

## 1<sup>a</sup> TORNATA DEL 9 MAGGIO 1873

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AVVOCATO GIUSEPPE BIANCHERI.

SOMMARIO. *Atti diversi. — Incidente sull'ordine del giorno. — Interrogazione dei deputati Mancini e Peruzzi intorno alla frequenza di conflitti di attribuzioni tra le autorità amministrative e giudiziarie — Risposte e dichiarazioni del presidente del Consiglio — Osservazioni e istanze del deputato Peruzzi — Spiegazioni del ministro e del deputato Piroli — Repliche del deputato Mancini — Proposizione del ministro per le finanze sull'ordine del giorno, e avvertenza del presidente.*

La seduta è aperta alle 11 25 antimeridiane.

**BERTEA**, segretario, legge il processo verbale della tornata precedente, il quale è approvato; indi espone il seguente sunto di petizioni:

691. Diego Cavasiero, da Montecorvino Pugliano, si rivolge alla Camera per ottenere che dal Ministero della pubblica istruzione sia ritenuto valido l'esame di licenza superato da suo figlio in Napoli, quantunque questi si trovasse iscritto al liceo di Salerno.

692. Il Consiglio municipale di Castorale sottopone alla Camera alcune considerazioni affinché col progetto di legge per il completamento della viabilità sia provveduto a far cessare l'attuale isolamento di quella città, capoluogo di circondario, col decretare le strade necessarie allo sviluppo della sua industria e commercio.

### ATTI DIVERSI.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Gabelli, per affari particolari, chiede un congedo di giorni otto.

(È accordato.)

La Camera rammenta che in occasione della discussione del progetto di legge intorno ai danni cagionati dalla inondazione, la Commissione che riferiva sul medesimo progetto di legge presentava il seguente ordine del giorno:

« La Camera raccomanda al Governo di provvedere, al più presto, alla istituzione della *scuola d'applicazione per gli ingegneri idraulici* nella città di Ferrara, in correlazione alla legge dittatoriale 14 febbraio 1860 ed al reale decreto 24 agosto 1863. »

Quest'ordine del giorno non avendo potuto essere discusso in quell'occasione, fu deliberato che si sarebbe aperta la discussione sopra esso in una seduta straordinaria.

Ora dunque si apre la discussione su quest'ordine del giorno.

La parola spetta all'onorevole Mazzucchi.

**MAZZUCCHI.** L'onorevole Commissione che riferiva intorno al progetto di legge sui provvedimenti pei comuni inondati e danneggiati dalle rotte del Po, rilevava un nesso tra gli avvenuti disastri e l'organizzazione della scuola idraulica in Ferrara già istituita e non attuata. Imperocchè l'onorevole Commissione da accurati studi nella più adatta località si riprometteva di avere...

**PRESIDENTE.** Perdoni, onorevole Mazzucchi, se ella volesse acconsentire, io la pregherei di desistere, per ora, dal suo discorso, e di permettere che possa aver luogo una interrogazione presentata dall'onorevole Mancini nella tornata del 21 scorso dicembre, e che era inteso dovesse venire all'ordine del giorno di quest'oggi per la prima.

(*Segni di assenso del deputato Mazzucchi.*)

### INTERROGAZIONE DEL DEPUTATO MANCINI SUI CONFLITTI DI GIURISDIZIONE.

**PRESIDENTE.** Do facoltà di parlare al deputato Mancini per isvolgere la interrogazione a cui si è associato il deputato Peruzzi.

Essa è concepita nei seguenti termini:

« I sottoscritti domandano d'interrogare il signor ministro dell'interno intorno alla frequenza dei conflitti di attribuzione, ed alla necessità di far cessare legislativamente ed amministrativamente i vizi dell'attuale sistema, provvisoriamente mantenuto dalla legge 20 marzo 1865 (allegato E). »

**MANCINI.** Movendo un'interrogazione al Governo intorno ai *conflitti d'attribuzione*, alla loro troppa creata frequenza, e al disastroso prolungamento di u

sistema che, soltanto come provvisorio, erasi temporaneamente ammesso per risolverli, sento anzi tutto il bisogno di dichiarare che questa interrogazione non ha e non può avere menomamente carattere e scopo di un atto d'opposizione di parte politica. Basterebbe ad escluderlo il vedere in essa associato al mio nome il nome illustre dell'onorevole deputato Peruzzi, che siede nella parte opposta di quest'Assemblea. Ed il congiungimento dei nostri nomi non farà meraviglia alla Camera, quando essa rammenti che torna a principale merito dell'onorevole Peruzzi l'aver in qualità di ministro dell'interno propugnato al cospetto del Parlamento l'abolizione del contenzioso amministrativo nel 1864; come dal mio canto accetto in faccia al paese la morale responsabilità di aver prestato ai suoi sforzi, sebbene già allora sedessi sui banchi dell'Opposizione, il mio debole concorso.

Grandi e legittime speranze si fondavano, e con ragione, sul sistema novello che con quella grande riforma veniva ad essere inaugurato; ed io sono convinto che, quando la legge del 20 marzo 1865, che abolì in Italia i tribunali del contenzioso amministrativo, sia restituita alla sua sincera significazione, e cesserà di essere elusa ed insidiata nella sua applicazione, dovranno scaturirne per le private e pubbliche libertà immensi benefizi.

Oggi però è un fatto universalmente deplorato, e che ha richiamato nel nostro paese l'attenzione di quanti desiderano inviolati i principii della giustizia, che frequentissimo è il caso in cui, trovandosi i cittadini in litigio davanti ai tribunali con l'amministrazione, si veggono distratti dai loro naturali giudici, ed il semplice decreto di un prefetto, il quale eleva il così detto conflitto di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, arresta col suo *veto* il corso ordinario della giustizia. Così sorge una controversia pregiudiziale rivolta a disputare all'autorità giudiziaria la propria competenza; e la risoluzione di una controversia così vitale non è lasciata all'autorità stessa, custode ed applicatrice del diritto, ma è trasportata in un collegio amministrativo qual si è il Consiglio di Stato.

Certamente io non intendo di mettere in dubbio che tale sistema oggi in vigore risponde alle leggi esistenti, precisamente perchè in quella stessa legge del 1865, la quale abolì il contenzioso amministrativo, trovandosi la Camera a fronte di molteplici sistemi che erano in vigore nelle varie provincie d'Italia per la risoluzione dei conflitti di attribuzione, mentre deliberò che una legge speciale dovesse definitivamente provvedere al regolamento di questi conflitti, fu nella necessità di prescegliere uno dei sistemi preesistenti, acciò temporaneamente funzionasse durante un periodo provvisorio, cioè fino al novello provvedimento legislativo. Perciò in via puramente provvisoria fu allora posta in vigore la legge sarda del 1859, che deferiva al Consi-

glio di Stato la risoluzione dei conflitti di attribuzione.

Io non ignoro nè contesto che la legge medesima sia quella che investì fino ad ora il Consiglio di Stato di siffatta giurisdizione, e che concede al prefetto, ed al solo prefetto, senza verun limite, condizione o garanzia, l'enorme potere di arrestare colla potenza di una sua parola l'azione di qualunque Corte o tribunale, dichiarando di elevare un conflitto di attribuzione.

Ma lo scopo pratico delle mie interrogazioni, mi affretto a dichiararlo, tende a conoscere le intenzioni del Governo primamente intorno ad una riforma legislativa ed al definitivo provvedimento, esplicitamente riservato nel 1865, e successivamente ancora più sollecitato e promesso nelle discussioni parlamentari della Camera e del Senato, e che pure non solo non si è realizzato, ma neanche iniziato.

Convieni in secondo luogo esaminare se, anche in pendenza della vigente legge provvisoria, il sistema della sua applicazione non si trovi viziosamente aggravato a danno della giustizia e dei principii regolari della materia, per la frequenza eccessiva delle elevazioni di conflitti e per l'indirizzo che oramai sembra invalso nelle norme per risolverli.

Vi ha, o signori, un abisso che separa il sistema amministrativo, quale è stato ridotto nel nostro paese da quella stessa provvida legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865, e quello che io chiamerò (perchè tal nome esso merita) il sistema francese.

Il sistema francese non ha riscontro in verun altro paese dove sia una verità la libertà politica, e dove non manchino garanzie efficaci dei diritti dei cittadini.

In vano ne cerchereste la traccia, non dico soltanto nella vecchia Inghilterra, ma anche presso la giovane nazione degli Stati Uniti d'America, che pur tanto ha ereditato delle vecchie istituzioni britanniche. Tra gli Stati moderni il Belgio, che possiede, per quanto riguarda l'organismo formale, un'amministrazione poco dissimile dalla francese, ho dimostrato che non ha con essa una connessione necessaria, una giurisdizione esercitata da tribunali speciali del contenzioso amministrativo, ma lo Stato e le pubbliche amministrazioni possono abbandonarsi con fiducia, e senza esporsi a pericoli ed inconvenienti, unicamente alle decisioni della giustizia ordinaria, semprechè si elevassero controversie intorno ai limiti delle attribuzioni dell'autorità amministrativa e della giudiziaria. In Francia, conviene riconoscerlo, si esplica il sistema con caratteri, sotto tutti gli aspetti, impossibili a giustificarsi, ma che può trovare spiegazione e scusa nelle condizioni storiche, tradizionali e politiche di quel paese, avuto riguardo soprattutto all'epoca in cui il sistema stesso ebbe nascita e consolidazione.

Allora, nel fervore della grande rivoluzione fran-

cese, esisteva nel sentimento nazionale e nell'opinione liberale una ragionevole diffidenza verso il potere giudiziario, a causa della resistenza sistematica e tradizionale, che avevano per lungo tempo opposta le grandi Corti di magistratura, cioè i Parlamenti, a tutte le riforme invocate a nome della libertà. Quelle *compagnie*, composte di uffici *venali* o *creditori*, eransi trasformate in protettrici dello *statu quo*, come sogliono sempre quelle autorità che s'illudono nel credere la immobilità e la conservazione di quanto esiste nelle politiche istituzioni, qual pegno e garanzia di stabilità delle istituzioni medesime.

I privilegi del clero, della nobiltà, tutte le eccezioni al diritto comune, da secoli trovavano larga protezione in quelle assemblee giudiziarie. Si spiega dunque facilmente come un Governo novatore e rivoluzionario, volendo vincere gli ostacoli, rimuoverli anche senza affaticarsi a combatterli, e tormentato dalla quotidiana necessità di pronta e vigorosa azione in circostanze straordinarie e difficili, quali erano quelle in cui versava nell'interno e nell'esterno la Francia, avesse dovuto inventare un'arme di guerra corrispondente a quei momentanei bisogni. Fu allora immaginato e creato il sistema della onnipotenza dell'amministrazione; fu allora interdetto severamente all'autorità giudiziaria d'ingerirsi in qualunque cognizione di atti amministrativi, per modo che l'atto del più oscuro amministratore, di un sindaco o di chi ne facesse le veci, solo perchè rivestisse il carattere di un atto amministrativo, acquistò un'autorità inviolabile ed inaccessibile all'esame ed alla competenza della potestà giudiziaria. Si fece di più; si scrisse nel Codice penale una pena per quei tribunali o giudici, i quali avessero l'audacia di chiamare innanzi ad essi a sindacato un amministratore qualsiasi, ovvero si permettessero di valicare i confini rigorosamente assegnati alle attribuzioni giudiziarie, e di portare uno sguardo indiscreto su qualunque fosse l'atto che emanasse dalla pubblica amministrazione.

Tale, o signori, è il sistema il quale ha logicamente bisogno e necessità di essere guarentito dalla sanzione e dal presidio dei conflitti di attribuzione. Imperocchè, ridotte l'amministrazione e la giustizia a due potenze emule e rivali, e come due autorità costituite in condizioni d'eguaglianza, sorge la necessità di munire anche l'amministrazione di propri mezzi di difesa contro le possibili invasioni dell'autorità giudiziaria nel suo campo: e questo mezzo di difesa è appunto l'elevazione del conflitto, e l'affidare alla cognizione di un supremo collegio dell'ordine amministrativo le controversie che riguardano in ciascun caso la determinazione dei limiti delle rispettive attribuzioni.

Ora, ognuno vede come questo sistema nel regno d'Italia è crollato dai fondamenti, non ne esiste più vestigio presso di noi, come non ne esiste nel Belgio;

imperocchè noi abbiamo garentito all'amministrazione piena libertà ed indipendenza, ma non assoluta, bensì condizionata. L'amministrazione ed il Governo abbiamo voluti liberi ed indipendenti da qualsivoglia ostacolo, sotto la condizione però che osservino le leggi esistenti e rispettino inviolati i diritti che i cittadini dalle leggi medesime riconoscono. Fino a che l'azione dell'amministrazione si racchiude entro questi confini, essa esercita un potere ed un mandato discrezionale, ed un tale esercizio non ammette revisione o richiamo di sorta, fuorchè negli ordini gerarchici dell'amministrazione medesima.

Ma quante volte sorga la disputa, se l'amministrazione coi suoi atti abbia infranta la legge e lesi i diritti dei cittadini, coloro i quali in questa ipotesi invocano fuor di proposito il principio dell'indipendenza dell'autorità amministrativa, commettono un evidente errore, dappoichè non vi ha indipendenza possibile dell'amministrazione per farsi superiore alla legge; e, se taluno ci rimproveri che nel nostro sistema rendiamo l'amministrazione vincolata, dipendente, impotente a fare a suo talento il bene o il male, ed a rispettare o violare la legge ed il diritto; noi risponderemo, gloriandoci di un tal sistema, che la nostra liberale legislazione ha inteso di inaugurare sulle norme del Belgio e di altri liberi paesi.

Nondimeno, o signori, nella discussione di quella legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo, molti dei miei colleghi ne serberanno forse memoria, sorse ad oppugnarla virilmente, con quella grande facondia che tutti in lui riconoscevano, uno dei più insigni oratori e membri della Camera, di cui oggi mi è grato di rammentare a titolo d'onoranza il nome, voglio dire il Cordova. Egli sostenne un assunto, che in quel giorno parve bizzarro e singolare, cioè che la legge da noi difesa e propugnata, anzichè condurre a risultamenti liberali, avrebbe prodotto conseguenze contrarie, del che niuno sapeva farsi ragione, avuto riguardo all'essenza della legge stessa ed allo scopo della proposta riforma, che era quello di circondare di più solide garanzie i diritti dei cittadini, e la custodia e l'osservanza delle leggi. Ma quell'uomo politico, il quale congiungeva alle cognizioni teoriche la pratica esperienza prodotta dall'ufficio da lunghi anni esercitato nel seno di quel corpo stesso che doveva essere, come fu, investito della decisione di queste ardue controversie, si ostinò nel suo sinistro presagio.

Ed al presente, dopo che la burocrazia riuscì a scoprire il lato debole di quella legge, cioè l'essersi provvisoriamente mantenuto in vigore il sistema francese de' conflitti di attribuzione, pur troppo l'esperienza degli ultimi anni è venuta a dargli ragione, e noi siamo pervenuti a questo doloroso risultamento, che cioè abbiamo veduto nella pratica le garanzie, che prima esistevano scarse ed imperfette, dei diritti dei citta-

dini, scemarsi maggiormente e pressochè dileguarsi, crescendo a dismisura la potenza assoluta ed insindacabile dell'amministrazione.

Noi avevamo, è vero, in quella legge introdotta testualmente una disposizione sacrosanta che, nella costituzione del Belgio, si stimò degna di figurare tra gli articoli fondamentali di quel patto liberale, cioè la consacrazione assoluta ed indistinta dell'autorità giudiziaria, di pronunziare e dichiarare la incostituzionalità ed illegalità degli atti del potere esecutivo e dell'amministrazione, sempre che essi non fossero esattamente conformi alle leggi ed ai regolamenti generali dello Stato, per ridurli destituiti di effetto. Questo articolo della Costituzione del Belgio identicamente passò nella nostra legge del 20 marzo 1865, e venne a sanzionare, con l'autorità di una legge scritta e codificata, quella massima protettrice del diritto, la quale, conviene dirlo a gloria ed onore della italiana magistratura, era già precedentemente invalsa ed accettata nella nostra giurisprudenza.

La nostra legge fece di più: statui che, quante volte un cittadino lamentasse leso alcun suo *diritto*, e non già pregiudicato semplicemente alcun suo *interesse*, gli fosse aperto l'adito allo sperimento di un'azione giuridica avanti i tribunali ordinari, alla competenza dei quali non facesse ostacolo l'essere intervenuto un *atto amministrativo* o un *provvedimento del potere esecutivo*.

In Francia, non saprei meglio dimostrarvi le conseguenze del sistema che proibiva all'autorità giudiziaria di prendere conoscenza degli *atti di amministrazione e di governo*, quanto additandovi l'estrema logica conclusione a cui quel sistema è inevitabile che conduca. Adduciamone un esempio freschissimo, la espulsione dal territorio francese del principe Napoleone, seguita dalla sentenza del tribunale della Senna, che, con mirabile ingenuità e quasi senza coscienza di pronunziare una bestemmia giuridica, si dichiarava *incompetente* per trattarsi di ordini e provvedimenti di Governo!!

Ora il paese, ove ciò può accadere, a noi sembra governato a regime dispotico, abbia anche forma e nome di reggimento repubblicano. Per noi, in un paese dotato d'istituzioni libere e di garanzie costituzionali, il potere legislativo è il solo cui spetta assegnare limiti e restrizioni alle libertà naturali dei cittadini; ed è necessaria una legge per potersi proscrivere una classe di persone che si reputi poco conciliabile con la sicurezza e l'ordine pubblico del paese, e per autorizzare straordinariamente il Governo a far liste di proscrizione. Saranno leggi deplorabili, eccezionali, le quali è desiderabile che non macchino giammai il sistema legislativo di un popolo libero. Quando la legge ha parlato, nulla vi ha d'illeale, d'incostituzionale, nell'atto del potere esecutivo, il quale esercita un'autorità di cui trovasi legalmente rivestito. Ma, se presso di noi venisse in mente al potere esecutivo di proscrivere ar-

bitrariamente un cittadino, potrebbe alcuno dubitare che questo cittadino, leso in uno dei più essenziali suoi diritti, non volendo soggiacere al male di una pena senza un giudicato che lo condanni, e senza aver commesso reato meritevole di pena somigliante, invocando la giustizia dei tribunali, troverebbe ascolto? Come non sarebbe chiuso il santuario della giustizia a quanti cittadini ricusassero il pagamento d'imposte decretate dal potere esecutivo senza legge ed autorizzazione del Parlamento? Se non che per gl'invalsi abusi sarebbe da temere che s'elevasse anche in tale occasione un conflitto d'attribuzione, per sostenere innanzi al Consiglio di Stato (come in vero più volte si sostenne) che, quando vi siano provvedimenti che muovano da alti motivi di governo, dalla così detta *ragione di Stato*, i tribunali sono incompetenti, debbono bendarsi gli occhi, e la statua della giustizia debbe rimanere velata!

**PRESIDENTE.** Onorevole Mancini, questa che ella fa, non è un'interrogazione, è una dissertazione, è quindi obbligo mio di chiamarla all'osservanza del regolamento. Di ciò mi rincresce, ed ella deve comprendere che questa non è per me cosa piacevole, ma debbo fare il mio dovere verso tutti.

**MANCINI.** Io sono anche pronto a cessare, essendo agli ordini della Camera, ma, se parlo, ho diritto e dovere di giustificare ogni mia affermazione.

*Voci a sinistra.* Parli! parli!

**PRESIDENTE.** È inutile che dicano *parli! parli!* Ho già spiegato ieri che se ad un partito qualunque, fosse anche quello della maggioranza, piacesse inaspettatamente di spezzare nelle mani del presidente il potere che gli è affidato, non vorrei rimanere neanche un minuto secondo a questo posto. Dobbiamo tutti rispettare il regolamento, perchè senza regolamento non è possibile un'Assemblea deliberante.

**MANCINI.** Mi permetta, onorevole presidente, che sopra queste ultime parole...

**PRESIDENTE.** Non ho rivolto queste parole all'onorevole Mancini.

**MANCINI.** Mi permetta l'onorevole presidente di maravigliarmi del concetto che ha espresso riguardo alla maggioranza, poichè ufficio del presidente nelle Assemblee parlamentari è quello di tutelare i diritti delle minoranze...

**PRESIDENTE.** Per l'appunto. Ho detto precisamente che avrei resistito anche alla maggioranza.

**MANCINI.** Le maggioranze non hanno bisogno del presidente per sostenersi. (*A sinistra.* È vero!) La maggioranza può sempre, deliberando col numero, dettar la legge, interrogare ed interpellare. Del resto vi ha il debito di non uscire dall'argomento, e di non dir cose superflue, ma non si fa uso in alcuna Assemblea della clessidra per contare le parole che si debbono pronunziare, e per misurare il tempo di un discorso.

**PRESIDENTE.** Debbo ancora spiegare il mio pensiero.

Ho detto che qualora nel disimpegno dell'ufficio che la Camera mi ha affidato, volesse una parte qualunque della Camera capricciosamente, senza ragione alcuna, indurmi a violare il regolamento, mi riputerei indegno di rimanere a questo posto. Del resto, è da osservare che un'interrogazione non è, nè una dissertazione, nè una discussione.

MANCINI. La questione è soltanto questa... (*Movimento del ministro per l'interno*)

PRESIDENTE. L'onorevole ministro Lanza vuol dire qualche cosa?

LANZA, *presidente del Consiglio*. Vorrei solo avvertire che l'onorevole Mancini non ha che a rivolgermi un'interrogazione riguardo ai conflitti, ma non deve entrare nel merito. Trattandosi di una interrogazione, non si può disertare a lungo sull'argomento; difendere un'opinione, combatterne un'altra; ma io debbo dichiarare fin da questo momento che, per quanto possa essere ancora lungo e largo lo svolgimento che voglia dare l'onorevole Mancini alla sua tesi, non credo per ora di essere in grado di entrare in materia, e rispondere punto per punto a tutte le sue considerazioni. Egli infatti mi ha dichiarato alcuni giorni prima che si desse luogo a questa interrogazione, che si sarebbe limitato a rivolgersi al Ministero per chiedere quali fossero i suoi intendimenti circa la legge sui conflitti; se intendeva, cioè, riformarla, ed esprimere il suo avviso circa gli abusi che per avventura potessero riscontrarsi nell'applicazione e interpretazione di questa legge.

Non mancherà l'occasione nella quale l'onorevole Mancini potrà sviluppare tutta la sua dottrina in proposito; ma non mi pare che questo sia il momento opportuno, tanto più che io stesso rivolsi preghiera all'onorevole presidente di voler interrompere la discussione che era incominciata intorno alla scuola degli ingegneri in Ferrara, appunto per compiacere e all'onorevole Mancini e all'onorevole Peruzzi, che mi avevano fatto istanza perchè fosse dato luogo a questa interrogazione.

Io quindi lo pregherei a voler restringere il più che può la sua interrogazione, per non riuscire ad una dissertazione che ora sarebbe affatto intempestiva.

MANCINI. Sono anzitutto nel diritto di rettificare i fatti. Non vi fu altra intelligenza preliminare col l'onorevole presidente del Consiglio, meno su due punti: primamente, che, invece di una interpellanza, la quale avrebbe fatto luogo naturalmente ad una discussione collettiva, alla quale avrebbero avuto diritto di partecipare tutti i membri della Camera, per economia di tempo, si sarebbe per ora da noi fatta una semplice interrogazione. In secondo luogo, si convenne che, quando si movesse questa interrogazione, sarebbesi concluso col riconoscere necessaria una riforma del vizioso sistema attuale col mezzo di una legge da proporsi alla Camera, il che renderebbe superfluo di con-

vertire l'interrogazione in interpellanza, rimandandosi ogni discussione all'epoca in cui codesta legge sarebbe proposta.

Ma anche la forma dell'interrogazione, in materia come questa, richiede un qualche svolgimento, non potendo io decorosamente ridurmi dommaticamente ad affermare senza giustificare le mie affermazioni, e dimostrare in qualche guisa, nell'attuale sistema legislativo ed amministrativo, vizi reali ed incontrastabili: e di non farlo, metto pegno che non l'ebbi mai promesso, ma posso benissimo promettere alla Camera di circoscrivere il resto del mio dire entro i più discreti confini.

Senza giustificazione e svolgimento, il presidente del Consiglio dei ministri non mancherebbe di rispondermi, che per ora la legge investe i prefetti di questo potere, e deferisce la risoluzione dei conflitti al Consiglio di Stato. Or io non avrei reso alcun servizio al paese, non avrei adempiuto al debito mio quando non inducesi possibilmente nell'animo di tutti la persuasione, che davvero è urgente questa riforma legislativa per gli incomportabili abusi di cui è fecondo il sistema attuale; e come anche nell'esecuzione delle leggi presenti per avventura si sia ecceduto, nè siasi fatto dal Governo tutto quello che si poteva per restringere il male entro più angusti limiti.

Lo ripeto, ciò sarà da me provato col minore svolgimento possibile, ed arriverò immediatamente all'applicazione delle premesse; ma senza di ciò la mia interrogazione non avrebbe avuto scopo, ed avrei potuto rinunciarvi.

Io diceva dunque che con l'odierno sistema, viene in realtà a demolirsi l'edificio innalzato con la legge del 20 marzo 1865, e nella risoluzione dei conflitti vediamo adottare norme e massime, per le quali, attribuendosi ai giudici del conflitto decidere in via pregiudiziale se al *privato* in faccia all'amministrazione competano, o no, *diritti civilmente esperibili*, con un evidente *circolo vizioso* si riesce a ritogliere al potere giudiziario, ed a ricondurre nei supremi Consigli dell'amministrazione medesima, la balia di autorizzare o impedire l'esame della *legalità e costituzionalità* degli *atti governativi ed amministrativi*. Così la legge diviene affatto inutile, contraddizione vivente col suo principio, garanzia illusoria e lettera morta.

Mentre la legge fa sorgere nel potere giudiziario competenza a giudicare se esistano *diritti violati*, trasportandosi come questione preventiva nella sede del conflitto codesta indagine, se diritti esistano, oppure no, ciò il più delle volte equivale a far discutere e decidere, non altrove che nel Consiglio di Stato, il merito stesso della controversia, sotto l'apparenza ed il pretesto di una semplice questione di competenza.

Così è avvenuto che il Consiglio di Stato siasi indirettamente sostituito a tutti i tribunali, decidendo caso per caso se colui il quale reclamava contro un atto

del Governo o dell'amministrazione, avesse o non avesse diritto, e introducendo distinzioni fra varie specie di diritti, ed alcuni reputando idonei a generare un'azione giudiziaria ed altri no.

Questi sono stati i mezzi ai quali si è ricorso per ridurre la legge del 20 marzo 1865 sterile di qualunque pratico beneficio ed efficacia, e tutto ciò col sentimento di diffidenza il più ingiusto verso la magistratura, soprattutto nel nostro paese ove il diritto di nominare e promuovere i magistrati risiede unicamente ed esclusivamente nello stesso potere esecutivo, per modo che esso solo, e non altri, è responsabile della imparzialità ed esattezza con cui si adempiono le funzioni giudiziarie.

Aggiungerò ancora qualche decisiva osservazione per dimostrare come sia urgente far cessare questo stato provvisorio troppo oltre prolungato.

Lungi da me il pensiero di pronunciare una sola parola men riverente verso l'eminente consesso il quale si trova in questo momento investito della cognizione e decisione dei conflitti di attribuzione. Io sono persuaso che il vizio non è negli uomini, ma nell'istituzione. E per verità, non solo in un eminente collegio amministrativo, come è il Consiglio di Stato, è ben naturale che debba prevalere il criterio *amministrativo* a quello strettamente *giuridico*, contraendosi l'abitudine di esagerare quelli che si considerano i bisogni e le necessità dell'amministrazione; ma vi è ancora di peggio: presso di noi il Consiglio di Stato è esso stesso il consigliere quotidiano dell'amministrazione; si può riguardarlo quasi come il cooperatore dei suoi atti i più importanti. In molte materie, come nell'approvazione dei contratti dell'amministrazione, il suo preventivo avviso è obbligatorio; quindi sovente trovasi già impegnata negli atti dell'amministrazione almeno la sua morale responsabilità.

Ora, la maggior parte delle azioni giudiziarie si riduce a richiami e censure contro questi atti importanti dell'amministrazione, per modo che il Consiglio di Stato deve incontrare un doppio ostacolo ad adempiere più tardi rettamente, malgrado il miglior volere, le funzioni di giudice dei conflitti, sì perchè ha già una volta conosciuto del merito delle questioni e degli affari e vedesi chiamato una seconda volta a riesaminare la *legalità* di ciò che esso stesso ha forse consigliato al Governo, con una duplicazione di pronuncia ripugnante al canone notissimo *non bis in idem*; come altresì per essere impossibile, contro la natura delle cose e contro la legge che governa lo spirito umano, che un consesso costituito in condizioni simiglianti possa essere un giudice imparziale; dappoichè quanto più io sono disposto a venerare la schiettezza, dottrina e sincerità delle sue decisioni e degli avvisi che quotidianamente emette negli affari sui quali è consultato, tanto più sarà moralmente impossibile che, rie-

saminando in sede di conflitto la questione, possa abbandonare i propri convincimenti e sostituire ad essi un'opinione diversa.

Un'altra considerazione ancora.

In Francia, e dirò anche in Piemonte, se si attribuiva al Consiglio di Stato la risoluzione dei conflitti, gli inconvenienti erano assai minori, sia che si guardi alla costituzione come alle garanzie di procedura del Consiglio di Stato francese e del Consiglio di Stato come era stato organizzato per gli Stati sardi nel 1859. Infatti in Francia il Consiglio di Stato, la sezione incaricata dell'esame delle questioni sui conflitti di attribuzione è quella stessa che è tribunale supremo ed ordinario del contenzioso amministrativo. Le parti sono adunque dinanzi ad un vero magistrato che esercita quotidianamente funzioni giudiziarie, e che si mantiene costantemente estraneo alla cooperazione consultiva degli atti del Governo e dell'amministrazione. Dirò di più: non di rado essa stessa è in lotta col Governo e coll'amministrazione allorquando si tratta di decidere se una materia appartenga alle attribuzioni dell'amministrazione pura, ovvero allo stesso Consiglio di Stato, sì che la sua sezione del contenzioso sia in diritto di rivendicarne a sè il giudizio per la competenza del contenzioso amministrativo.

Finalmente davanti al Consiglio di Stato francese, come già nel Consiglio di Stato subalpino, in quella sezione i conflitti si discutevano con procedura pubblica, orale, contraddittoria, ammettendosi i difensori delle parti interessate a far valere le loro ragioni.

Ora egli è evidente che, abolite in Italia le magistrature del contenzioso amministrativo, tolta questa giurisdizione ben anche a qualunque delle sezioni del Consiglio di Stato, ridotto questo consesso presso di noi ad un corpo meramente consultivo, ed in esso non ammettendosi procedura pubblica, nè orale, nè possibilità di contraddittoria difesa, in realtà il sistema è divenuto immensamente più dannoso ed inconciliabile coi più ovvii principii di giustizia.

Quanto poi alla responsabilità propria del Governo stesso e dell'amministrazione nella esecuzione della legge vigente, basta confrontare il numero dei conflitti di attribuzione che si sono elevati dal 1831 sino ad oggi nel Belgio, e che è così esiguo e scarso che non vale la pena di menzionarlo, col numero di quelli che si sono oltre misura moltiplicati in Italia, soprattutto nell'ultimo biennio.

Ciò rivela un abuso ed una frequenza eccessiva nel ricorrere a questo espediente, quasi trasformandolo in un mezzo abituale, quanto comodo, di difesa, allorchè l'amministrazione si trovi impacciata, e possa prevedere che l'autorità giudiziaria, disposta quanto possa credersi ad essere benevola ed imparziale verso il Governo, difficilmente si pronunzierebbe in suo favore. Ed in vero, qual cosa più facile che immediata-

mente provocare il decreto di un prefetto, che tronca il corso alla giustizia, pronunciando questa magica parola: elevo un conflitto di attribuzione.

Nè si dica che la legge concede ai prefetti questa facoltà. Potrei rispondere che i prefetti, agenti del potere esecutivo, non possono esercitare nessuna delle attribuzioni loro senza impegnare la responsabilità dei ministri, dai cui ordini gerarchicamente dipendono. Ma è d'uopo esser franchi e leali, non debbesi dissimulare che il più delle volte i prefetti sono costretti ad elevare conflitti da formali ingiunzioni dei ministri interessati nella contesa. Ed io stesso conosco alcuni esempi di prefetti che hanno dovuto sostenere una corrispondenza ed una viva disputa col ministro, dal quale dipendevano, per tentare di persuaderlo essere in certi affari contrario alla legge ed alla giustizia mettere in controversia la competenza giudiziaria.

Quali sono, signori, le conclusioni che io intendo desumere da questa rapida rassegna dei numerosi vizi e danni del sistema odierno legislativo ed amministrativo nella materia dei conflitti?

Le due seguenti.

In primo luogo, non sembra potersi dubitare della necessità urgente di una riforma legislativa, invocando le cure del Parlamento e del Governo alla elaborazione ed adozione di una legge intorno ai *conflitti di attribuzione*. Essa fu riservata espressamente; fu reiterate volte promessa; ne fu anzi incaricata una Commissione, della quale io stesso aveva l'onore di far parte, ed essa iniziò i suoi studi, ma poi da lunghi anni non si ebbe più cura di convocarla.

Nella legge che dovrà essere presentata, vari sistemi possono seguirsi; ed io non intendo entrare in questo esame, sia per additare quale esser possa il suo concetto più semplice, pareggiando l'amministrazione litigante a tutti gli altri privati litiganti al cospetto dei tribunali; sia per rammentare gli inconvenienti gravissimi che si rivelarono nell'esperienza fatta in Francia nel 1840 di un collegio misto di amministratori e di magistrati, affidando ad un tal consesso l'autorità di risolvere i conflitti; sia ponendo a confronto il sistema adottato e da oltre 40 anni mantenuto nel Belgio, e che era in vigore anche in alcuni Stati italiani, come nella Toscana, di affidare la competenza di risolvere codesti conflitti alla suprema magistratura ordinaria, al tribunale supremo dell'ordine giudiziario, custode non solo delle leggi, ma altresì guardiano dei limiti dei poteri e delle attribuzioni.

Io intendo non pregiudicare in menoma parte codeste gravi questioni, imperocchè sarebbe lo stesso che anticipare una discussione da riserbarsi a momento più opportuno.

Quando sia dunque inteso che non s'intende vincolare in guisa veruna le opinioni intorno al concetto fondamentale che informar dovrà questa legge, la prima interrogazione che rivolgo all'onorevole presi-

dente del Consiglio è questa, se cioè esista e siasi formato il progetto della legge stessa dalla Commissione che ne fu incaricata, laddove per avventura io non ne avessi conoscenza; ed, in difetto, avendo io stesso, di accordo coll'onorevole Peruzzi, già apparecchiato un progetto di legge sulla materia, che non abbiamo già presentato alla Camera unicamente per atto di giusta deferenza al potere esecutivo in materia che così da vicino tocca ai fondamenti stessi dell'amministrazione pubblica, se quando da noi questa legge venisse proposta per iniziativa parlamentare, possiamo confidare d'incontrare da parte del Governo aiuti, sussidi e benevola cooperazione, anzichè difficoltà ed ostacoli.

La seconda conclusione e domanda è questa: se cioè, anche in aspettativa di questa legge futura, la quale di necessità richiederà discussioni non brevi, e dovrà passare per tutte le fasi consuete nei due rami del Parlamento, l'onorevole ministro dell'interno crede poter fin d'ora, nella sfera delle sue attribuzioni, adoperare la influenza del Governo per diminuire l'eccessiva frequenza e i danni dei conflitti d'attribuzione, inviando opportune istruzioni circolari nelle varie provincie ai prefetti.

Non cesserò di parlare senza pagare un tributo alla verità, confessando che, per quanto riguarda il Consiglio di Stato, in questi ultimi mesi già apparvero i primi sintomi di un qualche miglioramento nella sua giurisprudenza, facendo ragione ai troppo vivi lamenti sollevati dalla magistratura, dalla Curia e dall'opinione pubblica del paese; e questo miglioramento sarebbe ancora più sensibile, se quel corpo eminente non si trovasse in certa guisa moralmente vincolato da non pochi, nè antichi suoi precedenti.

Io spero di avere alle due mie semplici interrogazioni favorevoli risposte dall'onorevole presidente del Consiglio: e quando queste risposte siano soddisfacenti, il paese le apprenderà come una buona novella, e ne sarà riufrancato; perchè è verità antica, ma non mai abbastanza ripetuta, che la giustizia è il fondamento dei regni, il primo bisogno dei popoli, la condizione fondamentale di ogni libertà vera e non mendace.

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.** L'interrogazione, giacchè debbo denominarla così, essendo stata enunciata in tal modo, ma io direi piuttosto la dotta dissertazione dell'onorevole Mancini, mira a conoscere quali sieno gli intendimenti del Governo, intorno alla legge sui conflitti; cioè a dire se il Governo intenda di presentare un'altra legge la quale abroggi assolutamente la facoltà, che ora spetta al Consiglio di Stato, di decidere sui conflitti che vengono sollevati, in occasione di certe cause in cui il Governo è interessato contro i privati.

L'onorevole Mancini faceva un ampio svolgimento della sua opinione, contraria al mantenimento di questo tribunale, dirò così, privilegiato, del Consiglio di Stato. Egli adduceva, in appoggio della sua tesi, una

serie di considerazioni, di argomenti, che io non voglio ora discutere, e di cui anzi ammetto volentieri tutta l'importanza; ma non mi pare che sia qui il luogo di contrapporre alle sue obiezioni altre ragioni per confutarle. È impossibile che una discussione così grave, intorno a un argomento che interessa altamente la cosa pubblica, si possa ora intraprendere, e venire ad una risoluzione. Le mie parole sarebbero affatto gettate: d'altra parte, ripeto, io non sono preparato a sostenere siffatta discussione, perchè era lontano dall'aspettarmela. Io non potevo mai immaginarmi che sotto la forma semplice e breve di una interrogazione, potesse sorgere una controversia sopra un tema tanto importante.

Ciò detto, io non esito a riconoscere che la legge presente sui conflitti merita di essere modificata; che si sono verificati degli inconvenienti, i quali hanno provocata l'attenzione del Governo; ed è vera l'asserzione dell'onorevole Mancini, che da qualche anno in qua il numero dei conflitti si è accresciuto; e forse, non si è usato da parte di chi li ha sollevati, in certi casi, tutta quella ponderazione, mercè la quale si sarebbe potuto prescindere.

A questo riguardo credo occorra di prendere qualche precauzione, e adottare certi temperamenti, affinchè prima di sollevare il conflitto venga il caso, in quel primo stadio, meglio esaminato e ponderato. E credo che, a diminuire il numero dei conflitti, già si potrebbe, a cagion d'esempio, adottar questo provvedimento, che il prefetto, prima di sollevarli, dovesse prendere l'avviso del Consiglio di prefettura, e quando non volesse aderire al medesimo, dovesse riferirne al Ministero, il quale, in Consiglio dei ministri, risolverebbe la questione. Io stimo che questa disposizione puramente amministrativa, e che sta in facoltà del Governo l'adottare, potrebbe scemare il numero dei casi di conflitto. Riconosco però, ancora, che questi conflitti, quando giungono davanti al Consiglio di Stato, lasciano per avventura, nel modo con cui vengono trattati, qualcosa a desiderare, e che qualche giusto appagamento si potrebbe dare in tal materia, alle parti interessate, ai privati, e, direi anche, all'opinione pubblica.

Ora, io non sarei alieno dall'ammettere anche la discussione orale dinanzi al Consiglio di Stato. Dirò di più, che potrebbe anche rimediarsi all'inconveniente accennato dall'onorevole deputato Mancini, che siccome ora il Consiglio di Stato decide sui conflitti a sezioni riunite, e, come ben si sa, le sezioni riunite benchè composte di magistrati eminenti, non si può però dire che tutti abbiano nella giurisprudenza tutte quelle cognizioni che si richiedono per dare la debita soddisfazione agl'interessati e all'opinione pubblica; così si potrebbe anche venire alla costituzione di una sezione speciale, dove fossero tutti magistrati o giurisperiti, in guisa da dare anche per questa parte una

maggiore garanzia. Vi sarebbe poi il modo di comporre diversamente queste sezioni, introducendovi anche elementi estranei al Consiglio di Stato e appartenenti alla magistratura giudicante. Ma qui noi usciamo fuori dal campo amministrativo, perchè si richiederebbe una legge in proposito.

Io accenno soltanto di volo a queste idee, per dimostrare che la questione è già stata esaminata; che l'intendimento del Governo non è punto di mantenere le cose come ora stanno, e che l'inconveniente accennato dall'onorevole Mancini è stato rilevato anche dal Governo, il quale intende di porvi riparo. Quindi io conchiudo questa prima parte, col dichiarare senza riserva che il Ministero prenderà in attento esame la legge sui conflitti, cercherà di farla studiare accuratamente, e verrà poi a presentare, occorrendo, un progetto di legge al Parlamento. Intanto prenderà i provvedimenti amministrativi opportuni per dare una maggiore garanzia rispetto al modo con cui sono sollevati questi conflitti.

Ma da ciò, o signori, non dovete poi inferire, che il Governo, mentre riconosce la imperfezione dello stato presente di cose in questa materia, riconosca parimente tutta la serie di abusi che l'onorevole deputato Mancini ha deplorati. Io non credo che abusi gravi si sieno introdotti; nè credo del pari che il Consiglio di Stato abbia in questa materia abbondato nel senso amministrativo. Mi pare, anzi, che dal complesso di tutti i casi che gli vennero deferiti, emerga la massima sua imparzialità a questo riguardo.

In effetto, o signori, io posso addurvi alcuni dati, dai quali vedrete chiaramente che non vi è stato punto abuso in questa materia. Il numero dei conflitti sollevati dal 1° luglio 1865, cioè dal giorno che andò in vigore la legge del 20 marzo 1865, a tutto il 1872, vi furono 159 conflitti sollevati (venti circa per anno), dei quali 118 vennero giudicati, 5 abbandonati per transazione di lite, 36 tuttora in corso di procedura. Delle 118 decisioni emanate dal Consiglio di Stato, 61 dichiararono competente il potere amministrativo o legislativo, 53 rimandarono il giudizio all'autorità giudiziaria, come sola competente, 4 furono pel rigetto dell'istanza per irregolarità di procedura.

Da questi dati voi rileverete che non è per nulla eccessivo il numero dei conflitti sollevati in sette anni e mezzo, quanti ne conta fin qui la presente legislazione; e che il Consiglio di Stato dimostrò la massima imparzialità nel giudicarli, poichè la metà circa di essi li ha rinviati, dichiarando competente l'autorità giudiziaria.

Ma esaminiamo ancora un momento quali sieno i casi per i quali il Consiglio di Stato si è dichiarato competente. (*Conversazioni animate in un gruppo di deputati di sinistra*)

Li prego di un momento di silenzio. Io non sarò certamente così lungo...



**MANCINI.** Domando la parola per un fatto personale.

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.** Comprendo che non posso interessare tanto la Camera, e particolarmente la sinistra, come l'interessa, e ben a ragione, quando parla il dotto ed elegante oratore che è il deputato Mancini.

Quali sono, o signori, le specie di conflitti per i quali il Consiglio di Stato ha dichiarato competente l'autorità amministrativa? Sono particolarmente quelle riguardanti il regime e la polizia dei fiumi e torrenti, per impedire opere nuove intorno agli alvei e argini a tutela delle opere pubbliche, o per ovviare alle inondazioni. Io chiedo a voi, o signori, se sarebbe cosa utile e prudente, per l'interesse generale, che questi casi venissero tutti deferiti all'autorità giudiziaria.

Fu dichiarata del pari competente l'amministrazione, nei casi d'impiegati cui era stata dal Ministero ricusata l'ammissione a riposo, ovvero un aumento di assegno, per cui si erano rivolti ai tribunali. Finalmente, si dichiarò competente l'amministrazione, in alcuni casi nei quali si richiedeva al Governo il pagamento di opere e somministrazioni fatte ai Governi provvisorii di Lombardia, Venezia, Sicilia, e Toscana; poichè venne stabilito che il decidere in qual misura e in quali casi il Governo d'Italia possa dirsi succeduto ai Governi provvisorii, eccede i limiti del diritto civile, e richiede il concorso del potere legislativo. Ecco in succinto, ma con esattezza, quali sono in generale codesti casi.

Ora io domando se veramente si può negare che il Consiglio di Stato abbia proceduto con molta prudenza, con molta sagacia, nel decidere sui conflitti, e se non abbia riservati all'amministrazione quelli soltanto, nei quali evidentemente vi era un grande interesse pubblico da dover essere particolarmente tutelato dal Governo. Non so bene se quando tali casi fossero tutti deferiti all'autorità giudiziaria, lo Stato non verrebbe per avventura a subirne dei gravi danni. Ma non voglio entrare in questa disquisizione: solamente mi premeva di difendere da qualsiasi ombra di accusa il Consiglio di Stato; mi premeva di giustificarlo affatto d'aver abusato in qualsivoglia modo di questa facoltà che gli spetta di decidere intorno ai conflitti.

A tal proposito è bene conoscere un'altra circostanza di fatto. Io ho detto che sono 118 i casi giudicati in sette anni e mezzo dal Consiglio di Stato. Vediamo come sono ripartiti fra le diverse provincie, o, permettetemi la parola che esprime meglio il mio concetto (quantunque sia respinta con mia vera soddisfazione sotto il rapporto politico), fra le diverse *regioni*. Sette sono stati i conflitti sollevati nelle antiche provincie in sette anni e mezzo; 14 nel Lombardo-Veneto; 3 nei ducati; 41 nelle provincie napoletane; 33 in Toscana; però 16 soli hanno avuto origine in Toscana, gli altri furono ivi decisi, perchè in Toscana si trovano ancora le direzioni del demanio, del registro e bollo, delle imposte dirette, e via dicendo; 4 infine nello Stato Ponti-

ficio. Ora, perchè questa grande differenza nei numero de' conflitti sollevati nel Napoletano, nella Sicilia, e anche in parte nella Toscana? Ciò accade, particolarmente, per la legge che riguarda il regime delle acque, per la legge sui lavori pubblici; perchè la Lombardia e il Piemonte già essendo abituate a leggi riguardanti i lavori pubblici, viene ben di rado il caso che sorgano cause di conflitti in proposito. Invece, essendo nuova nelle altre provincie la legge sulle opere pubbliche, le cagioni di dissenso tra i privati e l'amministrazione, e quindi i casi di conflitto vi sono più frequenti.

È bene ancora che la Camera sappia quali specie di conflitti vennero dal Consiglio di Stato rinviati ai tribunali, come di competenza dei medesimi. Tutti i conflitti relativi all'esazione delle imposte generali e locali, sì dirette come indirette, furono rinviate ai tribunali. Così, in materia di opere pie, quando si trattava di determinare la natura e i diritti dell'ente morale, secondo gli atti di fondazione. Lo stesso, quando era questione di beni patrimoniali di comuni, o d'ipoteche e altri oneri che gravassero sui medesimi. Lo stesso, per l'applicazione del diritto internazionale, là dove fosse questione di diritti privati che vi avessero appoggio.

Voi vedete quindi con quanta scrupolosa equità il Consiglio di Stato abbia distinto tra casi e casi; tra i casi cioè, dove l'interesse privato veramente prevaleva, dove lo Stato e l'interesse generale non potevano correre verun pericolo, e quelli nei quali spetta veramente al potere legislativo o all'esecutivo di statuire con piena indipendenza, per ragioni d'interesse pubblico d'ogni maniera, e sotto pena di mancare al loro proprio ufficio costituzionale.

Ciò detto, signori, senza dilungarmi altrimenti, credo di aver ridotto al loro vero valore le osservazioni che vennero fatte dall'onorevole Mancini intorno agli abusi che possono sorgere in materia di conflitti. Ometto d'indicare, perchè presentemente inutile, come sono distribuite le cause di conflitti, rispetto ai vari Ministeri; e conchiudo col dichiarar di nuovo, che il Ministero riconosce che nello stato presente della legislazione vi sono delle riforme a introdurre in proposito, ad alcune delle quali, come ho già accennato, si può provvedere con atti del potere esecutivo. Riguardo a quelle che richieggono il concorso del legislativo, il Ministero prende l'impegno di far studiare a fondo la materia, e di presentare al Parlamento un disegno di legge.

Solo mi si permetta ancora, non dirò di respingere, ma di rilevare l'appunto che l'onorevole Mancini volle fare al Ministero, di avere lasciato trascorrere sette anni senza l'adempimento di una solenne promessa, quella, cioè, di presentare una proposta di legge, la quale provvedesse definitivamente ai casi di conflitto. Sono tre anni e mezzo che mi trovo al potere, e non mi rammento che alcuna sollecitazione mi sia mai stata fatta in proposito, nè la Camera deve meravigliarsi se

non mi posi a riandare le promesse che per avventura avessero potuto fare i miei predecessori. Certamente, se un anno fa l'onorevole Mancini mi avesse fatto qualche cenno di ciò, avrei rivolto la mia attenzione all'argomento; avrei cercato di adempiere le promesse fatte dai miei predecessori, o almeno avrei addotto le ragioni per le quali non avessi creduto di assumere la responsabilità di tali promesse. Se quest'oggi ho potuto farne io stesso e dar ad esso spiegazioni in proposito, è perchè venne la mia mente richiamata da atti seguiti sotto la mia amministrazione, ed ebbi modo di scorgere che in alcuni casi si sarebbe veramente potuto prescindere da qualche conflitto. Soltanto con la pratica, e andando al fondo delle cose, ho potuto convincermi che in molti casi non precede uno studio sufficientemente maturo da parte di chi inizia questi conflitti, e che fa quindi mestieri qualche provvedimento a tale riguardo.

Io non so se l'onorevole deputato Mancini sarà soddisfatto di queste mie dichiarazioni, ma lo posso assicurare che quando fo qualche promessa o dichiarazione, metto tutto l'impegno per adempierla.

**MANCINI.** Domando la parola per un fatto personale.

**PERUZZI.** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Le posso dare la parola per una dichiarazione.

**PERUZZI.** La mia dichiarazione è semplicissima, nè io abuserò della pazienza della Camera. Io devo dire che l'onorevole presidente del Consiglio nella sua risposta mi ha fatto un piacere ed un dispiacere.

Il piacere è per la promessa da lui fatta di provvedere nei limiti delle sue attribuzioni, perchè nel sollevare i conflitti si proceda con maggior ponderazione, e nel risolverli meglio si assicuri un buon procedimento per quanto ciò può essere consentito dalla giurisprudenza omai invalsa.

Quello che mi ha fatto dispiacere è il complesso delle idee che egli ha svolte intorno all'argomento; dalle quali, se ho bene inteso, ho rilevato come l'onorevole presidente del Consiglio ritenga che quello che vi è da fare, per rimediare agli inconvenienti avvertiti, stia piuttosto in aumenti di garanzie, in miglioramento di modalità che in cambiamento radicale di sistema.

Ora la dichiarazione che faccio è questa: che avremmo aspettato il progetto di legge da lui annunziato se l'onorevole presidente del Consiglio avesse manifestato idee ed intendimenti conformi alle idee ed agli intendimenti che ebbi e manifestai, quando ebbi l'onore di proporre e di propugnare la legge del contenzioso amministrativo.

Per il modo nel quale sono stati sollevati e risolti i conflitti, quest'unica delle parecchie proposte nel senso della libertà amministrativa da me fatte in questo Parlamento che sia riuscito a far adottare e divenir legge, ha prodotto invece un effetto contrario alla libertà: tanto che mi posso veramente chiamare un

don Desiderio delle riforme e delle libertà amministrative. Essendo le idee e gli intendimenti manifestati dall'onorevole presidente del Consiglio diversi dagli intendimenti che ebbi allora e che ho adesso, non possiamo aspettare la presentazione del progetto di legge che egli ha promesso. Imperocchè io credo necessario abolire il numero 1 dell'articolo 10 della legge sul Consiglio di Stato, e l'articolo 13 della legge sul contenzioso amministrativo, lasciando che i conflitti sieno svolti come questioni di competenza dai tribunali.

Nè temo perciò pericoli per l'amministrazione, perchè l'atto amministrativo, salvi i ricorsi alle competenti autorità amministrative, deve avere il suo pieno effetto, senza che il giudizio dinanzi ai tribunali possa mai riformarlo nei suoi effetti. Come atto amministrativo, cioè dipendente dall'autorità amministrativa nei rispetti degli interessi che le sono affidati, il giudizio dei tribunali si restringerà a conoscere unicamente dei danni che possono risultarne.

Laonde io non posso a meno di dichiarare che mi riservo insieme coll'onorevole Mancini di proporre alla Camera il progetto di legge che egli ha annunziato; e nello annunziare questo nostro proposito, io rinnovo la dichiarazione fatta dall'onorevole Mancini che noi non intendiamo menomamente sollevare questione fra il Ministero ed una parte o l'altra della Camera, confidando noi che quando discuteremo questo progetto di legge, la Camera rinnoverà lo spettacolo che dette in occasione delle memorabili discussioni della legge sul contenzioso amministrativo, nelle quali io, ministro di un Gabinetto sostenuto dalla destra, ebbi a propugnatore validissimo l'onorevole Mancini, ed ebbi ad oppugnatori, insieme coll'onorevole Cordova, gli onorevoli Rattazzi e Crispi.

**MANCINI.** Sono costretto a parlare per un fatto personale, dappoichè l'onorevole presidente del Consiglio mi ha fatto un'accusa troppo grave, quando ha assunto di voler disculpare il Consiglio di Stato dall'imputazione di aver *abusato*.

Io non ho mai detto nè pensato che un così eminente consesso abusasse...

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.** Mi permetta: mi rincrescerebbe di avere dato occasione senza volerlo ad un fatto personale: ho detto di voler scagionare il Consiglio di Stato da qualunque ombra d'accusa di avere proceduto con parzialità, senza alludere esclusivamente a quel che disse l'onorevole Mancini. Di tale questione infatti si occuparono i giornali in vari modi, nè io ho mai inteso d'accennare a veruna accusa, nè a sospetto di parzialità contro al Consiglio di Stato, per parte dell'onorevole Mancini.

**MANCINI.** Ringrazio l'onorevole presidente del Consiglio della spontanea rettificazione; ma siccome il Consiglio di Stato, procedendo nella materia dei conflitti, esercita una vera giurisdizione, non poteva entrare nella mia mente, a parte la venerazione che ho

verso i suoi membri ed i legami di amicizia personale che mi stringono a molti tra essi, non poteva entrare nella mia mente di sollevare una discussione sul modo con cui una giurisdizione creata per legge venga esercitata da coloro che ne sono investiti, e di qualificare codesto esercizio come un abuso. Ho avuto anzi cura di dichiarare apertamente che il vizio non era negli uomini, ma nell'istituzione stessa dei conflitti di attribuzione, e nella competenza data sopra di essi al Consiglio di Stato.

E qui invocherò l'autorità dell'onorevole nostro collega Piroli, che è una delle illustrazioni di quel corpo medesimo, da che egli nella sua relazione fatta alla Camera sopra la legge del Consiglio di Stato consacrò una splendida pagina di quello scritto a dimostrare pericoloso e meno conveniente che il Consiglio di Stato fosse investito di quell'attribuzione.

Parimente l'onorevole presidente del Consiglio, contro la mia doglianza che il numero dei conflitti è divenuto eccessivo, affermò che si riduceva in media a circa venti per anno. Ma la statistica a lui data è sbagliata, come erroneo è il sistema di unica media per l'intero periodo di sette anni trascorso dal 1865. Esso deve suddividersi in due periodi da non confondersi. I conflitti di attribuzione furono settanta nel primo quinquennio e poscia con vizioso incremento si elevarono già ad altri settanta nel solo ultimo biennio. Ecco spiegato come mai per alcuni anni, non essendosi manifestato abuso, non fu eccitata l'attenzione pubblica, nè si diede luogo a reclami in Parlamento; ma si è sollevata la questione in quest'ultimo periodo di tempo.

L'onorevole presidente del Consiglio ha poi preteso formare quasi una classificazione delle materie sulle quali i conflitti sono stati elevati: ma permetterà che io gli dica che anche quella classificazione non è esatta nè completa. Nella stessa materia del regime dei fiumi, dove la legge delle opere pubbliche in materia di *danni* esplicitamente riserva le azioni ai privati danneggiati innanzi ai tribunali, si è trovato modo nella elevazione e decisione dei conflitti di lasciare all'autorità amministrativa una piena ed irresistibile balia e facoltà assoluta.

Nè sussiste che solo pei *debiti dei Governi provvisori* si siano col mezzo dei conflitti sottratte le contese ai tribunali ordinari; altrettanto non si è dubitato di fare anche pei *debiti dei Governi italiani precedenti*, benchè Governi regolari e costituiti. E non poche domande pure si dichiararono estranee alla competenza giudiziaria solo perchè avessero relazione con *ragioni di alta politica* e con *atti di Governo*, come lo stesso onorevole ministro può assicurarsene gettando lo sguardo sulla pubblicazione fatta di tutti questi casi decisi dal Consiglio di Stato dal dotto ed illustre nostro collega Mantellini, che è pur consigliere

di Stato, il cui lavoro non è solo un buon libro, ma è anche una buona azione.

Un'ultima parola.

L'onorevole presidente del Consiglio mi ha avvertito quasi in aria di trionfo, che sui casi di conflitto decisi dal Consiglio di Stato quasi in una metà di essi venne dichiarata la competenza del potere giudiziario.

Ed io rispondo: dunque è riconosciuto e confessato che almeno in una metà dei casi, una volta sì, ed un'altra no, l'amministrazione non dirò abusava, ma era in difetto dei propri doveri.

Dopo ciò, mi credo in ragione di respingere l'imputazione che il ministro fece alla mia osservazione di lunghezza e del carattere di dissertazione. Abbiamo udito il lungo discorso del presidente del Consiglio, dal quale per mio conto gli sono grato, e con esso si rese manifesto, che egli è venuto qui ben preparato alla discussione, fornito di statistiche e di note. Debbo dunque concludere che gli rincresceva soltanto che io portassi la questione sul terreno dei principii, protestando modestamente che non fosse in grado di seguirmi.

Ma se il ricordo dei principii e delle verità regolatrici della vita sociale può riescire molesto a chi trova in essi una condanna di ciò che esiste e di ciò che si fa, giudichi la Camera se sia questa una buona ragione per evitare, anzi per strozzare la discussione.

Io non volli che richiamare l'attenzione della Camera sopra la dichiarazione del ministro. Le risposte stesse dell'onorevole presidente del Consiglio potranno averla convinta che i danni da me lamentati sussistono e domandano riparazione. E per affrettarla, mi associo interamente alle dichiarazioni fatte dal mio onorevole collega nell'interrogazione, il deputato Peruzzi.

PIROLI. Domando la parola per una dichiarazione.

PRESIDENTE. L'onorevole Piroli ha la parola per una dichiarazione.

PIROLI. Io intendeva fare una dichiarazione, ma me ne asteneva, perchè so che sopra un'interrogazione non si può interloquire; ma dopo che all'onorevole Peruzzi è stato consentito di fare alcune dichiarazioni e dopo che l'onorevole Mancini mi ha fatto l'onore di pronunziare il mio nome, io mi credo in dovere di rettificare una sua asserzione per lo meno inesatta.

Egli ha detto che il Consiglio di Stato, con evidente assurdo (e sarebbe veramente assurdo) interviene nei medesimi affari e con voto consultivo e come giudice.

Ora sarà benissimo che in qualche caso il Consiglio di Stato abbia dovuto intervenire come giudice del conflitto in affari sui quali, e quando non erano ancora divenuti contenziosi, abbia dovuto dar parere, ma posso assicurare la Camera che costantemente, e nella sezione cui appartengo e nelle adunanze generali, il Consiglio di Stato, ogniquale volta fu richiesto di parere intorno ad affari sui quali può essere chia-

mato ad esercitare la propria giurisdizione, si è sempre astenuto dal dare parere; l'onorevole ministro dell'interno, e tutti i ministri lo possono attestare.

Ho creduto dovere mio fare questa dichiarazione e non ho altro a dire.

**MANCINI.** Domando la parola per un fatto personale.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Mancini ha la parola per un fatto personale.

**MANCINI.** Io ho tra le mani la relazione stessa a stampa dell'onorevole nostro collega Piroli.

Per mantenere le mie asserzioni, mi basterà leggere queste parole:

« La Commissione crede non potersi affidare al Consiglio di Stato la cognizione dei conflitti, senza pericolo di *distruggere e rendere vana l'abolizione della giurisdizione del contenzioso amministrativo*; essendo evidente che, ove si ammetta che, promossa una causa avanti ai tribunali ordinari contro l'amministrazione, sia in facoltà dei prefetti di elevare un conflitto per renderne giudice il Consiglio di Stato, sarebbe ridonata a questo consesso una parte, e principalissima, di quei poteri che coll'abolizione del contenzioso si vollero restituire all'ordinaria giurisdizione; *con questo inconveniente di più*, che la risoluzione del merito di molte contestazioni correrebbe l'eventualità di essere sottratta anche alle garanzie, che in certa misura, forse insufficiente nella opinione dei propugnatori della sua abolizione, presenta la speciale giurisdizione del contenzioso amministrativo. »

Io non intendo prolungare la mia citazione al di là di queste parole; ma ho ragione d'invocare a titolo di stima ed onoranza l'autorità dell'onorevole Piroli, quando sostengo doversi reputare viziosa ogni istituzione che affidi al Consiglio di Stato, direttamente o indirettamente, la risoluzione dei conflitti d'attribuzione.

**PIROLI.** Mi pare che l'onorevole Mancini si sia preoccupato di tutt'altro che della dichiarazione alla quale mi sono limitato. Ho rettificato un fatto meno esatto che egli ha affermato, cioè che nella materia dei conflitti il Consiglio di Stato compia due parti, quella di consultore prima, e poi quella di giudice; non sono punto entrato, nè lo avrei potuto, nel merito della questione.

**PRESIDENTE.** Ora si ripiglia la discussione.

**NICOTERA.** Domando la parola sul sunto delle petizioni.

**PRESIDENTE.** Permetta: gliela darei tra un'ora, in principio dell'altra seduta.

**NICOTERA.** Dirò poche parole.

Colla petizione n° 691 il signor Diego Cavasiero, di Montecorvino, si rivolge alla Camera per ottenere che dal ministro della pubblica istruzione sia dichiarato valido l'esame di licenza superato dal suo figliuolo in

Napoli, quantunque si trovasse iscritto al liceo di Palermo.

Prego la Camera di accordare l'urgenza a questa petizione.

**PRESIDENTE.** Se non vi è opposizione, la petizione n° 691 sarà dichiarata d'urgenza.

**SEISMIT-DODA.** Domando la parola per una mozione d'ordine.

**SELLA, ministro per le finanze.** Poichè l'onorevole Nicotera ha interrotta la seduta per raccomandare una petizione, permetta la Camera che anche io le presenti una petizione.

Ieri gli uffici si sono occupati già del progetto di legge intorno alla leva e lo hanno ammesso senza contestazione, almeno da quel che si dice.

Ora, siccome questa leva si farebbe in base a 65 mila uomini il quale contingente presuppone appunto quel certo aumento di spesa sul bilancio della guerra, di cui è stato parlato in altra seduta, così io vorrei rivolgermi ai miei colleghi per raccomandare loro che nella prossima seduta degli uffici si occupassero anche del modo di far fronte alla spesa che la leva cagiona, si occupassero cioè dei provvedimenti finanziari.

**PRESIDENTE.** Il progetto a cui accenna il signor ministro è già dichiarato d'urgenza, ed è già all'ordine del giorno degli uffici; gli uffici però debbono procedere con qualche ordine nei loro lavori; dimodochè bisogna anzitutto che si termini la discussione dei progetti la cui disamina è già incominciata, e pei quali i commissari sono già nominati, prima di prenderne ad esame degli altri.

Prego quindi l'onorevole ministro per le finanze di lasciare che la Presidenza ordini il procedimento dei lavori degli uffici sì e come prescrive il regolamento.

**MINISTRO PER LE FINANZE.** Io me ne rimetto pienamente. Solo mi limito ad osservare che, una volta stabilita la spesa, bisogna poi avere anche i mezzi per pagarla.

**PRESIDENTE.** Il procedimento dei lavori degli uffici è ordinato dalla Presidenza, la quale si dà pensiero perchè tutto proceda regolarmente. (*Segni di approvazione a sinistra*)

**FAVALE.** Io aveva fatta la stessa mozione nell'ufficio di cui faccio parte; mi pareva che i provvedimenti finanziari dovessero essere deliberati contemporaneamente alla spesa per la leva.

Questa proposta non fu ammessa, ma credo che si può ancora prendere questo provvedimento, cioè porre in discussione i provvedimenti finanziari quando verranno davanti alla Camera, prima della legge sulla leva.

**PRESIDENTE.** Di questo si parlerà a suo tempo.

Mi pare che a quest'ora sia inutile incominciare una nuova discussione, poichè alle due si dovrà riprendere la seduta pubblica.

Lunedì vi sarà seduta straordinaria, che comincerà colla discussione dell'ordine del giorno relativo alla scuola degl'ingegneri idraulici nella città di Ferrara.

**MINISTRO PER LE FINANZE.** Chiederei che, dopo i progetti posti all'ordine del giorno attuale della seduta mattutina, fosse messo il disegno di legge concernente l'esenzione dalla cauzione per l'esercizio di alcune professioni, essendo tale disegno di poca importanza; poi quello per l'estensione alle provincie venete e romana

del credito fondiario; finalmente quello relativo alla maggior spesa per le ferrovie calabro-sicule.

**PRESIDENTE.** Non vi è difficoltà che questi progetti di legge siano posti all'ordine del giorno.

Dunque alle due vi sarà seduta pubblica per continuare la discussione sul progetto di legge relativo alle corporazioni religiose.

La seduta è levata al tocco.

---