sembrerebbe una facoltà esorbitante.

Perchè, notate, o signori, qui la pubblica amministrazione non è considerata come potere, ma come corpo morale rappresentante gl'interessi degli amministrati, è una delle parti che sta litigando.

Ci può essere poi il caso che il contratto fatto per i lavori e le somministrazioni sia di tal natura da non ammettere che questi lavori e queste somministrazioni sieno rimandate ad altro tempo, ma allora che cosa potrete fare? Potrete dare all'amministrazione la facoltà di provvedere a quei lavori ed a quelle somministrazioni in economia, pendente il giudizio, senza bisogno di farsi autorizzare dal tribunale. Sarà poi il tribunale che in ultima analisi vedrà se aveva ragione l'appaltatore, ed allora l'amministrazione dovrà essa i danni e gl'interessi; se sarà l'amministrazione che avrà ragione, allora l'appaltatore dovrà rivalere all'amministrazione i danni e gl'interessi a cui la stessa sarà andata incontro per aver eseguito in economia quei lavori e quelle somministrazioni che l'appaltatore sarebbe stato in obbligo di fare.

Quindi io crederei che la Commissione potrebbe accettare questo mio emendamento, il quale si discosta pochissimo dalla sua redazione, e tende ad allontanare una disposizione che, come io diceva, o torna del tutto inutile, od è estremamente eccessiva.

PRESIDENTE. Il Ministero e la Commissione accettano l'emendamento proposto dal deputato Cortese?

MOSCA. La Commissione era deliberata di respingere l'emendamento stato proposto in prima dall'onorevole Cortese; ma, poichè egli ne ha ora sostituito un altro, del primo non occorre più tenere parola.

In quanto al secondo emendamento testè proposto, la Commissione riconosce che questo, in fondo, non diversifica dal progetto di articolo da lei presentato. Ad onta di ciò, e malgrado del principio che quando non vi sono vantaggi ben evidenti per preferire un'altra alla redazione proposta dalla Commissione, essa debba persistere nella sua proposta, essa giudica che, se ora questi vantaggi non sono molto evidenti, però qualcuno se ne possa ottenere colla redazione proposta dall'onorevole Cortese che le pare migliore, salvo però un sotto-emendamento che io crederei di proporre.

Ponga ben mente la Camera innanzi tutto a questo: che la disposizione dell'articolo 10 è una conseguenza logica ed ineluttabile del principio fissato dallo stesso articolo 8; si tratta cioè di dare all'amministrazione la facoltà di fare, anche pendente i giudizi, quello che è necessario pel buon andamento della cosa pubblica. In massima dunque l'articolo 10 non potrebbe, specialmente allo stato delle cose, e dopo che la Camera ha approvato l'articolo 8, trovare difficoltà alcuna, nè opposizione.

Ma l'onorevole Cortese ci domanda: che cosa intendete di dire quando date facoltà all'autorità amministrativa di ordinare l'esecuzione del contratto? Quale è l'estensione di questa facoltà? Qual cosa volete voi dare all'amministrazione? Non perdetevi di vista che l'amministrazione non agisce qui come potere, ma come parte contraente e quindi deve trovarsi in una opposizione di trattamento in faccia all'altro contraente. Pretendete, per esempio, che l'amministrazione

TORNATA DEL 21 GIUGNO

possa indipendentemente dall'autorità giudiziaria imporre multe, dare carichi al contraente che non presti l'esecuzione del contratto così come fu da essa stipulato?

Io prego l'onorevole Cortese a persuadersi che nulla di tutto questo esiste: noi non abbiamo mai inteso che l'amministrazione possa eccedere questi limiti, i quali fossero attribuiti nel contratto stesso quando l'amministrazione non figura che come parte. In quanto poi essa figura come potere, la cosa è diversa, allora essa deve poter far uso di tutte quelle facoltà che le sono dalla legge attribuite. E dico questo per richiamare l'attenzione dell'onorevole Cortese e della Camera su quel principio già dianzi da me sostenuto, che è difficilissimo distinguere la parte della pubblica amministrazione che le appartiene come potere pubblico e quella che le appartiene come parte contraente, perchè nella massima parte delle sue attribuzioni queste due facoltà sono conglobate e confuse, e non si possono considerare separatamente.

Ho veduto, per esempio, in uno di questi giorni che la pubblica autorità amministrativa è intervenuta in una questione, la quale certo era di diritto molto privato, una questione surta tra alcuni accollatori di lavori in faccia all'accollatario principale che aveva prestato il fondo, e in questo caso l'autorità è intervenuta come parte e come potere nello stesso tempo.

Dico questo, non per pregiudicare menomamente al senso dell'emendamento Cortese. In sostanza quello che vogliamo si è che la renitenza d'una parte, colla quale l'amministrazione ha contrattato, renitenza la quale avrà aperto l'adito ad una contestazione giudiziaria, non debb'essere in nessun caso un motivo sufficiente perchè i lavori che interessano il pubblico servizio abbiano a rimanere sospesi.

Perchè questo non avvenga, abbiamo stabilito che l'amministrazione abbia il diritto d'ordinare l'esecuzione del contratto, il che vuol dire ordinare l'esecuzione dei lavori. È tanto vero che quest'espressione ha questo significato, che più sotto vengono le parole: « compiere ad economia. »

A chi sarà ordinata l'esecuzione dei lavori? Alla parte che vi sarebbe tenuta secondo il contratto, od a coloro che assumessero di rilevare l'esecuzione del contratto; finalmente anche l'amministrazione stessa procederà a far eseguire i lavori in via d'economia.

Quando questo sia inteso, la Commissione non ha alcuna difficoltà ad accontentare l'onorevole Cortese, purchè egli ammetta un piccolo subemendamento nel suo emendamento per rendere chiaro il concetto che non sempre l'amministrazione è tenuta a far eseguire ad economia i lavori, poichè questo potrebbe essere conveniente in certi casi, in altri no.

La Commissione adunque, lo ripeto, non ha difficoltà d'accettare l'emendamento quando l'onorevole Cortese consentisse a che si dicesse: « di provvedere anche *per economia*, pendente il giudizio, ai lavori ed alle somministrazioni medesime, dichiarando l'urgenza

con decreto motivato, senza pregiudizio delle conseguenze di ragione. »

CORTESE. Accetto il sotto-emendamento.

PRESIDENTE. Si potrebbe dire: *anche ad economia*.

CORTESE. Lascio questo all'arbitrio del signor presidente, sebbene io abbia proposto di dire: *in economia*.

CATUCCI. Prima che si venga alla votazione di questo articolo 10, ora 9, vorrei che alle parole: *all'autorità amministrativa*, si aggiungesse quest'altra *contraenti*, perchè mi sorge il dubbio grave di sapere quale autorità amministrativa potesse venire ad ordinare la materia di cui si tratta nell'articolo medesimo venga eseguito. Vorrei che l'autorità amministrativa contraente fosse il giudice solo dell'urgenza, dell'utilità, e non qualunque autorità amministrativa; per esempio, se fosse intervenuto nel contratto un sindaco che vedesse la necessità di ordinare l'esecuzione, ciò non debba essere devoluto ad altra autorità amministrativa, come, per esempio, al prefetto. Io dunque non voglio che vi sia alcuna ingerenza. Desidero che per quanto fosse possibile i municipi, che spesso sono i contraenti, non avessero il sindacato di superiori autorità. Facciamo libere le amministrazioni contraenti e proscriviamo qualunque altra ingerenza.

FERRARIS. Io mi proponeva appunto di segnalare il dubbio che poteva nascere dalla applicazione di quest'articolo, allorchando le parole dell'onorevole Catucci me ne fecero una necessità.

Io vi prego di osservare che non contrasto menomamente lo scopo a cui vuol tendere la Commissione. La Commissione vuole per mezzo di quest'articolo dare all'autorità amministrativa pura (vedremo poi quale) il mezzo di far eseguire i lavori e le somministrazioni nell'interesse della pubblica amministrazione allorchando vi è renitenza per parte degli appaltatori, quando anche l'appaltatore del lavoro o delle somministrazioni abbia istituito un giudizio. Vi è infatti questa separazione assoluta e profonda tra le discussioni le quali debbono essere affidate all'autorità giudiziaria e quei provvedimenti che dà l'amministrazione. Vi ha una necessità perchè i lavori e le somministrazioni si compiano. Ma non sarebbe egli troppo abnorme e contrario a tutte le regole di una buona e retta amministrazione, di una giustizia eccezionale e sommaria, che la stessa autorità, la quale è parte contraente, fosse quella che, deposta a un tratto e a un volger di penna la sua posizione, venga ad assumere quella di autorità pubblica, e quindi ad ordinare nel proprio interesse in odio della parte contraria? Invero questo non si potrebbe comportare, e sembra bastare alla natura di questa giurisdizione eminentemente sommaria, il volere che almeno vi sia ricorso di questa autorità amministrativa contraente ad un'altra autorità, la quale possa immediatamente provvedere, cognita causa.

Vi è un'altra considerazione gravissima: noi in questo punto non abbiamo presente altro fuorchè gl'interessi della pubblica amministrazione, perchè vi è necessità che l'affare si compia. Ma bisogna pur anche

penetrarsi della possibilità che l'autorità amministrativa che è l'interessata...

FIorenzi. Domando la parola.

FERRARIS... trascenda facilmente in questa materia. Se essa non ha alcun vincolo, alcun ritengo nel dare quei provvedimenti che essa crederà, all'infuori di quella responsabilità che deriva dall'atto e dalla sua esecuzione, questa responsabilità sopra chi va a riversarsi? Sopra l'individuo o sopra l'amministrazione?

Evidentemente sopra l'amministrazione, imperocchè se un sindaco, a cagion d'esempio, credendo di operare nell'interesse del comune, ordina una gestione ad economia, e che i tribunali, pronunziando intorno a questo provvedimento, lo riconoscano insussistente ed emanato in condizioni che non l'autorizzassero, quale sarà la conseguenza?

I tribunali condanneranno il municipio, non l'amministratore, a tutti i danni verso l'appaltatore. L'amministratore, non avendo il freno, che ne verrebbe dalla sua responsabilità personale, potrà per avventura trovarsi in grado a non preoccuparsi sufficientemente di ciò che possa pregiudicare l'azienda economica da lui rappresentata.

È necessario adunque che poniate voi medesimi questo primo ostacolo ad un movimento di prima impressione, ad una di quelle risoluzioni che possono essere dettate sotto l'influenza di una momentanea necessità che finisce per scomparire o perde poi la sua prima apparenza di gravità.

Quindi la necessità, per quanto io avviso, non solo di non adottare il sotto-emendamento che venne enunciato dall'onorevole Catucci, e per cui si vuole che l'autorità amministrativa sia la contraente, ma di stabilire anzi che sia l'autorità amministrativa da cui dipende quel ramo di amministrazione che è contraente, sia quella che, sull'istanza dell'appaltante, provvegga in conformità di quello che alla medesima autorità sarà per parere più giusto e conveniente.

Un'altra norma che io credo si debba eziandio tenere presente in questa materia si è che non mai si proceda ad una gestione economica, salvochè quando il decreto dell'autorità competente sia intimato all'appaltatore, e che questo nel perentorio termine che l'autorità medesima crederà di prefiggergli non sia per riassumere i lavori o per intraprenderli qualora non li abbia ancora intrapresi, e ciò sotto pena che in difetto si faccia luogo a quella gestione economica od a quell'altra misura che sarebbe prevista nello stesso decreto.

Insomma noi dobbiamo armare l'amministrazione di mezzi efficaci, ma non dobbiamo tradurre l'efficacia in precipitazione, la quale potrebbe per avventura andar contro lo scopo stesso che noi ci prefiggiamo.

Io non potrei proporre un emendamento così all'improvviso, ma intanto, seppur la Camera crederà di adottare queste mie idee, si cominci per non accogliere il sotto-emendamento dell'onorevole Catucci, che vorrebbe aggiunta la parola *contraente*, dovendosi anzi presupporre che vi sia un principio altamente opposto.

In secondo luogo dichiaro che bisogna determinare che il decreto motivato che sarà per emanare dalle autorità competenti debba sempre contenere la comminatoria, sia anche con termine brevissimo, all'appaltatore affinché adempia egli medesimo al precetto, sotto pena che in caso di contravvenzione o renitenza venga la stessa pubblica amministrazione ad assumere quella gestione economica, con quelle altre disposizioni che si contenessero nello stesso decreto ad intimare.

FIorenzi. Veramente io avrei creduto che quest'articolo avesse potuto far parte specialmente della legge che si presenterà sui lavori pubblici; tuttavia vedo la necessità di provvedere per ora in qualche modo ad una parte così importante della pubblica amministrazione.

Io non saprei come chi temeva che l'amministrazione restasse disarmata dinanzi ai privati con questa abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo, oggi potesse volere che realmente lo fosse dove l'urgenza ed il bisogno richieggano che si provveda all'utilità e alla salvezza pubblica.

Chiunque ha dovuto dirigere dei lavori sa bene in quali circostanze si può trovare chi ne è alla testa. Vi hanno casi in cui l'appalto riguarda le difese di fiumi per impedire rotte di arginature le quali possono portare la desolazione di interi territori. In questi lavori è facilissimo che nasca una contestazione coll'appaltatore: se esso non vuol prestarsi a quello che l'amministrazione si crede in diritto di esigere, e ne sorga una controversia, in pendenza di questa non possono sospendersi i lavori senza compromettere la sicurezza del paese. Allora s'intima all'appaltatore il lavoro di ufficio, e s'egli non si presta a fare ciò che l'amministrazione gli ordina, l'ex officio si compie, il lavoro si fa ad economia, per conto dell'appaltatore.

L'interesse dell'appaltatore è sempre assicurato, perchè si tien sempre conto di ciò che si fa, e se i tribunali daranno ragione a lui, avrà diritto ai compensi.

Mentre questo assicura l'appaltatore, d'altra parte è una grandissima remora per l'amministrazione di non fare il lavoro ex officio e ad economia che quando la necessità la più assoluta lo richiede, perchè chiunque ha dovuto venire a quest'estremo sa bene quale compromesso sia per l'amministrazione.

Quindi io non credo che l'amministrazione possa mai trascendere, a meno che non sia composta di capi balzani, e non credo che l'appaltatore possa essere mai gravato ne' suoi interessi, perchè è certo che esso ha tutti i mezzi di far constatare quello che si fa, e quando i tribunali gli diano ragione, sarà compensato di qualunque danno che gli fosse stato arbitrariamente arrecato.

Quello che si dice delle arginature, può accadere egualmente nel caso di una strada il cui transito sia interrotto su una diramazione che abbia coperta la strada stessa. Può nascere che per la rottura di un ponte, o per altra causa, la strada sia impraticabile, e che l'appaltatore obbligato a fare i lavori non vi si

presti: in questo caso è certo che l'amministrazione bisogna che sia armata per provvedere immediatamente in pendenza della decisione de' tribunali.

Senza questo, nessuna amministrazione sarebbe possibile.

Lo stesso si può dire per i fornitori.

Se un fornitore non desse il vitto ai carcerati, se un altro fornitore non provvedesse il necessario all'esercito, volete che l'amministrazione non sia in grado di provvedere il vitto ai carcerati ed alle truppe, prima di una sentenza dei tribunali?

Insomma si potrà questionare se sia questo il posto di quest'articolo; ma che sia necessario dare i poteri necessari all'amministrazione, questo credo che non possa contrastarsi.

D'altra parte le norme che si debbono prescrivere per fare questi lavori ex officio, io non so se sia questo il momento di stabilirle. È certo che l'intimazione deve esser fatta, è certo che deve essere dato un tempo congruo al fornitore, onde possa esso stesso provvedere; ma questo credo che si potrebbe stabilire per regolamento, giacchè non so se si possa provvedere con una legge, e con una legge come quella che stiamo oggi facendo. Ma se in questo senso la Commissione o qualche deputato crederà di presentare un emendamento, quando possa farsi in brevi parole, io potrei accettarlo. Ma ad ogni modo l'articolo mi sembra che debba essere votato.

PRESIDENTE. Il deputato Civita ha facoltà di parlare.

CIVITA. A me non sembra per verità che questo articolo si trovi in armonia nè col principio informatore della legge, nè con altri articoli già votati dalla Camera. Mi sembra che quest'articolo stabilisca il più funesto principio, quello, cioè, dell'invasione dell'autorità amministrativa nelle funzioni dell'autorità giudiziaria, e che esso debba inevitabilmente produrre delle serie conseguenze a danno della stessa autorità pubblica, cui si crede con siffatta disposizione di legge concedere un privilegio.

Innanzitutto è mestieri determinare di qual materia si occupi quest'articolo, e vedere se si tratta di una materia già contemplata negli articoli precedenti, per guisa che si dovesse ritenere, come poc'azi diceva l'onorevole Mosca, essere esso una necessaria illazione di una delle disposizioni precedenti già votate dalla Camera.

Quest'articolo, signori, concerne controversie intorno a contratti di lavori o di somministrazioni, stipulati dalle pubbliche amministrazioni.

Ora, signori, l'amministrazione pubblica in tali controversie, come nei contratti donde sono derivate, non è più autorità, ma è persona giuridica, capace sotto determinate forme e norme di quei medesimi diritti ed obblighi che avrebbe ciascuno di noi, sia contrattando, sia litigando.

E per qual ragione all'autorità pubblica in questo caso dovrebbe esser fatta dalla legge una condizione di favore tale che, mentre il magistrato sta per pronun-

ciare, potesse il preposto a capo dell'amministrazione venir fuori con un'ordinanza amministrativa, e, lungi di salvare, gravemente pregiudicare le conseguenze di ragione da dichiararsi dal magistrato?

Signori, se voi siete stati tanto teneri delle prerogative dell'autorità giudiziaria, che nell'articolo 4 avete persino limitato il diritto dell'amministrazione pubblica quando procede di autorità; se avete dato la facoltà all'autorità giudiziaria di pronunciare sulla lesione dei diritti, vulnerati da un atto amministrativo; se l'onorevole Mancini, facendo appello alla costituzione belga ed alle dottrine di scrittori delle cui opere vi leggeva brani, dichiarò che in questa legge intendimento principale de' suoi autori era stato quello di costituire l'autorità giudiziaria come un palladio alla libertà ed al sacro diritto di proprietà; se la Commissione, d'accordo colla Camera, ha giudicato non sufficienti le guarentigie della prima redazione dell'articolo 4, e per ciò vi ha soggiunto l'espressa clausola della salvezza del giudicato dell'autorità giudiziaria, domando io, come potremmo, senza cadere in contraddizione, sancire questo articolo, pel quale l'autorità pubblica, quando è persona contraente, e come tale chiamata in giudizio, diventa parte e cessa di essere autorità, riconoscere la enorme facoltà di venire un bel giorno, e sempre che le talenti, con un decreto od ordinanza amministrativa, un bel giorno di venire ad interporci tra l'altra parte in causa e l'autorità giudiziaria, riducendo la costei giurisdizione, benchè pienissima, ad emettere sole dichiarazioni effettive di danni-interessi?

Signori, le conseguenze sarebbero poi molto gravi anche sotto un altro ordine d'idee. E, per fermo, l'amministratore pubblico comprometterebbe l'amministrazione, e l'amministrazione si troverebbe esposta a gravissimi danni ed interessi.

Supponete che il contratto di cui si disputa e la cui esecuzione è stata in linea amministrativa disposta dall'amministratore, fosse poi annullato dall'autorità giudiziaria, domando, o signori, i danni ed interessi a favore del privato che contende coll'amministrazione pubblica chi dovrebbe pagarli?

Li dovrebbe pagare l'amministrazione pubblica, o la persona dell'inesperto amministratore?

Signori, voi avrete un vespaio di liti votando questo articolo; voi conferirete all'amministrazione un potere pericoloso, voi sostituirete l'autorità amministrativa nell'esercizio delle funzioni proprie dell'autorità giudiziaria. E per quanto io abbia cercato, non trovo nelle leggi precedenti caso veruno in cui si sia concesso all'amministrazione pubblica un potere così enorme.

Nè mi si dica che l'amministrazione pubblica deve essere circondata di garanzie e di cautele, imperocchè, quando l'amministrazione pubblica procede come *autorità*, opportunamente vi hanno provveduto già gli articoli 4 e 8.

Ma allora, o signori, dobbiamo provvedere a disposizioni che esprimano concetti diversi, benchè fuori di

luogo. Questa materia è contrattuale, più che materia di legge organica di attribuzione, deve essere a cuore degli amministratori e loro consulenti nelle leggi organiche delle amministrazioni pubbliche. Allora sarà questione di cautele. Ma conferire all'amministrazione il diritto di procedere alla esecuzione in danno del contratto, della cui esistenza si dubita così *per modum provisionis*, pendente il giudizio, mi sembra per verità cosa enorme e pericolosissima.

Se invece di una disposizione di legge voi sostituite una clausola contrattuale, per la quale si ottenga quello stesso scopo che si propone l'articolo 10 in esame, sarebbe raggiunto l'intento senza violazione di legge. Poichè quegli effetti allora saranno la conseguenza di una clausola contrattuale.

Sarà l'effetto di una limitazione del mio diritto consentita liberamente da me, ma non mai l'effetto d'una disposizione generale introdotta in una legge organica della materia del contenzioso amministrativo.

Per verità, o signori, per tutte queste considerazioni a me sembra che l'articolo sia fuor di luogo; a me sembra che l'articolo dia all'amministrazione pubblica facoltà enormi, le quali potrebbero riuscire grandemente pregiudizievoli alla pubblica amministrazione.

MAZZA. Mi duole di non poter concorrere nella sentenza testè espressa dall'onorevole Civita. In tutta questa discussione si trattò di conciliare, per quanto è possibile, la parte che spetta alla pubblica amministrazione come imperante con quella che appartiene all'autorità giudiziaria.

Ne l'una nè l'altra debb'essere pregiudicata in ciò che legittimamente le appartiene. Ora spetta alla pubblica amministrazione di vedere, quando un contratto debba essere compiuto, come debba essere eseguito, e se, per avventura, questo contratto non si compie secondo che richiede la pubblica utilità. L'amministrazione pubblica, unica estimatrice della medesima, deve poter dare a tale riguardo gli opportuni provvedimenti. Ma, certamente, ci debbono essere insieme quelle guarentigie per i privati contraenti le quali possano, in ogni caso, dimostrare che non c'è ingerenza illegittima, che non c'è prevalenza abusiva della pubblica amministrazione sull'autorità de' tribunali ordinari.

E ciò è appunto quello che l'articolo 10 del progetto di legge stabilisce, quando scrive che l'esecuzione del contratto o il facoltativo compimento ad economia del medesimo, potrà essere ordinato, *dichiarandosi l'urgenza con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione*. Mi pare che con queste garanzie siasi serbato il debito rispetto reciproco e alla suprema autorità giudiziaria e alla suprema autorità amministrativa, in quanto loro spetta di diritto.

Del rimanente, parlando sull'emendamento proposto dall'onorevole Catucci, io non potrei neppure accordarmi con lui circa all'aggiungere la parola *contraente* là dove si scrive che è riservata facoltà all'autorità amministrativa di ordinare pendente il giudizio, ecc.

Infatti questo privilegio che si concede col presente

articolo all'autorità amministrativa non gli si concede altrimenti come a persona civile, come ad ente morale, come a contraente. Le si comparte invece come a pubblica amministrazione imperante pel fine del pubblico vantaggio.

Quando la pubblica amministrazione vede essere di pubblica convenienza che il contratto debba eseguirsi o compiersi ad economia, allora essa, usando del suo legittimo potere, può ordinare che il contratto sia eseguito senza pregiudizio delle conseguenze. Ma di tale facoltà la pubblica amministrazione non ne usa altrimenti, come persona contraente, perchè come tale essa non potrebbe avere un privilegio, non potrebbe godere diritti maggiori di quelli che spettano a tutti i privati contraenti.

Per questi motivi è chiaro che la redazione proposta dalla Commissione sia migliore di quella proposta dall'onorevole Catucci, e che quindi la facoltà di cui parla il presente articolo sia puramente riservata *all'autorità amministrativa*, come propone la Giunta, e non *all'autorità amministrativa contraente*, secondo l'emendamento Catucci.

PERUZZI, ministro per l'interno. Io mi accosto ben volentieri alla proposta fatta ultimamente dalla Commissione d'accordo con l'onorevole Cortese; ma non potrei consentire alla modificazione che tenderebbe a limitare l'efficacia di questo articolo, come mi pare sia stato dimostrato dagli onorevoli Fiorenzi e Mazza, e molto meno potrei aderire alla soppressione dell'articolo stesso, che io credo essenzialissimo, e che del resto non so come l'onorevole Civita trovi strano, dicendo non averlo mai rinvenuto in alcuna legge che sia esistita in Italia od altrove. Io invece debbo dire che in tutte le leggi relative a questa materia che ho percorse ho trovato disposizioni analoghe a quelle che si tratta di mettere in questa legge; basterà che l'onorevole Civita si prenda la pena di leggere il capo terzo della legge 20 novembre 1859 sulle opere pubbliche, e vi incontrerà disposizioni le quali danno maggiori facoltà e maggiori guarentigie all'amministrazione pubblica di quelle che contengono nell'articolo che abbiamo adesso l'onore di sostenere. Nè tampoco concepisco come possa meravigliarsi l'onorevole Civita di queste prescrizioni, chiamandole *materia contrattuale*; imperocchè mi pare che, quando noi le mettiamo nella legge, evidentemente chi vuole contrattare colla pubblica amministrazione sa già che queste sono le condizioni colle quali il contratto dev'essere stipulato, e alle quali deve sottostare chi si obbliga verso il Governo.

Per questi motivi, senza dilungarmi maggiormente, io prego la Camera a volere onorare del suo voto l'ultima proposta della Commissione fatta in seguito all'emendamento Cortese.

MOSCA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Permetta, vi sarebbero ancora altri emendamenti da svolgere.

MOSCA. Allora attendo.

PRESIDENTE. Come vede la Camera, la discus-

TORNATA DEL 21 GIUGNO

sione ha subito varie fasi di argomenti e di emendamenti.

Anzi tutto si è presentato un emendamento soppressivo dall'onorevole Civita, del quale si parlerà a suo tempo; poi viene l'emendamento Cortese, nel quale sono d'accordo la Commissione e l'onorevole Cortese; in terzo luogo vi ha la proposta dell'onorevole Catucci, la quale consisterebbe in che dopo le parole *autorità amministrativa* si aggiungesse *contraente*; finalmente vi è l'emendamento dell'onorevole Ferraris, in questi termini:

« Nelle controversie intorno ai contratti di lavoro o di somministrazioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni, potranno queste provocare dall'autorità amministrativa competente, e questa emanare un decreto motivato, affinché, ove l'appaltatore non soddisfaccia alle ingiunzioni del decreto nel termine con esso fissato, sia eseguito il contratto anche ad economia. Questo decreto avrà la sua esecuzione non ostante la vertenza d'un giudizio, però con espressa riserva delle conseguenze di ragione. »

Viene in questo momento recato al banco della Presidenza altro emendamento dell'onorevole Minervini; eccone il tenore:

« Nelle controversie intorno a contratti di lavori o di somministrazioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni; » e sin qui sarebbe come nel progetto della Commissione, poi verrebbe l'emendamento « dopo la messa in mora dell'altro contraente, ad eseguire gli impegni contratti nel termine di giorni otto dall'intimazione della messa in mora, » poi continuerebbe come nell'articolo della Commissione « resta all'amministrazione riservata la facoltà di far eseguire i lavori o le somministrazioni in pendenza del giudizio, e di farli eseguire in economia, e ciò per via di decreto motivato dell'autorità da cui dipende l'autorità contraente, » e poi come nell'articolo, cioè: « senza pregiudizio delle conseguenze di ragione. »

L'onorevole Minervini ha la parola per spiegare i motivi della sua proposta.

MINERVINI. Dopo la discussione che testè si è fatta, io mi sono formato un criterio di ciò che era desiderio di tutti i preopinanti. Si voleva che l'autorità contraente non avesse a provvedere in causa propria. Si voleva che l'autorità potesse valersi della facoltà riservata dalla Commissione dopo messo in mora il contraente che sarebbesi tratto in giudizio.

Io rilevava ancora che si voleva che il decreto non fosse fatto dal contraente, ma dall'autorità da cui dipendesse il contraente medesimo.

Ora io penso che la mia proposta concilii tutti, poiché in essa è detto che in pendenza del giudizio, resta facoltata l'amministrazione di fare eseguire o di eseguire in economia il contratto, dopo la messa in mora, ed io dissi di otto giorni, ma potete mettere, secondo propone l'onorevole Ferraris, il termine segnato dal decreto, ed in questo sarai d'accordo con lui; decreto che renderà l'autorità da cui dipende anche il con-

traente, perchè altrimenti fareste l'amministrazione giudice e parte contrariamente alla legge che abbiamo tutti quasi interamente ammessa. Ed infine avrei riservate le ragioni come di legge.

Io non penso che su questo emendamento possa esservi discussione, imperocchè non può farvi difficoltà l'onorevole Cortese, essendoci la parte del suo emendamento; non può essere contraria la Commissione, perchè essa intende che il decreto lo faccia l'autorità non il contraente; conviene che la messa in mora sia, onde il decreto dell'autorità avesse il *vinculum iuris*; dopo la messa in mora il resistente che avesse mossa giuridica disputazione, quando fosse messo in mora, potrebbe pensare due volte se più gli convenga un giudizio, anzichè adempire allo stipulato: più potrebbe eseguirlo a norma dei desideri dell'amministrazione, salvo le conseguenze di legge per i danni ed interessi. Non potrebbe opporvisi l'onorevole Mazza, perchè è nel senso delle sue idee, nonchè dell'onorevole Ferraris perchè concilia le loro idee col mio criterio; e neppure l'onorevole ministro potrebbe opporvisi, imperocchè è venuto a questa conclusione anch'egli.

Quindi io nel fare questa proposta, meno che la mia opinione, ho cercato di conciliare le varie idee emesse coi principii già votati. Io però non tengo alla mia redazione; si mandi alla Commissione l'articolo da me proposto, essendo ben pago che essa, la quale ha tutti gli elementi per poter modificare la forma di questo emendamento, possa ben farlo, purchè salvi il principio che la parte non metta in esecuzione le opere che a lei incombono come parte, senza prima mettere in mora l'altra parte nell'interesse del pubblico servizio dell'amministrazione.

In questi termini tutte le opinioni il mio emendamento conciliando, credo che abbia ad accogliersi; questo è il mio concetto, che si debba lasciar libero all'amministrazione, non più come parte, ma come potere amministrativo, di procedere alla prosecuzione delle opere senza alcun pregiudizio delle ragioni che possano competere all'altra parte contraente così come saranno per essere riconosciute dai tribunali ordinari competenti.

Questa sarebbe la formola che io propongo, e sarò sempre pronto a sottoscrivermi con coloro i quali faranno proposte di redazione che racchiudano queste mie idee.

CORTESE. Ho chiesto la parola per notare che spessissimo le controversie tra l'amministrazione e gli appaltatori nascono perchè le due parti intendono in modo diverso l'esecuzione del contratto d'appalto o di somministrazioni, o perchè l'appaltatore eseguisca malamente le opere contrattate, ovvero somministri cose non accettabili; ed allora non so comprendere come per dare facoltà all'amministrazione di fare quelle opere o di provvedere a quelle somministrazioni in economia, si voglia imporre anticipatamente l'obbligo di diffidare l'appaltatore perchè fra un breve termine esegua egli il contratto di cui si disputa. Ma se, per

esempio, la lite è nata perchè l'appaltatore di un ospedale credeva di dover fornire carne di bue e l'amministrazione credeva che dovesse essere carne di vitello, essendo obbligato ad eseguire provvisoriamente il contratto, potrebbe essere l'appaltatore costretto a somministrare quella specie di carne della quale non aveva pensato a provvedersi? E così quando l'appaltatore di un'opera pubblica adopera dei cattivi materiali che l'amministrazione non crede di poter accettare, e quindi nasca una lite tra l'appaltatore e l'amministrazione, dovrà questa invitar l'appaltatore a continuare l'opera mal cominciata? Quando l'amministrazione ha facoltà di far proseguire le opere durante la lite, l'interesse pubblico è tutelato; i tribunali poi decideranno del resto.

Io quindi insisto sopra il mio emendamento, che è stato accettato dalla stessa Commissione e dal Ministero.

FIORENZI. Vorrei dire solo poche parole per rispondere all'onorevole Cortese che egli non ha enumerato tutti i casi nei quali può nascere questione cogli appaltatori. Molte volte la questione può sorgere, perchè l'appaltatore non intende il contratto allo stesso modo in cui l'intende l'amministrazione. Questa divergenza talvolta proviene da che l'appaltatore giudica un dato materiale in un modo piuttosto che in un altro; crede, per esempio, che certi mattoni sono di buona qualità, mentre l'amministrazione li crede cattivi. In questo caso certo non si potrà obbligare l'appaltatore a mettere in opera degli altri materiali, ma vi sono altri casi. Se, per esempio, si fosse detto di fare un muro e non si fosse indicato il materiale da impiegarsi, l'appaltatore potrebbe volerlo fare di pietrame, e l'amministrazione potrebbe desiderarlo di mattoni. In questo caso l'amministrazione può dire all'appaltatore: fatelo intanto di mattoni, il tribunale deciderà se vi si dovrà pagare la differenza.

Questi esempi possono servire per molti altri casi. Però in tutti all'amministrazione torna più a conto di dire all'appaltatore di fare il lavoro come l'intende, e con riserva, anzichè fare il lavoro per conto proprio.

Quindi non posso convenire nell'emendamento dell'onorevole Cortese.

PRESIDENTE. Prego la Commissione a dire il suo parere sui vari emendamenti che ho enunziati.

MOSCA. La Commissione si sbrigherà di questo compito con poche parole, poichè i motivi del rifiuto di tutti questi emendamenti sono contenuti nei discorsi stessi degli onorevoli oratori che mi hanno preceduto, i quali tutti, a loro volta, per sostenere le proprie proposte hanno combattuto quelle degli altri.

La Commissione respinge l'emendamento dell'onorevole Civita, il quale crede inutile l'articolo della Commissione. Mi limiterò a dire a questo proposito che il suo discorso medesimo, i principii ai quali egli vorrebbe informare la materia provano il contrario di quello ch'egli vorrebbe provare, dimostrano che l'articolo è utilissimo per disporre contro ciò ch'egli crede debba essere evitato.

La Giunta ritiene che questo articolo è assolutamente necessario per l'andamento della pubblica amministrazione. L'onorevole Civita vuole abolirlo, perchè precisamente non lo stima necessario, ma anche perchè intende togliere questo diritto all'amministrazione, che non crede doverle essere accordato necessariamente.

Quanto all'emendamento dell'onorevole Catucci, ha già risposto l'onorevole Mazza. Noi crediamo che sia necessario lasciare le parole: « all'autorità amministrativa » senz'altra aggiunta, e quindi pur anche senza quella della parola « contraenti » per il motivo anche che vi è qualche cosa di ripugnante a determinare quasi il carattere dell'intervento in via straordinaria della potestà amministrativa per questa qualità di contraente che sarebbe quella invece che la dovrebbe escludere. Se realmente l'autorità ha questo privilegio, essa lo ha unicamente per l'interesse pubblico che rappresenta, e quindi non può come parte, ma come potere.

Ad ogni modo è certo che quando diciamo all'autorità amministrativa, noi veniamo a specificare, poi proporremo l'ordine di competenza in cui essa deve manifestare la sua azione; questa non è la legge che regola le competenze dell'autorità amministrativa, questa è la legge soltanto che regola le competenze della medesima dirimpetto al potere giudiziario, e anche questo limitatamente a quelle materie che promuovono atti di contenzioso amministrativo, e non in genere.

In conseguenza noi crediamo di dover mantenere la locuzione quale si trova nell'articolo or ora emendato: *all'autorità amministrativa*. Si vedrà dalla legge quali siano queste autorità amministrative che nella specialità dei casi dovranno intervenire.

Quanto all'emendamento dell'onorevole Ferraris, non si può negare ch'esso è dettato da un sentimento molto lodevole di equità. Egli non vorrebbe che il *summum ius* da parte dell'amministrazione potesse pregiudicare diritti, posizioni, interessi legittimi.

Ma, domando io, è questa materia della legge il dare all'autorità amministrativa provvedimenti, cautele e regole e norme che possono variare indefinitamente secondo le diversità dei casi? Vi saranno dei casi nei quali, per esempio, per la natura stessa del contratto sarà già pattuito che il contraente che fallirà all'esecuzione della sua promessa, così come è stata concepita, ne sarà decaduto senza beneficio di alcuna messa in mora. Vi saranno degli altri casi nei quali precisamente con queste disposizioni di legge si vuol supplire perchè tutti quelli i quali contratteranno colle pubbliche amministrazioni sapranno di contrattare sotto la influenza di questi patti che sono statuizioni di legge, le quali presiederanno a tutte le stipulazioni che avranno luogo per parte della pubblica amministrazione.

Io credo che non sia da temere che l'amministrazione voglia con un atto di mero capriccio togliere l'esecuzione di un contratto ad uno per darlo ad un al-

TORNATA DEL 21 GIUGNO

tro, senza averne prima diffidato il contraente che non aderisce ad eseguire l'obbligo suo così come l'intende l'amministrazione.

Ad ogni modo mi sembra che non si possa introdurre nella legge qualche disposizione a questo riguardo. Io credo che l'amministrazione userà i debiti riguardi, senza disposizione nè di legge, nè di regolamento; ma in ogni caso sarebbe questione non di quella ma di questo.

Per questi stessi motivi devo respingere molto più la proposta emendatrice dell'onorevole deputato Minervini, e poichè egli ha finito coll'associarsi all'emendamento dell'onorevole Ferraris, anche a suo riguardo si possono invocare quegli argomenti pei quali si rigetta l'emendamento Ferraris.

Conchiude quindi la Commissione domandando che siano respinti tutti gli emendamenti, all'infuori di quello dell'onorevole Cortese, così come è stato d'accordo formolato.

Voci. Ai voti!

FERRARIS. Domando la parola per uno schiarimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FERRARIS. L'onorevole Mosca diceva che il mio emendamento era dettato da un riguardo di favore verso gli appaltatori.

Io credo che la Commissione in questo suo avviso non abbia potuto cogliere nè quello che ho avuto l'onore di esporre, nè quello che risulta dal mio emendamento.

In tutti i contratti, per quanto rigorose siano le clausole stipulate, è nell'interesse dell'amministrazione che i medesimi vengano piuttosto eseguiti dagli appaltatori, anzichè ad economia. Io me ne appello a quanti hanno pratica in queste materie, e se mi fosse lecito, me ne appellerei all'esperienza di queste antiche provincie, dove questi ordinamenti sono antichissimi, ed hanno fatto buona prova.

Egli è dunque precisamente nell'interesse dell'amministrazione il porre l'appaltatore nella certezza che la amministrazione è disposta ad usare risolutamente dei rimedi che la legge le pone in mano. In allora, ma in allora soltanto, l'appaltatore provvede seriamente per eseguire il suo contratto, onde scansare i maggiori danni che sono inseparabili anche per lui da una gestione economica.

Se invece voi conferite all'amministrazione la facoltà di emanare, senz'altro, un decreto motivato che ponga ad economia l'appalto, quali ne saranno le conseguenze?

O l'amministrazione farà eseguire immediatamente questo suo decreto, ed allora l'amministrazione si troverà in mezzo agli imbarazzi immensi che provengono da un ordinamento di questa natura, ed io faccio appello (mi rincresce che non sia presente l'amministratore dei lavori pubblici, ma però l'onorevole ministro dell'interno fu per lungo tempo al Ministero dei lavori pubblici, ed è in questa materia espertis-

simo), faccio appello adunque alla sua esperienza se sia o no vero che non avvi maggiore impaccio per una pubblica amministrazione, come quello di procedere alla economia di un appalto.

Se poi l'amministrazione non eseguisce immediatamente il suo decreto, allora ne verrà scemata la sua autorità, tutto resterà in una posizione anormale.

Vi è poi anche una ragione eminente di giustizia, perchè in tutti i contratti allorquando uno vuole esercitare un diritto, dichiara all'altro che è nell'assoluta, indeclinabile disposizione di volerlo eseguire egli stesso, quando l'altro non lo faccia; e vi è l'interesse dell'amministrazione, la quale indicando all'appaltatore che egli ha ancora un termine, comunque brevissimo che può essergli fissato nello stesso decreto, per adempiere agli obblighi suoi, apre la via a lasciare ovvero a ridurre le cose nella loro posizione normale.

Ancora una parola.

Due sono le differenze che esistono tra il progetto della Commissione ed il mio emendamento, ed eziandio quello dell'onorevole Minervini (chè ambedue sono quasi eguali, meno qualche diversità nella locuzione): l'una sull'autorità competente di emanare questi decreti; l'altra sulla necessità che in questi decreti si contenga sempre una ingiunzione come prefissione di un termine perentorio.

Ma qual è l'autorità competente? mi si chiama. O si tratta di un'amministrazione minore, cioè di un'amministrazione non governativa, allora è il prefetto; o si tratta di un'amministrazione governativa, allora è il ministro.

Ma si dirà: il ministro è egli medesimo lo appaltante, quindi non si evita l'inconveniente. Egli è vero, ma in questo caso è pur forza adattarsi alle condizioni necessarie della gerarchia amministrativa. Quando non vi è superiore immediato, bisogna naturalmente che il ricorso possa procedere al di sopra di questo funzionario superiore.

In pratica però non è il ministro che eseguisce il contratto, è per lo più un agente locale inferiore, ovvero una delle direzioni generali. Ora, sebbene la direzione generale faccia parte del Ministero, vi è pur sempre una qualche differenza di pratiche e di ingerenza, per effetto della quale il ministro si trova collocato in una sfera superiore al direttore generale, e per tal modo scompare in fatto, e fino ad un certo segno, quell'assoluta identificazione tra l'amministratore appaltante e l'autorità amministrativa che decreta.

Ecco la prima utilità, anzi necessità di giustizia che io ravviso in questa parte della pubblica amministrazione, che non sia la parte stessa contraente che venga ad ordinare l'esecuzione economica, ma sia sempre una superiore autorità amministrativa qualunque essa siasi.

Vi è la seconda differenza la quale consiste precisamente nel volere che il decreto ponga sempre un termine all'appaltatore, termine che è nell'interesse tanto dell'appaltatore, come dell'appaltante.

Quand'anche spendessi maggiori parole, e più efficaci come meglio potessi desiderare, non giungerei certo ad infondere quella convinzione, che una lunga esperienza nella materia mi ha data, e qualora la Commissione voglia addentrarsi e farsi un'idea ben precisa dell'economia, e del modo con cui si eseguono questi provvedimenti, io credo non tarderà a venire nel mio avviso. Mi duole che l'onorevole Mosca con tutta l'esperienza che dovrebbe essere in lui, e con quella che in sé raccoglie la Commissione, non possa e non voglia farsi capace di questi inconvenienti. Esso parlava testè di apprezzamenti; ebbene, qui è appunto uno di quei casi; ciascuno di voi faccia adunque quell'apprezzamento che il suo criterio gli detta, e mi auguro ne possa risultare un voto conveniente all'interesse della giustizia e ad un buono ordinamento della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. A parte l'emendamento Cortese, il quale fu accettato dalla Commissione e sarà perciò votato insieme all'articolo in cui è fuso, come la Camera ha inteso, vi sono tre emendamenti sui quali essa è chiamata a deliberare.

Il primo dell'onorevole Ferraris in questi termini:

« Nelle controversie intorno a contratti di lavori o di somministrazioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni potranno queste provocare dall'autorità amministrativa competente, e questa emanare un decreto motivato affinché ove l'appaltatore non soddisfaccia alle ingiunzioni del decreto nel termine con esso fissato, sia eseguito il contratto anche ad economia.

« Questo decreto avrà la sua esecuzione non ostante la vertenza di un giudizio, però con espressa riserva delle conseguenze di ragione. »

Interrogo la Camera se appoggia quest'emendamento.

(È appoggiato).

Essendo appoggiato, lo pongo ai voti.

(Dopo prova e controprova è rigettato.)

Viene secondo l'emendamento Minervini.....

MINERVINI. Domando la parola per fare una dichiarazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MINERVINI. Io prendendo atto di ciò che l'onorevole Mosca ha annunziato, vale a dire, che trattandosi di autorità amministrative in genere, non ci sarebbe timore di poter ritenere che sia la stessa parte, io posso ritirare il mio emendamento, qualora la Commissione acconsenta di porre dopo il suo articolo le parole: *dopo la messa in mora del renitente*. Io credo che questo salverebbe il principio, e seconderebbe pure l'idea della Commissione e di tutti.

Io poi potrei ritirare il mio emendamento, se la Commissione accettasse quest'aggiunta, anchè perche se si dà facoltà di fare un decreto senza la messa in mora, questo decreto non avrebbe per sé stesso valore giuridico, mentre questo valore l'avrebbe dopo la messa in mora, che costituirebbe il *vinculum iuris*.

Io quindi interrogo la Commissione se accetti que-

st'aggiunta delle parole *dopo la messa in mora del renitente*, poichè dopo questa messa in mora non si può impedire all'amministrazione di dare esecuzione all'atto. Se la Commissione accetta quest'aggiunta, io ritiro il mio emendamento.

MOSCA. Non posso accettare nemmeno queste parole, poichè la questione della messa in mora, l'ho già detto, deve essere lasciata alla pratica dei casi che possono occorrere. Quando si tratta di mettere in mora qualcuno, possono occorrere moltissime pratiche per arrivare a questo risultato, perchè, per esempio, non si trovi la persona a cui la messa in mora ha da essere notificata; il che soventi potrebbe essere causa d'impedimenti. Quindi la Commissione non può assolutamente accettare queste parole. Essa ritiene che tutte le volte che sarà possibile di diffidare il contraente a fare il suo dovere, nessun amministratore vorrà assumere la responsabilità d'intraprendere lavori ad economia; essa crede che questa responsabilità sia talmente grave, che certamente gli amministratori non abuseranno della facoltà accordata con quest'articolo. Io sotto questo riguardo desidero piuttosto che l'amministrazione abbia una piena libertà, poichè non posso ammettere in principio che la medesima voglia abusarne. Se noi ammettiamo la massima che tutte le volte l'amministrazione debba ricorrere ad una formalità giudiziaria, io penso che in molti casi il servizio pubblico, a cui si vuol provvedere, resterà incagliato.

MINERVINI. Io prendo atto di queste dichiarazioni dell'onorevole Mosca, e rivolgo le mie preghiere al signor ministro, acciò nel fare il regolamento per l'esecuzione di questa legge, voglia tener conto di queste mie osservazioni, cioè far sì che si adoperi questa messa in mora dagli amministratori in quei casi in cui essa è utile, necessaria, possibile, essendochè la messa in mora legittima la emanazione del decreto motivato di urgenza.

PRESIDENTE. Non rimane dunque più altro che l'emendamento Catucci, il quale consiste nell'aggiungere dopo le parole *autorità amministrativa*, la parola *contraente*. Leggerò ora l'intero articolo sopra il quale la Camera debbe votare, e quando saremo alla parola proposta dall'onorevole Catucci, inviterò la Camera a deliberare su di essa, e poi si passerà alla votazione dell'intero articolo.

« Nelle controversie intorno contratti di lavoro o di somministrazioni è riservata facoltà all'autorità amministrativa *contraente*... »

Interrogo la Camera se appoggia questo emendamento consistente nella parola *contraente*.

(È appoggiato.)

Essendo appoggiato, lo metto ai voti.

(Non è approvato.)

Leggo l'intero articolo:

« Nelle controversie intorno a contratti di lavori, o di somministrazioni è riservata facoltà all'autorità amministrativa di provvedere anche ad economia, pendente il giudizio, ai lavori e alle somministranze me-

TORNATA DEL 21 GIUGNO

desime, dichiarando l'urgenza con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione.»

Comprenderà l'onorevole Civita, che mettendo a partito l'articolo, si mette anche ai voti la questione sospensiva da lui proposta.

Chi approva quest'articolo, sorga.

(È approvato.)

« Art. 11. Sul prezzo dei contratti in corso non potrà ordinarsi sequestro se non vi aderisca l'amministrazione interessata. »

Il deputato Battaglia-Avola propone un emendamento a quest'articolo del tenore seguente :

« Il prezzo dei contratti in corso non sarà sequestrabile, tranne che il titolo in virtù del quale si procede al sequestro non provenga da credito per somministrazione di danaro, approntamento di materiali, o mano d'opera impiegati per l'esecuzione dei contratti medesimi. »

Il deputato Civita propone la soppressione dell'articolo.

Il deputato Battaglia-Avola ha la parola se intende svolgere il suo emendamento.

Voci. Non c'è!

PRESIDENTE. Il deputato Civita ha la parola.

Voci. Non c'è neppure!

PRESIDENTE. Metto a partito l'emendamento Battaglia-Avola.

MOSCA... Che la Commissione non accetta.

PERUZZI, ministro dell'interno. Neppur io lo accetto.

PRESIDENTE. Interrogo se l'emendamento è appoggiato.

CATUCCI. Domando la parola.

Io non vorrei che per troppo desiderio di non vedere i contratti in corso intralciati da sequestri sulle somme appartenenti agli appaltatori, ripeto non vorrei che per un'altra via si ottenesse il contrario, cioè l'ostacolo all'esecuzione stessa tanto utile all'interesse pubblico.

Ripeto, non vorrei che per un'altra via questi contratti non si potessero vedere attuati con sollecitudine.

Mi piace, desidero anzi ardentemente, che sul prezzo dei contratti non cada alcun sequestro, e con ciò l'appaltatore potrà sicuramente condurre innanzi l'opera di cui è parola nel contratto; ma soventi fiato può benissimo accadere che un appaltatore per poter condurre ad esecuzione il contratto abbia mestieri di prendere ad prestito una somma, di prendere i materiali a credito.

Ora noi possiamo conciliare questi principii nel modo che io vi espongo, cioè impedire per principio generale che sul prezzo dei contratti d'appalto abbia luogo sequestro per le ragioni anzidette, ed agevolare nel tempo stesso che un appaltatore possa avere dei mezzi più facili per l'attuazione dello scopo, val dire trovare in piazza del danaro, prendere a credito dei materiali per eseguire il contratto medesimo. E in questo caso come fare?

Io propongo un emendamento all'articolo 11, che sarebbe redatto in questo modo :

« Il prezzo dei contratti in corso non sarà sequestrabile tranne quando non solo il titolo in virtù del quale si procede al sequestro contenga il credito per somministrazione di danari, approntamento di materiali o mano d'opera impiegati per l'esecuzione dei contratti medesimi d'appalto, ma quando il titolo stesso abbia data certa e contemporanea agli appalti. »

In questo modo, o signori, voi vedete che se io ho contrattato con un'amministrazione pubblica per l'esecuzione d'una strada, io posso benissimo nel tempo stesso contrattare con un terzo che mi somministra mezzi per sicuramente adempiere all'obbligazione contratta. Quale irregolarità, quale ingiustizia in questa mia proposta? Invece io veggio e la regolarità e la giustizia: accettarla quindi è opera utile.

Se per avventura, dietro a queste mie osservazioni, si dubitasse ancora della giustizia, e, direi anche, della necessità della mia proposta, io dico francamente che si verrebbe a negare lo scopo, che ha l'amministrazione, e quindi la legge, di vedere attuato il suo fine, il pronto compimento del lavoro.

È molto facile il dire che l'amministrazione pubblica non avrà ragione di opporsi di non aderire perchè si paghi al terzo che ha somministrato il danaro: io vorrei che nel caso mio vi fosse l'obbligo e non la facoltà.

Io adunque in questo modo concilio la sicurezza del lavoro con la garanzia che noi dobbiamo accordare a coloro i quali si prestano in ciò; insomma, perchè i lavoratori, perchè gli appaltatori non siano impediti a fare questi contratti, fa d'uopo che si allarghino le condizioni, si facilitano le operazioni tra gli appaltatori ed i terzi, e non condannare all'ozio tante persone che abilissime a menare a termine delle imprese significanti, e solo perchè nel momento in cui esse contraggono non hanno tutti i mezzi pronti per l'esecuzione del contratto medesimo, ne sarebbero private.

Quando dunque l'amministrazione è certa che un Tizio abbia dato il denaro, che un Tizio abbia somministrato il materiale, io non trovo ragione per potersi impedire che in questo caso il prezzo del contratto non sia sequestrato a favore di colui che abbia fatta la somministrazione; ed è appunto in questo senso che io proponevo il detto emendamento all'articolo della Commissione, cui mi pregio di appartenere, per la discussione di questa legge importantissima.

PERUZZI, ministro per l'interno. Io non mi discosto menomamente dall'opinione dell'onorevole deputato Catucci, ma respingo recisamente il suo emendamento.

Questa parrà una contraddizione in me, ma a chi ben guardi, agevolmente avverrà di scorgere come questa non esista menomamente.

Imperocchè io intendo perfettamente che nel compilare una legge di questo genere si vogliano stabilire delle garanzie in favore di coloro che trattano coll'amministrazione, ma questo non è il caso.

L'onorevole Catucci non ha parlato nell'interesse dei contraenti e degli appaltatori, ma bensì in quello dell'amministrazione.

Egli vi ha detto: ma perchè volete proibire questa facoltà del sequestro, che può essere una specie di oppignorazione, un equipollente di un'ipoteca, insomma può venire in sussidio del credito personale dell'appaltatore, per guisa da agevolargli il reperimento dei mezzi in denari, od in materiali, od in mano d'opera necessaria all'esecuzione del contratto?

Ma l'onorevole Catucci non può esigere che la legge, la quale è fatta secondo i principii generali, che la legge sia più interessata, sia più in grado di giudicare l'interesse dell'amministrazione, di quello che lo sia, caso per caso, l'amministrazione stessa.

Ora, se l'articolo 11, qual è proposto dal Ministero e dalla Commissione, proibisse, come l'onorevole Catucci sembra supporre, giacchè egli ha sempre parlato di proibizione di sequestro, egli avrebbe perfettamente ragione; credo anch'io che sotto l'apparenza di fare un vantaggio all'amministrazione le si recherebbe un grandissimo danno. Io ricordo a questo proposito come una volta un distinto avvocato, l'avvocato Salvagnoli, avendo ottenuto una sentenza per sostenere che non potevano essere sequestrate certe prebende ecclesiastiche, incontrato un canonico del duomo di Firenze, se ne vantasse con lui, e dicesse: voi me ne ringrazierete; ed egli: niente affatto, io non vi ringrazio, appunto perchè voi m'avete levato il mezzo di trovar denaro quando ne ho bisogno.

Ora questo sarebbe appunto il caso, se noi proibissimo ciò, poichè evidentemente metteremmo in molti casi gli appaltatori nell'impossibilità di eseguire le loro opere. Quindi non si tratta qui di proibizione, si tratta unicamente d'impedire il sequestro, salvo che vi aderisca l'amministrazione interessata.

Vede dunque l'onorevole Catucci che l'articolo prevede precisamente a quello cui egli vorrebbe provvedere, e vi soddisfa in un modo migliore, in quanto che affida la tutela degli interessi dell'amministrazione a quelli i quali caso per caso sono in grado di giudicare l'applicabilità o non di questa disposizione; laddove se noi venissimo ad adottare la sua formola, o quella dell'onorevole Battaglia-Avola, noi, signori, verremmo ad ottenere uno scopo precisamente opposto a quello che questi onorevoli deputati mostrano di desiderare.

E questo è particolarmente vero per le somministrazioni di denaro; imperocchè il titolo può benissimo constatare che il denaro è dato per fare quell'opera, come dice l'onorevole Catucci, ma chi ci garantisce che quel denaro sia stato effettivamente adoperato per quello scopo?

Io credo che questo, invece di essere un favore per l'amministrazione, sarebbe un grandissimo vincolo che le si porrebbe; credo che condurrebbe allo scopo opposto a quello che l'onorevole Catucci intende conseguire.

E poichè si è più particolarmente parlato di contratti di opere pubbliche, osserverò che la legge sulle opere pubbliche del 20 novembre 1859 stabilisce precisamente le norme, secondo le quali l'amministrazione può e deve dare quest'autorizzazione ai sequestri: ed appunto dice: « Le domande di sequestro saranno dall'autorità giudiziaria comunicate all'autorità amministrativa da cui dipende l'impresa. » Quando, a termini dell'articolo 311, l'amministrazione riconosca di poter annuire alla concessione di sequestri, saranno questi preferibilmente accordati ai creditori per indennizzazioni, per mercedi di lavori o somministrazioni d'ogni genere per l'esecuzione delle stesse opere.

Dunque l'onorevole Catucci intenderà come sia provvisto non solo alla facoltà nell'amministrazione di fare quest'eccezione alle disposizioni dell'articolo 11, ma come la legge esistente in materia di opere pubbliche provveda anche alle norme secondo le quali l'amministrazione deve regolarsi; e queste norme sono appunto presso a poco quelle che l'onorevole Catucci accennava, salvo la questione delle indennizzazioni, la quale ha la priorità, ma di cui, forse, non è strettamente necessario parlare, le leggi generali provvedendo sufficientemente.

Quindi, siccome è nell'interesse dell'amministrazione che l'onorevole Catucci propone quest'emendamento, credo che non possa meglio venir provveduto che colle facoltà accordate dall'articolo 311 della legge sulle opere pubbliche. Epperò io lo pregherei, per raggiungere lo scopo ch'egli si propone, a voler ritirare il suo emendamento, e aderire alla formola proposta dalla Commissione d'accordo col Ministero.

PRESIDENTE. Prima che la discussione proceda, affinché la Camera abbia sott'occhio tutti gli emendamenti che sono stati proposti a questo articolo 11, dirò che l'onorevole Mancini aggiungerebbe all'articolo 11, dopo la parola *sequestro*, le seguenti: *nè convenirsi cessione*; in modo che l'articolo direbbe:

« Sul prezzo dei contratti in corso non potrà ordinarsi sequestro, nè convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata. »

Prima di dar la parola al deputato Mancini per lo sviluppo di questa proposta, la darò agli altri che l'hanno chiesta prima.

PERUZZI, ministro per l'interno. Domando la parola unicamente per dichiarare che l'emendamento dell'onorevole Mancini mi pare convenientissimo, siccome quello che è anche in armonia colle disposizioni delle leggi preesistenti in questa materia, e specialmente con quella sulle opere pubbliche a cui dianzi si alludeva.

PRESIDENTE. La Commissione accetta?

BORGATTI, relatore. Accetta.

MOSCA. Io credo che si direbbe più opportunamente: « non potrà avere effetto nessun sequestro, nè convenirsi cessione, senza che v'intervenga l'amministrazione interessata. »

Mi pare così evidente la convenienza di sostituire queste parole, che mi dispenso dal dimostrarlo.

TORNATA DEL 21 GIUGNO

PRESIDENTE. Resta dunque inteso così? (*Segni d'assenso dei membri della Commissione e del Ministero*)

« Non potrà avere effetto alcun sequestro, nè convenirsi cessione, senza che v'intervenga l'amministrazione interessata.. »

VALEBIO. Concordo anch'io coll'idea esposta dall'onorevole ministro; aggiungerò solo, per veder di persuadere l'onorevole deputato Catucci a ritirare il suo emendamento, una breve osservazione, ed è questa:

Quando veramente occorre a qualcheduno di sovvenire l'appaltatore, il conduttore dei lavori, di materiali o di danaro, questo articolo stesso offre il mezzo preventivo al sovventore di assicurarsi del sequestro, perchè può dirigersi all'amministrazione, e, quand'essa aderisca, allora egli si trova sicuro dell'impiego del suo denaro. Dunque anche per questa parte lo scopo dell'onorevole Catucci è pienamente ottenuto coll'articolo come fu redatto dalla Commissione.

PRESIDENTE. La parola è al deputato Cortese.

CORTESE. Io pregherei la Commissione e il Ministero a riflettere che quest'aggiunzione che ora si propone di non potersi neanche far cessioni o delegazioni...

PRESIDENTE. Perdoni, sarebbe meglio che si esaurisse tutto ciò che riguarda l'emendamento Battaglia-Avola e Catucci, e poi dopo si verrebbe a questo, inquantochè la Commissione è d'accordo col Ministero; se dunque ella vuol parlare unicamente su ciò...

CORTESE. Parlo sopra l'aggiunzione che si è proposta.

Molte volte, anzi quasi sempre i contratti delle pubbliche amministrazioni si debbono fare per via di subasta; se si potesse convenire, prima di andare a codesto esperimento, colle pubbliche amministrazioni che una parte del danaro del contratto sia versato a colui che somministrerà i mezzi allo intraprenditore, non temerei nessun danno dall'aggiunta che si propone all'articolo, ma ciò evidentemente non si può fare.

Nessuno può presentarsi prima delle subaste all'amministrazione e dirle: una parte del prezzo lo pagherete a Tizio, che mi fornirà man mano il danaro necessario all'opera. Coll'introduzione di quest'aggiunta nell'articolo che cosa adunque verremo a stabilire? Accadrà che invece d'un concorso di dieci appaltatori, si avrà un concorso di due o tre soltanto, il concorso cioè di quelli i quali avranno tutto il capitale necessario all'opera, ma non il concorso di tutti gli altri che avrebbero solo una parte del capitale anzidetto, perchè questi non troveranno capitalisti disposti ad anticipar loro dei fondi, non avendo molta sicurezza di rimborso quando sia necessario per ritirare i fondi anticipati non solo il consenso dell'appaltatore, ma anche quello dell'amministrazione, che può darlo o negarlo a suo talento.

Ora, a me sembra che l'impedimento del sequestro serva a tutelare quanto basta gl'interessi della pubblica amministrazione; aggiungere a quest'impedi-

mento quello della cessione o della delegazione del prezzo mi sembra cosa tale da restringere di troppo il numero di coloro che si accingono ad eseguire opere pubbliche, e questo non torna certo a vantaggio dell'amministrazione. Pregherei quindi il signor ministro e la Commissione di lasciare l'articolo come sta, salvo quanto propone l'onorevole Mosca.

PRESIDENTE. Si tratta di deliberare sugli emendamenti Battaglia-Avola e Catucci.

L'emendamento del deputato Battaglia-Avola è così concepito:

« Il prezzo dei contratti in corso non sarà sequestrabile, tranne che il titolo, in virtù del quale si procede al sequestro, non provenga da credito per somministrazione di denaro, approntamento di materiali o mano d'opera impiegati per l'esecuzione dei contratti medesimi. »

Domando se quest'emendamento è appoggiato.

(È appoggiato.)

Lo pongo ai voti.

(Non è approvato.)

Viene ora l'emendamento Catucci, il quale dice:

« Il prezzo dei contratti in corso non sarà sequestrabile, tranne quando non solo il titolo in virtù del quale si procede a sequestro contenga il credito per somministrazione di danaro, approntamento di materiali o mano d'opera impiegati per l'esecuzione dei contratti medesimi d'appalto, ma quando il titolo stesso abbia data certa e contemporanea agli appalti. »

Siccome la Camera, respingendo l'emendamento del deputato Battaglia-Avola si è già pronunziata contro il principio della non *sequestrabilità*, al quale è pure informato l'emendamento del deputato Catucci, gli domando se insiste nella sua proposta.

CATUCCI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Dunque rimane ora a votare l'articolo 11 il quale sarebbe così redatto:

« Sul prezzo dei contratti in corso non potrà aver effetto alcun sequestro, nè convenirsi cessione, se non vi aderisca l'amministrazione interessata. »

CORTESE. Io, come emendamento, propongo la soppressione delle parole *nè convenirsi cessione*.

CATUCCI. Io intendo che sia mantenuto il diniego di convenir cessione perchè altrimenti noi daremmo indirettamente quello che direttamente neghiamo. Se noi per principio generale neghiamo il sequestro, per la stessa ragione dobbiamo negare la cessione; diversamente si farà allora la cessione invece del sequestro; e così lo scopo della legge sarebbe violato.

Prego pertanto la Camera che mantenga l'aggiunzione con la quale è detto che non si possa neppure cedere il prezzo de' contratti in corso.

CORTESE. Il sequestro può aver luogo indipendentemente dalla volontà dell'appaltatore, anzi quasi sempre ha luogo contro la volontà di costui, e può esser fatto per debiti antichi ed estranei ai capitali raccolti per la esecuzione dell'intrapresa. Ora, quando si permettesse il sequestro, si toglierebbe il più sovente all'appaltatore

il modo di portar innanzi i lavori. La cessione invece, che deve aver luogo col concorso dell'appaltatore, può esser fatta precisamente per procurarsi i mezzi onde far progredire i lavori. L'appaltatore può fare dei subappalti, dei cottimi, e può delegare una parte delle somme che a lui passa l'amministrazione precisamente a questi subappaltatori o cottimisti.

Io non vedo quindi che la ragione per la quale si impedisce il sequestro possa militare per proibire altresì la cessione, e però insisto sul mio emendamento soppressivo delle parole: « nè convenirsi cessione. »

PICA. Mi spiace di contraddire all'onorevole mio amico Cortese, ma credo che si debba mantenere l'aggiunta della Commissione.

Gli effetti del sequestro e gli effetti della cessione denunciata sono identici; tanto per l'uno che per l'altra l'amministrazione non può più pagare che a colui che ha fatto il sequestro o che ha denunciata la cessione. Se così è, bisogna porre nella stessa condizione tutti i creditori, tanto coloro che abbiano titoli per procedere ad un sequestro giudiziario, quanto quelli che avendo ottenuto, mercè la cessione, il trasferimento di crediti dell'appaltatore contro la pubblica amministrazione, ne acquistano definitivamente la spettanza mercè la denuncia: altrimenti dipenderebbe dalla volontà del debitore favorire gli uni a danno degli altri, e sempre a scapito della pubblica amministrazione, che sarebbe involta spesso in litigi ed esposta a veder paralizzata la esecuzione di contratti importantissimi.

Quindi, in vista che sono identici gli effetti dei sequestri e delle cessioni, insisto perchè sia mantenuta l'aggiunta della Commissione.

PRESIDENTE. Il deputato Bertea ha la parola.

BERTEA. Io credo che col rendere impossibili le cessioni, noi veniamo a sancire una disposizione fatale agli appaltatori e per conseguenza nociva anche all'amministrazione.

È difficile, a mio avviso, che quando si tratta di una impresa di qualche importanza si presenti un appaltatore il quale abbia tutto il capitale necessario per compierla.

Ora, colui che ha il quarto od il terzo di quel capitale si presenta all'appalto colla fiducia e lusinga di poter ottenere le sovvenzioni di denaro che gli occorrono maggiori.

Questa lusinga è fondata principalmente sulla facoltà che gli sia fatta di cedere quelle parti di prezzo che, come osservava l'onorevole Cortese, gli vengano man mano pagate dall'amministrazione. Se voi togliete questa possibilità, diminuite il concorso degli appaltatori, e questo viene necessariamente a reagire a danno dell'amministrazione.

Io mi unisco quindi all'onorevole Cortese, il quale propone che siano sopresse quelle parole per cui si vietano le cessioni.

Vi ha differenza, a parer mio, fra il sequestro e la cessione, inquantochè nel sequestro si riconosce un atto coattivo, indipendente dalla volontà dell'appalta-

tore, mentre all'incontro la cessione è un atto spontaneo, il quale può essere stato calcolato dall'appaltatore fin dal momento che si avvicina al contratto d'appalto.

Per queste ragioni io, come ho detto, mi unisco all'onorevole Cortese.

MANCINI. Domando scusa alla Camera. Non ho voce. Mi esprimerò come meglio posso.

Le osservazioni fatte dall'onorevole Catucci mi sembrano di tutta evidenza e giustificano l'emendamento da me proposto.

Con tutta ragione egli ha detto: se volete essere coerenti, dovete impedire insieme e i sequestri e le cessioni; altrimenti farete una legge, e nel tempo stesso avrete insegnato a coloro, contro i quali è fatta, una facile via per eluderla.

Certamente quando la legge impedisca che si possa giammai, per mezzo di un sequestro di un creditore, per avventura estraneo all'impresa, mettere la mano sopra le somme destinate ad assicurare l'esecuzione delle opere pubbliche, è parimente necessario impedire una distrazione volontaria delle somme stesse col mezzo delle cessioni.

Obbiettava l'onorevole Cortese che in questo modo si possa creare ostacolo, che prima ancora di presentarsi agli incanti alcuni imprenditori intendano delle cessioni o delegazioni a chi promettesse loro di sovvenir danaro.

Ma è facile rispondere che il sovventore di danaro non può che entrare a parte di quegli eventuali profitti che possano venir rappresentati da residui liberi delle somme già destinate ad impiegarsi nell'esecuzione dell'opera pubblica appaltata, ed in quanto questo residuo si otterrà. Laddove si cominci, prima ancora di offrire agli incanti, dal concordare tra chi aspira ad un appalto ed un terzo, che le prime somme da riscuotersi, invece di servire alla loro speciale destinazione e di assicurare l'esecuzione dell'opera pubblica, saranno distratte e date a terzi immediatamente, diventerà assai problematica l'esecuzione di questa opera pubblica, e si ricadrà in quello stato d'incertezza e precarietà di mezzi e di pericolo dell'amministrazione che l'articolo in discussione vuol appunto far cessare.

Conseguentemente, senza dilungarmi, io credo che non vi sia alcun danno e si prevenga una troppo facile frode alla legge, nell'aggiungere al divieto de' sequestri quello ben anche delle cessioni. Le quali d'altronde rimarranno sempre possibili, qualora abbiano per iscopo di garantire la restituzione dei capitali a coloro che realmente li somministrano per impiegarsi nelle stesse opere appaltate; non essendo da presumersi che l'amministrazione in codesto caso voglia rifiutarsi ad acconsentire alle cessioni; e quindi saranno solamente impediti quelle cessioni che avrebbero per effetto di distrarre una parte del prezzo dovuto dall'amministrazione dalla sua legittima destinazione, e di compromettere la continuazione ed il compimento delle pubbliche opere.

TORNATA DEL 21 GIUGNO

PRESIDENTE. Come ha inteso la Camera, il Ministero e la Commissione sono d'accordo che si aggiungano all'articolo 11 le seguenti parole: *nè convenirsi cessioni.*

L'onorevole Cortese ne avrebbe proposto la soppressione.

Trattandosi di soppressione parziale, è necessaria una votazione in proposito; quindi io domando se la proposta soppressiva fatta dall'onorevole Cortese è appoggiata.

(È appoggiata.)

Essendo appoggiata, la metto ai voti.

(Non è approvata.)

Metto ai voti l'articolo 11, che ho testè letto.

(È approvato.)

« Art. 12. 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, ma il giudizio sarà sempre sommario quando si tratta di tasse o d'imposizioni. »

Il deputato Cortese propone la soppressione di questo articolo.

Ha la parola per dichiararne i motivi.

CORTESE. Io proponeva la soppressione di questo articolo, perchè mi sembra assolutamente inutile di dire 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. »

Se abbiamo abolito il contenzioso amministrativo, se vogliamo tutto far rientrare nella ordinaria giurisdizione, non mi sembra necessario di dire che i tribunali procederanno, come in tutti gli altri casi, colle loro regole, colle loro competenze, colle leggi stabilite intorno agli appelli e ai ricorsi in Cassazione.

Se si trattasse di stabilire un'eccezione, comprenderei la necessità di dichiararlo. È vero che nell'ultima parte dell'articolo l'eccezione si stabilisce; ma quando io proponevo la soppressione di questo articolo, aveva aggiunto l'eccezione relativa ai giudizi intorno alle imposte all'articolo 7 del progetto della Commissione, nel quale si contengono tutte le altre disposizioni eccezionali su codesta materia, parendomi più logico e più ragionevole di mettere in un solo articolo tutte le eccezioni che riguardassero i giudizi intorno alle imposte. Ma fare un articolo in cui si ripete una regola la quale indubbiamente esiste anche senza di esso, soltanto per aver l'occasione di fare una eccezione, mi sembra cosa affatto oziosa.

Per conseguenza io ridurrei l'articolo alle sole parole: « In tutte le cause di tasse e di imposizioni il giudizio sarà sempre sommario, » sopprimendo il resto, come del tutto inutile.

PRESIDENTE. La Commissione accetta la proposta del deputato Cortese?

PIROLI. Domando la parola.

La maggioranza della Commissione sarebbe d'avviso di togliere le ultime parole: *quando si tratti di tasse e d'imposizioni*, cioè vorrebbe generalizzare e rendere comuni a tutti i giudizi che si agiteranno dinanzi all'autorità giudiziaria tra privati e le pubbliche amministrazioni in seguito e per effetto dell'abolizione del contenzioso amministrativo, la dichiarazione che il procedimento sarà sempre sommario.

Ben vede l'onorevole deputato Cortese che, quando questa proposta sia dalla Camera accettata, è necessario di mantenere l'articolo così. Premessa la dichiarazione che anche in queste cause si osserveranno dai tribunali le regole ordinarie di procedimento, si aggiunga che il giudizio sarà sempre sommario.

PRESIDENTE. Come la Commissione ha inteso, vi sarebbero qui tre idee, sulle quali si deve deliberare: la prima consiste nello stabilire se si vogliono mantenere le quattro prime linee dell'articolo, imperocchè l'onorevole Cortese osserva che gli sembrano superflue; la seconda sta nell'ordinare il procedimento sommario, e su questo sono tutti concordi; la terza è questa, che dovè dapprima la Commissione restringeva il giudizio sommario al solo caso in cui si trattasse di tasse o di imposizioni, ora invece proporrebbe che in tutte le questioni regolate colla presente legge si procedesse con giudizio sommario.

Quindi converrebbe che la Commissione completasse questi tre ordini d'idee.

CORTESE. Io credo che l'articolo si potrebbe formulare anche più brevemente, dicendosi:

« Nelle controversie che si agitano dinanzi all'autorità giudiziaria tra privati e pubbliche amministrazioni il giudizio sarà sempre sommario. »

PIROLI. Io penso che non vi sia alcuna difficoltà ad accettare questa redazione.

PRESIDENTE. Dunque l'articolo sarebbe così concepito:

« Nelle controversie che si agitano dinanzi all'autorità giudiziaria tra privati e pubbliche amministrazioni il giudizio sarà sempre sommario. »

PIROLI. La Commissione accetta.

PRESIDENTE. Il Ministero aderisce a questa redazione?

PERUZZI, ministro per l'interno. Il Ministero aderisce.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'articolo redatto nel modo che ho testè letto.

(È approvato.)

« Art. 13. Il modo col quale saranno rappresentate ed assistite le amministrazioni nei giudizi civili sarà determinato da un decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato. »

La Commissione, dopo le parole: « sarà determinato » direbbe: « mediante regolamento da approvarsi con decreto reale; ma sarà in facoltà dei privati di convenire l'amministrazione tanto nella persona e sedi del suo capo, quanto nella persona e sede dei funzio-

nari che la rappresentano nelle varie provincie del regno. »

Di quest'articolo 13 l'onorevole Civita propone la soppressione.

Il deputato Nisco propone che si tolgano le parole: « sentito il parere del Consiglio di Stato. »

Il deputato Civita ha facoltà di parlare.

CIVITA. A me sembra che quest'articolo 13 riguardi una materia del tutto estranea alla presente legge. Qui si tratta del modo come dovranno essere rappresentate ed assistite le amministrazioni nei giudizi civili, mentre la legge attuale è legge di attribuzione delle facoltà già concesse al contenzioso amministrativo. Convien dunque rimandare quest'articolo e le correlative disposizioni in esso contenute alle leggi concernenti la capacità giuridica delle pubbliche amministrazioni.

PRESIDENTE. L'onorevole Civita propone dunque la soppressione dell'articolo 13.

PERUZZI, ministro per l'interno. Accetto la nuova redazione della Commissione; e non ho bisogno di dire come mi oppongo alla proposta dell'onorevole Civita.

PRESIDENTE. Debbo avvertire il deputato Nisco che non occorrerebbe altrimenti l'emendamento da lui proposto, perchè la Commissione colla sua nuova redazione lo accetta togliendo le parole *sentito il Consiglio di Stato*.

NISCO. Ringrazio la Commissione.

PRESIDENTE. Allora l'articolo 13 sarebbe così concepito:

« Art. 13. Il modo col quale saranno rappresentate ed assistite le amministrazioni nei giudizi civili sarà determinato mediante regolamento da approvarsi con decreto reale, ma sarà in facoltà dei privati di convenire l'amministrazione tanto nella persona e sede del suo capo, quanto nella persona e sede dei funzionari che la rappresentano nelle varie provincie del regno. »

La metto a partito.

(È approvato.)

RELAZIONI SUI PROGETTI DI LEGGE: IMPIANTO DI OFFICINE NEGLI STABILIMENTI MARITTIMI; DAZIO D'IMPORTAZIONE SUI TESSUTI SERICI.

PRESIDENTE. Il deputato Scrugli ha la parola per presentare una relazione.

SCRUGLI, relatore. Ho l'onore di presentare la relazione sullo schema di legge per impianto di officine negli stabilimenti marittimi.

D'ANCONA, relatore. Ho l'onore di presentare alla Camera la relazione sul progetto di legge relativo al dazio d'importazione sui tessuti serici.

PRESIDENTE. Queste relazioni saranno stampate e distribuite.

SI RIPRENDE LA DISCUSSIONE SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO.

PRESIDENTE. Verrebbe ora l'articolo 14.

Debbo annunziare alla Camera che la Commissione avrebbe riformato quest'articolo, per modo che esso sarebbe ora così redatto:

« Colla presente legge non viene fatta innovazione nè alla giurisdizione contenziosa della Corte dei conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fin qui devolute ai tribunali del contenzioso amministrativo come tale. »

PERUZZI, ministro per l'interno. Allorquando, nel consentire che la discussione si aprisse sul progetto del Ministero, io facevo delle riserve intorno a qualche articolo sul quale avrei manifestate le mie idee alla Camera, in quanto fossero diverse da quelle a cui erano informate le proposte della Commissione stessa, io aveva principalmente di mira l'articolo che ora viene in discussione. Infatti, la Camera avrà osservato come negli articoli finora discussi fra la Commissione ed il Ministero non siavi stata vera e propria divergenza. Questa divergenza, la quale aveva dato luogo a molte e serie discussioni, sia quando ho avuto l'onore di essere chiamato nel seno della Commissione, sia quando l'onorevole relatore mi ha fatto l'onore di conferire con me, traeva il suo principale motivo da due metodi diversi, giusta i quali e il Ministero e la Commissione avevano creduto di dover procedere nella redazione di quest'articolo.

Il Ministero aveva creduto di dover procedere, designando qualche caso principalissimo per il quale non dovesse essere fatta innovazione a quello che oggi si pratica, e quindi aveva creduto di dover aggiungere...

PIROLI. Domando la parola.

PERUZZI, ministro per l'interno... una riserva generica per tutte le attribuzioni che da leggi particolari fossero a Commissioni speciali deferite.

Il ministro deve confessarlo, seguendo in questo la traccia di coloro che avevano redatti i progetti antecedenti, aveva errato nel non attenersi strettamente a quel metodo che aveva adottato. Imperocchè, dopo aver detto nel suo articolo 4: « Non è fatta però innovazione nè alla giurisdizione contenziosa della Corte dei conti in materia di contabilità, » era sceso (e ciò è abbastanza importante per meritare di essere citato) a parlare delle attribuzioni del Consiglio dell'ammiraglio.

Ciò per avventura ha aperta la via a quella divergenza di opinioni che si è manifestata tra la Commissione ed il Ministero.

La Commissione ha creduto che si dovesse procedere per via di enumerazione di tutte le attribuzioni speciali alle quali non si credette di dover fare innovazione, tanto che il ministro non istimò da principio di opporsi assolutamente a questo sistema, e di buon grado pro-

TORNATA DEL 21 GIUGNO

mise di annuirvi, allorquando avesse potuto ottenere la certezza che per questa via si perverrebbe a far sì che non si omettesse veruno dei casi nei quali si volesse che non fosse fatta innovazione.

Ma nel fare gli studi all'uopo occorrenti si è veduto quanto difficile sia il raggiungere questo scopo e di non dimenticare qualche cosa allorquando si tratta di dover esaminare delle disposizioni legislative di origine tanto diversa, di Stati che erano retti secondo principii fra loro diversissimi in questa materia; e quindi il Ministero credette di dover insistere quanto più potè presso la Commissione affinchè non fosse lasciata nel vago una disposizione la quale potrebbe esporre la pubblica amministrazione a conseguenze gravissime, qualora vi fosse la possibilità di vedere trarre dinanzi ai tribunali delle questioni che per la loro indole non potessero uscire dalla cerchia riservata alla pubblica amministrazione.

Fin dal tempo nel quale la Commissione legislativa presso il Consiglio di Stato studiò un progetto di legge per la soppressione del contenzioso amministrativo, queste difficoltà furono ben viste, tanto che la sotto-Commissione nella sua relazione al Consiglio di Stato diceva:

« La sotto-Commissione, nel dichiarare che le materie non contemplate nel progetto ritornano all'amministrazione attiva, ha creduto conveniente altresì di riservare espressamente quelle materie che sono da leggi particolari attribuite a Commissioni speciali.

« Oltre l'abolizione della giurisdizione del contenzioso amministrativo, come è più comunemente inteso, ogni passo al di là avrebbe creato un pericolo. Solamente da revisione singolare di ciascuna legge potrebbe forse derivare alcuna mutazione in questo rapporto.

« Nell'accettare la detta riserva, non si è fatta tentare la sotto-Commissione da alcun principio generale, e si è solamente preoccupata del bisogno di non proporre mutazioni di cui fosse impossibile prevedere sin d'oggi le conseguenze, e d'onde per ciò potesse riceverne una scossa pericolosa la gran massa dei pubblici servizi regolati da leggi speciali.

« Le basterà di rammentare la legge sulla leva militare, e le regole da essa stabilite per risolvere, non tutte, ma però alcune importanti questioni che sorgono nella sua applicazione. »

Ometto di leggere le altre considerazioni che a conforto della sua proposta, che era la stessa del progetto ministeriale, riferiva nel seguito della sua relazione quella sotto-Commissione, e di citare le considerazioni analoghe colle quali i proponenti degli altri progetti andarono man mano confortando il rinnovamento di quest'importante proposizione.

Io credo, o signori, che colla legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo noi mettiamo un gran principio della nostra legislazione. Io credo che in questa legge noi abbiamo sufficientemente provveduto a sgombrare il terreno dal vero e proprio contenzioso amministrativo, quale era determinato dalle leggi che lo regolavano nei vari Stati d'Italia. Io son certo che

questo principio sarà fecondo d'applicazioni; ma penso altresì che, nell'esaminare le leggi speciali esistenti, noi dovremo sempre osservare se per avventura vi siano disposizioni che contrastino a questo principio, e queste noi dovremo rimuovere; ma allorquando troveremo disposizioni che tutelino l'andamento della cosa pubblica e che sia necessario mantenere, ritengo che non dobbiamo oggi avventurarci a farle sparire senz'altro che sappiamo che cosa distruggiamo, e quali possano essere le conseguenze di quello che oggi abbattiamo.

Io penso che noi abbiamo innanzi agli occhi una società che cammina e che può camminare meglio, se noi applichiamo generalmente a tutte le leggi questo principio che abbiamo stabilito colla legge ora in discussione; ma fra i due mali stimo sempre minore quello di avere ancora a tornare sulle varie leggi speciali per far sparire quelle disposizioni che sono ancora in contraddizione col principio in questa legge proclamato, di quello che esporre l'amministrazione ad ostacoli che potrebbero forse pregiudicare grandemente l'andamento della cosa pubblica, recare grande nocimento alla società nostra, come accadrebbe, se noi oggi distruggessimo senza cognizione di causa.

Egli è per ciò, o signori, che io ho insistito molto presso la Commissione; egli è per ciò che abbiamo avuto lunghissime discussioni, perchè al sistema dell'enumerazione de' casi particolari che sarebbe impossibile il poter tutti prevedere, fosse sostituito un sistema il quale meglio ci assicurasse intorno alle conseguenze di questa legge.

Laonde io sono lieto di poter accettare la formola che l'onorevole presidente ci ha testè letto, e di presentarmi dinanzi alla Camera, d'accordo cogli onorevoli proponenti, con una formola che per parte mia tengo soddisfaccia pienamente all'intendimento che tutti ci siamo prefisso in questa legge.

PRESIDENTE. La discussione rimane sospesa per alcuni minuti a fine di combinare l'articolo.

(Segue una breve pausa.)

La seduta è ripresa.

Annunzio alla Camera che la Commissione avrebbe il bisogno di riunirsi particolarmente onde coordinare insieme gli articoli 14, 15 e 16, e nello stesso tempo introdurre in questi articoli varie modificazioni. Quindi sarebbe il caso di sospendere la discussione di questi articoli, e di passare agli articoli 17 e 18, i quali non hanno alcuna relazione coi tre che rimarrebbero in sospeso.

Se non vi sono osservazioni in contrario, passo a dar lettura dell'articolo 17.

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

PRESIDENTE. Ha la parola.

COCCO. Questi due articoli 17 e 18 interessano vivamente il ministro d'agricoltura e commercio, quindi io credo che ove si voglia venire alla discussione di questi articoli, bisogna che sia presente il ministro medesimo dal quale dipende tutto il ramo della divisione demaniale.

PRESIDENTE. Perdoni: chi è risponsale della legge è chi la presenta e ne sostiene la discussione. Io non credo che si possa sospendere una discussione perchè manchi un ministro che talun deputato creda debba esser presente. Questo non è un sistema parlamentare, e io prego l'onorevole deputato di non insistere sulla sua mozione.

COCCO. Avvertirò che con questo articolo si reca una innovazione a tutte le leggi che riguardano la divisione dei beni demaniali nelle provincie meridionali.

PISANELLI, ministro di grazia e giustizia. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

PISANELLI, ministro di grazia e giustizia. Per tranquillizzare l'onorevole Cocco gli farò noto che poco prima è stato qui il ministro d'agricoltura e commercio, col quale abbiám combinato gli emendamenti da portare a questi articoli in un senso ch'egli pienamente accetta.

PRESIDENTE. « Art. 17. I giudizi di promiscuità e di reintegro, per occupazione od illegittima alienazione del demanio comunale nelle provincie meridionali, ora di competenza dei prefetti, apparterranno alla cognizione dei tribunali circondariali, con le forme sommarie e cogli ordinari mezzi di gravame. »

Il deputato Cortese ha presentato un emendamento ch'egli intenderebbe surrogare ad entrambi gli articoli 17 e 18.

Quest'emendamento sarebbe del tenore seguente:

« Il Governo del Re è autorizzato a compiere nelle provincie meridionali e nella Sicilia le operazioni relative allo scioglimento della promiscuità e alla divisione dei demani comunali, quando della esistenza della promiscuità e della natura demaniale delle terre non si disputi, sia per mezzo dei prefetti, sia per mezzo di commissari speciali, i quali procederanno in conformità delle leggi e dei regolamenti in vigore. »

Il deputato Battaglia-Avola ha proposto un emendamento all'articolo 17, a quello cioè del quale si tratta:

« Nulla è innovato nelle provincie meridionali in quanto ai giudizi di promiscuità.

« Però i giudizi di reintegra per occupazione ed illegittima alienazione del demanio comunale nelle dette provincie, ora di competenza dei prefetti in Consiglio di prefettura, apparterranno alla cognizione dei tribunali circondariali con le forme dei giudizi sommari e cogli ordinari mezzi di gravame.

« I giudizi pendenti saranno con semplice citazione portati davanti ai tribunali suddetti, i quali giudicheranno anche in presenza degli atti e delle istruzioni legalmente compilate dall'autorità amministrativa a norma delle leggi precedenti. »

Il deputato Civita avrebbe proposto due articoli in surrogazione degli articoli 16 e 17.

Siccome l'articolo 16 non verrebbe per ora in discussione, quindi la prevengo che potrebbe or solo trattarsi di quella parte del suo emendamento che si riferisce all'articolo 17.

MANCINI. Domando la parola.

La Commissione ha creduto suo debito prendere in accurato esame tutti gli emendamenti che si erano proposti agli articoli 17 e 18, riguardanti i procedimenti in materia demaniale nelle provincie meridionali, e dopo aver chiamato nel suo seno i tre ministri di agricoltura e commercio, di grazia e giustizia, e dell'interno, ha creduto dover prendere in qualche considerazione il pensiero comune a varii di questi emendamenti, i quali proponevano di mantenere nel contenzioso demaniale, in quelle provincie, leggi, funzionari, e procedimenti straordinari, senza punto alterare lo stato attuale delle cose, per non contrastare i legittimi desiderii e l'impazienza di quelle popolazioni e non far dileguare le speranze suscitate in esse ne'primi di della rivoluzione.

La Commissione però non ha potuto seguire i proponenti, fuorchè limitando dentro i confini della temporanea necessità la concessione che loro si è indotta a fare e, cercando di risolvere il problema, di conciliare il ritorno ben anche di questo genere di contese alla giurisdizione ordinaria col garantire ed assicurare almeno per alcun tempo, nelle provincie siciliane e napoletane, la pronta e spedita esecuzione delle operazioni incominciate fino all'esaurimento del primo grado di giurisdizione; il che può bastare, perchè tutte le ordinanze che da prefetti in questa materia emanano, sono di loro natura esecutorie, non ostante richiamo, ed il richiamo ha un effetto semplicemente devolutivo.

Per conseguenza la maggioranza della Commissione, d'accordo col Ministero, credendo di poter risparmiare una discussione che sarebbe immensa...

MELCHIORRE. Domando la parola.

MANCINI... e tuttavia, laddove una discussione si accenda, riserbandosi di esporre ampiamente alla Camera le ragioni del sistema cui essa presta il suo assenso, è venuta a formulare un novello articolo che prenderebbe il luogo degli articoli 17 e 18.

Questo articolo sostanzialmente non fa che mantenere in primo grado di giurisdizione l'autorità che in questa materia speciale ebbero finora i prefetti delle provincie, in conformità delle leggi ivi imperanti sulla materia, e mantenuta altresì la forma di procedere, con facoltà al Governo di sostituire ai prefetti, temporaneamente speciali commissari ripartitori, anche in conformità delle leggi che regolavano questo ufficio in quelle provincie, nelle quali straordinariamente ne sorgesse il bisogno.

Ciò avvenuto, ossia esaurito il primo grado di giurisdizione, ed assicurata l'esecuzione provvisoria delle Ordinanze, anche questi affari dovranno essere giudicati dalla Corte d'appello, che ha giurisdizione territoriale sulla provincia, osservate le ordinarie norme dei giudizi sommari.

Per tal guisa, mentre codesti procedimenti nelle materie demaniali finora avevano termine con la provvisione sovrana, dietro proposta del ministro d'agricol-

TORNATA DEL 21 GIUGNO

tura e commercio, ora invece, assicurata la prontezza dell'esecuzione delle operazioni concernenti le divisioni demaniali, assicurato lo scioglimento delle promiscuità, la reintegra e restituzione dell'usurato ai comuni; la giustizia ordinaria riprenderà il suo corso, e s'impadronirà definitivamente dell'affare, senza che il potere esecutivo possa più oltre esercitarvi la menoma ingerenza.

Questo è il concetto dell'articolo concordato tra la maggioranza della Commissione e il Ministero. La medesima si rivolge fiduciosa ai vari deputati che propongono emendamenti, esprimendo la speranza che ove vogliano attentamente esaminarlo, riconosceranno che questo sistema concilia tutte le esigenze, e soddisfa ad ogni legittimo bisogno, e che per conseguenza potrà forse con la sua accettazione evitarsi una discussione lunga, e per la specialità del suo argomento poco comprensibile a gran parte dei nostri onorevoli colleghi.

PRESIDENTE. La Camera ha inteso come dei due articoli 17 e 18 la maggioranza della Commissione ne abbia fatto un solo. Esso è del tenore seguente:

« Sono temporaneamente mantenuti nelle provincie napoletane e siciliane i procedimenti riguardanti scioglimenti di promiscuità, divisione e suddivisione dei demani comunali, e quelli di reintegra per occupazione o illegittima alienazione dei demani medesimi; ed i prefetti continueranno ad esercitare in conformità delle relative leggi in vigore le attribuzioni loro conferite per tali oggetti.

« Il Governo avrà tuttavia facoltà di confidare tali attribuzioni a speciali commissari ripartitori nelle provincie in cui ne riconosca il bisogno.

« I richiami contro le ordinanze dei prefetti e dei commissari ripartitori, che prima portavansi alla Corte dei conti, saranno di cognizione delle Corti d'appello con le forme del procedimento sommario.

« Ai procedimenti vertenti, nei quali si trovi esaurito il primo grado di giurisdizione, saranno applicate le norme dell'articolo 15. »

Ecco l'articolo 15:

« Art. 15. Le controversie devolute per questa legge alle autorità giudiziarie, le quali si trovino vertenti in primo grado di giurisdizione, saranno, mediante semplice citazione e conclusioni motivate, portate dalla parte più diligente innanzi al giudice di prima istanza, competente per ragion di materia e di luogo.

« Le controversie non ancora definitivamente decise, per le quali è esaurito il primo grado di giurisdizione, in qualunque stato esse si trovino, ed ancorchè siano intervenuti gli avvisi che debbono precedere la sovrana provvisione, dove questa sia per legge richiesta, saranno portate con le medesime forme al tribunale o alla Corte di appello, secondo le ordinarie regole di competenza, senza bisogno di nuova procura, ed ammesse in tutti i casi nuove produzioni e prove nel giudizio d'appello. »

Da ciò che ho notato, la Camera intende che laddove la Commissione aveva riserbato ad ulteriore

esame gli articoli 14, 15 e 16, si toglierebbe dalla riserva l'articolo 15, e verrebbe sin d'ora chiamato a discussione così redatto come ho testè annunziato; per modo che si tratterebbe in sostanza di surrogare agli articoli 17 e 18 l'articolo unico, del quale ho dato primamente lettura, e siccome in questo si accenna l'articolo 15, così si verrebbe all'articolo 15.

Resta ora alla Commissione di vedere, se per dare maggior lume alla discussione creda più opportuno di trattar prima l'articolo proposto in surrogazione agli articoli 17 e 18, salvo a discutere dopo l'articolo 15 a cui esso richiama.

MANCINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Salvo a venire dopo all'articolo 15.

MANCINI. La Commissione è indifferente; credo però che, laddove si voglia discutere prima l'articolo surrogato agli articoli 17 e 18, convenga sospendere la votazione sull'ultimo paragrafo di esso, perchè non si possono applicare a questa materia le norme dell'articolo 15 non ancora discusso ed approvato.

VALERIO. Domando la parola.

MANCINI. Se poi si vuole cominciare dall'esame dell'articolo 15, la Camera si assicuri che in sostanza la variazione in esso proposta è di ben lieve importanza, e basterà che io la enunci per il quale l'articolo 15 possa essere approvato quasi senza discussione.

Gli articoli 17 e 18 invece, poichè molti deputati sopra di essi hanno domandato la parola, quando non si abbia il proposito della comune abnegazione ed arrendevolezza, potranno dar materia a discussione non breve.

VALERIO. Io pregherei la Camera di mandare tutto alla Commissione, e pregherei questa di voler dire quale sia la ragione che la induce a fare la nuova proposta di dare facoltà al Governo di nominare dei commissari ripartitori. È questa una categoria nuova di impiegati che si voglia stabilire?

Voci dal banco della Commissione. No! no!

VALERIO. Se le cose sono andate finora, come ci ha riferito il signor ministro di agricoltura e commercio...

Voci. Ci sono già.

VALERIO. Allora, se ci sono, non occorre alcuna facoltà di nominarne dei nuovi.

PRESIDENTE. Perdoni, vorrei che si sapesse quale è il terreno sul quale si deve discutere.

VALERIO. Io non muovo una questione sul merito; prego solamente la Camera perchè rimandi tutte queste nuove proposte alla Commissione, e non si voti così all'improvviso. A me pare che l'ammettere in una legge di questa natura una disposizione che dà facoltà al Governo di nominare un nuovo personale non sia opportuno.

Quindi io pregherei la Commissione di voler dare le ragioni che la inducono a fare questa nuova proposta, la quale mi pare che sorga molto improvvisa.

PRESIDENTE. Perdoni: se l'onorevole Valerio intende accennare a ragioni estrinseche, la Commissione può, se lo crede, rispondere alle sue domande; ma se accen-

nasse a ragioni intrinseche, come ei vede, esse toccherebbero al merito e non sarebbe ancora il tempo di discussione siffatta. Importa insomma anzitutto che la Camera determini qual sia l'articolo che stima prima discutere.

Or bene, io annunziava come la Commissione avesse tradotto in un solo articolo i due articoli 17 e 18.

Questo nuovo articolo consta di due parti, l'ultima di esse accenna all'articolo 15. Allora io osservai come l'articolo 15 fosse fra i riservati, ond'è che lo si chiamava in discussione come complemento del nuovo articolo surrogato agli articoli 17 e 18, in quanto l'articolo stesso vi si riferiva, con ciò l'articolo 15 veniva ad esser tolto dalla mentovata riserva.

Il deputato Mancini osservava che si sarebbe potuto procedere nell'uno o nell'altro di questi due modi: o discutere la sola parte prima dell'articolo surrogato agli articoli 17 e 18, non la seconda, nella quale vi ha riferimento all'articolo 15; e ciò perchè non sarebbe logico il riferirsi come punto prestabilito ad un articolo che non si era per anco votato, nè discusso; ovvero discutere anzitutto lo stesso articolo 15.

Egli è adunque necessario che sia bene inteso quale dei due partiti la Camera accetta.

Inoltre poi il deputato Mancini osservava come, per suo avviso, si sarebbe potuto senza più discutere l'articolo 15, siccome quello che non potesse dar luogo a molta discussione, ed, attesa la sua semplicità, potesse riuscire facilmente inteso, abbenchè non si fosse ancora esaminato il nuovo articolo surrogato agli articoli 17 e 18, che vi si riferiva.

Quindi io pregherei la Camera che si fissasse anzi tutto qual è il sistema di discussione che si vuol tenere.

Intanto ripeto all'onorevole Valerio che, se egli interroga la Commissione sopra le circostanze esteriori per le quali abbia ora soltanto e non prima proposte queste modificazioni, egli è nel suo diritto, ed io non ho nulla a dire; ma siccome le sue parole accennavano a considerazioni intrinseche, io quindi lo arrestai, imperocchè queste ragioni le saprà molto meglio quando si entrerà in questa discussione; ma perchè vi si entri, debbesi anzitutto risolvere la questione di metodo da me dianzi indicata.

VALERIO. Io accetto precisamente la questione come la pone l'onorevole nostro presidente, e mi riservo di parlare più tardi su quest'argomento.

PRESIDENTE. Accorderò ora la parola all'onorevole Melchiorre, pregandolo a seguire quest'ordine d'idee o accettandole, o combattendole, ma a non allontanarsi dalle medesime.

MINERVINI. Chiedo di parlare per una mozione d'ordine.

PRESIDENTE. Permetta, debbo prima accordarla all'onorevole Melchiorre che l'ha pure chiesta per una mozione d'ordine, ossia intorno all'incidente che si è sollevato; quindi per non intralciare una discussione coll'altra, parli pel primo l'onorevole deputato Melchiorre.

MELCHIORRE. Siccome l'onorevole Mancini colla sua solita lucidezza rassegnava alla Camera il voto della Commissione, e la prima volta annunziava un dissenso, un disaccordo, il quale deve certamente sorprendere la Camera, imperocchè finora la Commissione è proceduta innanzi in tutte le difficoltà, e sono state serie, del migliore accordo possibile, permetterà perciò la Camera che io dica due parole del come sia sorto in questo momento un dissidio nel seno della Commissione.

Gli articoli 17 e 18 del progetto di legge dalla Commissione formulato, e dal Ministero accettato, riguardano esclusivamente le provincie meridionali in due questioni capitali, ossia giudizi di promiscuità, e giudizi di reintegra dei beni demaniali usurpati, ed una volta posseduti dai comuni.

Siccome questi due articoli interessavano le provincie meridionali, e noi a queste provincie apparteniamo, assumevamo perciò tutta la responsabilità non solo della compilazione, ma di tutte le conseguenze che per avventura avessero potuto derivare dalle teorie che informano gli articoli 17 e 18 del succennato progetto.

La Camera deve pur sapere, ed è interessante che lo sappia, che ieri sera la Commissione per ben tre ore continue discusse, fra le altre questioni, anche questa, coll'intervento nel suo seno di tre ministri, fra i quali quello d'agricoltura e commercio. La Commissione intese con tutto il possibile raccoglimento ed attenzione le teoriche e le notizie di fatto che le veniva sull'argomento somministrando l'onorevole ministro d'agricoltura e commercio, con quella lucidezza che lo distingue nella sposizione delle cose che riguardano il suo dicastero; ma la Commissione, dopo avere intesa questa relazione minuta e circostanziata non prese alcuna deliberazione sul da farsi. La Commissione stessa questa mattina si è riunita, e coll'assiduità che ha messa in tutto questo lavoro importantissimo e seriissimo non ha ponderato e discusso questo argomento. Per lo che la minoranza di essa vedendo improvvisamente fatta una nuova compilazione, e non essendo in grado, forse per la limitazione del proprio intelletto, di comprendere tutta quanta la portata e l'estensione di principii e delle conseguenze che ne potranno per avventura derivare, si è creduta in coscienza di non poter dare recisamente il suo voto come ha potuto dare l'onorevole Mancini a nome della maggioranza, sicuro e fiducioso nelle sue forze, delle quali noi certamente non vogliamo fargli contestazione, ma noi altri più limitati e meno sicuri dell'onorevole Mancini ci troviamo nella necessità o di respingere la improvvisata nuova compilazione, per non essere in grado di poter pronunziare coscienziosamente il nostro giudizio, o di accettarla senza disamina.

Ed è per conseguenza di ciò che io pregherei la Camera, se mai accogliesse questa nostra esplicita confessione, a volere, come si è fatto per gli altri articoli, rinviare l'esame della nuova proposta alla Commissione stessa.

TORNATA DEL 21 GIUGNO

Qualora la Camera adottasse la proposta della minoranza, la quale non mira ad altro che ad illuminare la propria coscienza, per unirsi al voto degli altri onorevoli colleghi della maggioranza, in allora domani la Commissione stessa manifesterebbe i definitivi risultati de' suoi studi; qualora poi la Camera credesse di continuare la discussione e fosse abbastanza illuminata, come io voglio sperare, in tal caso la minoranza riserva il suo giudizio, e durante la discussione chiederei all'onorevole presidente che le venisse accordata la facoltà di parlare, se le convinzioni della maggioranza...

MANCINI. Domando la parola.

MELCHIORRE. ...non potessero essere divise e consentite da lei.

PRESIDENTE. Ora la parola spetterebbe all'onorevole Minervini per una mozione d'ordine; ma siccome si è proposta la questione sospensiva, quindi a me pare.....

MINERVINI. Io non entro nella discussione tra la minoranza e la maggioranza della Commissione; io dico che noi abbiamo una proposta della maggioranza, noi non dobbiamo che occuparci di questa. Ho presentato un emendamento di questo genere alla Commissione, e segnatamente al mio dotto e carissimo amico Mancini, perchè in seno della Commissione proponesse detto mio emendamento, il quale ha per iscopo di mantenere per le provincie napoletane e siciliane le facoltà date ai commissari ripartitori della già Commissione feudale; se non che io, in luogo di dare tali funzioni ai prefetti, le amerei date ai presidenti dei tribunali circondariali, salvo l'appello nei termini alle Corti di appello; e ciò perchè non amo che i prefetti avessero a ritenere facoltà giudicanti che meglio è devolvere ai magistrati ordinari, ed un appello dall'ordinanza del prefetto mi conturba.

Ora abbiamo una proposta; non credo che possa questa proposta raggiungere il concetto, ma conviene pure discuterla e tenerla da conto, io credo; sicchè pregherei che la medesima venisse stampata e distribuita, onde potesse la Camera giudicarne; e prego l'onorevole Mancini a dare lettura del mio emendamento a lui confidato, onde la Camera ne avesse notizia, e possano i miei colleghi discuterne. Non tengo alla parola, ma al concetto. Noi dobbiamo far sì che nelle provincie meridionali le usurpazioni sul demanio comunale e provinciale le quali costituiscono un fomite di pubblico malcontento, abbiano termine.

Per siffatte considerazioni, io pregherei che il mio emendamento e la proposta Mancini venissero stampati e distribuiti, ed in questo frattempo la Commissione potrebbe mettersi d'accordo.

Se domani la Commissione sarà venuta d'accordo su questo punto, noi discuteremo la proposta; se non sarà concorde, vedremo il modo di proporre una redazione che possa venire accettata, a garanzia delle misure contro la usurpazione.

Ecco la preghiera che io intendeva di sottomettere alla Presidenza.

Signori, sappiate che nelle provincie napoletane e siciliane ci ha quasi la schiavitù; e che mentre vi ha una legge che distrugge cotanta infamia, la prepotenza dei ricchi usurpatori fece causa comune con la tirannia borbonica, e contende la reintegra dei demani e la loro divisione ai proletari, non ostante una legge che rivendicò a giustizia i diritti del popolo.

È una grave disputa; io richiamo alla stessa la giustizia della Camera e spero con buoni risultati.

MANCINI. La Camera senza dubbio apprezzò il motivo che ha obbligato la Commissione, prima ancora di nuovamente adunarsi, ad esaminare durante la seduta stessa la formola discussa col Ministero, e la sua maggioranza ad accettarla: ieri non si sperava che nella discussione della legge si facesse oggi tanto cammino, quanto per buona fortuna ne abbiamo fatto. Certamente la Commissione non poteva lasciare la Camera senza materia di discussione; e siccome erasi già ventilato l'argomento, come ha ben detto l'onorevole Melchiorre, non una, ma ripetute volte nel seno della Commissione, anche con l'intervento dei ministri; e vi erano due sistemi in presenza, e tutte le disposizioni si manifestavano per una specie di conciliazione tra i medesimi, tradotta ormai nella formola che ho avuto l'onore di proporre; perciò tutti i membri della Commissione che si trovarono qui presenti furono in grado di aderire all'anzidetta proposta. Ma appunto perchè la Commissione ha avuto finora costantemente la fortuna di essere concorde negli argomenti gravi e difficili di questa legge, ed abbiamo speranza di esserlo ben anche in quest'ultima parte della legge stessa, a nome della sua maggioranza io non solo accetto, ma domando il rinvio dell'articolo a nuovo esame della Commissione: se la Camera voglia ancora discutere per brevi momenti l'articolo 15, non rimarrà domani che a discutersi questo articolo ultimo da surrogarsi agli articoli 17 e 18, e gli altri due articoli dei quali è stata riservata la compilazione definitiva.

PRESIDENTE. Allora si discuterebbe l'articolo 15.

MANCINI. Precisamente.

PRESIDENTE. Ne darò nuovamente lettura:

« Le controversie devolute per questa legge alle autorità giudiziarie, le quali si trovino pendenti in primo grado di giurisdizione, saranno, mediante semplice citazione e conclusione motivata, portate dalla parte più diligente avanti al giudice di prima istanza, competente per ragione di materia e di luogo.

« Le controversie non ancora definitivamente decise, per le quali è esaurito il primo grado di giurisdizione, in qualunque stato esse si trovino, ed ancorchè siano intervenuti gli avvisi che debbono precedere la sovrana provvisione, dove questa sia per legge richiesta, saranno portate con le medesime forme al tribunale od alla Corte d'appello, secondo le ordinarie regole di competenza, senza bisogno di nuova procura, ed ammesse in tutti i casi nuove produzioni e prove nel giudizio d'appello. »

Resta inteso che la proposta dell'onorevole Minervini avrebbe effetto per tutti gli altri articoli.

Dunque la discussione è aperta sull'articolo 15 di cui ho testè data lettura.

MANCINI. Domando la parola per una spiegazione a nome della Commissione.

PRESIDENTE. Ha la parola.

MANCINI. L'articolo 15, quale leggevasi stampato nel progetto della Commissione, constava di due parti.

La prima riguardava le cause pendenti attualmente in prima istanza davanti alle giurisdizioni del contenzioso amministrativo; vi era disposto, e questa disposizione si mantiene senza modificazione, che queste cause passino ai giudici ordinari di prima istanza, nello stato in cui si trovano, mediante un semplice atto di citazione e relative conclusioni motivate: l'aggiunta di quest'ultima frase dipende da che è già stato deliberato nell'articolo 12 che la forma sommaria debba essere comune a tutti questi procedimenti. In questa parte non vi è altra modificazione nella compilazione dell'articolo 15, come leggevasi nel progetto stampato.

Nella seconda parte l'articolo 15 disponeva che passassero alla giurisdizione ordinaria d'appello i giudizi di contenzioso amministrativo che si trovassero vertenti avanti il Consiglio di Stato di Torino o in qualunque luogo in secondo grado di giurisdizione; il che provvedeva a sufficienza per i giudizi nei quali per legge non fosse necessità di un'approvazione sovrana per convertire in cosa giudicata i semplici avvisi di una giurisdizione superiore.

Nulla però disponeva la seconda parte dell'articolo 15 relativamente alla sorte che avrebbero tutti i procedimenti in simile grado vertenti in materia di contenzioso amministrativo delle provincie napoletane e siciliane, nelle quali in grado d'appello i giudizi passavano prima alla Corte dei conti, di poi dietro ulteriore richiamo che si proponesse dalle parti contro la decisione della Corte dei conti, passavano in Napoli al Consiglio amministrativo, e per la Sicilia era in questione se passar dovessero del pari consultivamente al Consiglio di Stato di Torino, o alla così detta Commissione dei presidenti di Palermo; e finalmente, esaurita anche questa disamina, si trasmettevano gli atti al Ministero che doveva farne oggetto di proposta per la risoluzione sovrana.

Vi ha dunque per le provincie napoletane e siciliane cause di contenzioso amministrativo, nelle quali il primo grado di giurisdizione è stato esaurito, ma che si trovano vertenti o innanzi alla Corte dei conti, o al Consiglio amministrativo, o presso il Ministero, ma non ancora hanno acquistato questi avvisi l'autorità di cosa giudicata, perchè non potrebbero ottenerlo che in virtù di approvazione sovrana, o perchè penda tuttora contro il relativo provvedimento alcun legale richiamo.

Quindi sorge la questione: lasceremo noi ancora al potere esecutivo, dopo l'approvazione e la promulgazione di questa legge, una potestà eccezionale che in

principio e per regola generale si è ritirata? È sembrato che nol si debba, è sembrato che tra i due espedienti o di lasciare ancora una quantità di affari contenziosi, di veri giudizi, senza le garanzie che questa legge crede indispensabili nell'interesse dei cittadini e della giustizia, ovvero di far riesaminare un certo numero di affari non ancora decisi in modo definitivo ed assolutamente irrettabile dalle Corti di appello, questo mezzo racchiudesse minori inconvenienti.

In conseguenza non si propone che di modificare la seconda parte dell'articolo 15 in modo che anche per le provincie meridionali i giudizi di contenzioso amministrativo, ne quali il primo grado di giurisdizione si esaurisce, ma non ancora decisi definitivamente con la formazione della cosa giudicata, passino alle Corti d'appello, le quali debbono pronunziare sopra di essi. Ed avuto riguardo che in materia di contenzioso amministrativo le decisioni dei Consigli di prefettura erano tutte esecutorie nonostante appello; si è anche considerato che il rimandare alle Corti d'appello anche i procedimenti che si trovano in qualunque stato in questi superiori gradi di giurisdizione non ritarderà, nè impedirà l'esecuzione di tali decisioni.

Pertanto la Camera ben vede non esservi materia a grave discussione, non proponendosi che di completare l'articolo 15, aggiungendo le disposizioni indispensabili per gli affari del contenzioso amministrativo delle provincie napoletane e siciliane, e ad essi estendendo quelle stesse date pei giudizi di contenzioso amministrativo delle altre parti d'Italia vertenti in grado di appellazione.

Aggiungerò una sola avvertenza. Siccome per la Lombardia poteva sorgere il dubbio se, trasmessi questi affari alle Corti d'appello, potessero essere ammissibili nuove produzioni e nuove prove, attesa la procedura civile austriaca che ciò vieta, mentre innanzi al Consiglio di Stato era ammissibile ogni nuova produzione e prova; siccome era da supporre che in vista appunto di quest'ultima facoltà le parti non si fossero affrettate ad esaurire tutt' i mezzi di prova in prima istanza; si propone perciò di dichiarare che in questi giudizi di contenzioso amministrativo saranno innanzi alle Corti d'appello ammissibili nuove produzioni e nuove prove. Questa disposizione, sebbene superflua per le provincie dove la procedura in via di regola ammette le nuove produzioni e prove in grado d'appello, avrà il suo effetto innanzi alle Corti d'appello lombarde.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

BORGATTI, relatore. L'onorevole Melchiorre dichiarava testè alla Camera che la Commissione, non ostante la gravità della materia e le molte quistioni sorte, essa ha potuto sempre ritrarre dalle discussioni che hanno avuto luogo nel suo seno la grata soddisfazione di un accordo pienissimo. Se questo accordo può sembrare rotto nella discussione che ora ha qui luogo tra noi, e signori, in questi ultimi articoli transitori, egli è

TORNATA DEL 21 GIUGNO

perchè non ci è stato concesso un tempo sufficiente per esaminare tra noi con calma e ponderazione le modificazioni che ai detti articoli sono state portate. Perciò è accaduto che si riveli ora tra noi una maggioranza ed una minoranza, mentre, allorchè sono state discusse dinanzi alla Camera le grandi quistioni sorte sui punti fondamentali della legge ci avete sempre trovati compatti ed unanimi.

L'onorevole Melchiorre e l'onorevole Mancini hanno accennato ad un desiderio che io divido pienamente con loro, ed è che ogni discrepanza, comechè apparente, cessi tra noi.

Egli è perciò che io porgo una preghiera affinchè ella voglia concederci di potere anche su questo, come sugli altri articoli già designati, aver tempo di parlare tra noi, per riprendere poscia domani la discussione.

PRESIDENTE. Mi pare che sia questo il partito migliore; quindi s'intenderà accolto, se non vi sono opposizioni. (*Voci. Sì! sì!*)

Prego la Camera di riunirsi in seduta domani a sera, ben s'intende, oltre alla seduta diurna.

La seduta è levata alle ore 5.

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° Discussione della parte ordinaria del bilancio dell'anno corrente del Ministero di agricoltura e commercio.

Discussione dei progetti di legge:

2° Riscossione delle imposte dirette;

3° Pensioni vitalizie al generale D'Apice e ad altri ufficiali veneti;

4° Maggiori spese riflettenti le provincie meridionali;

5° Interpellanza del deputato Del Giudice al ministro delle finanze sulla mancata distribuzione del sale ai censuari del Tavoliere di Puglia;

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° Svolgimento del progetto di legge del deputato Macchi per la soppressione degli articoli del Codice penale relativi al duello;

8° Svolgimento della proposta di legge del deputato Catucci ad oggetto d'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*.