

## XXI.

## TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

PRESIDENZA BIANCHERI.

**SOMMARIO.** *Congedi.* — Lettera d'invito ai deputati del ministro per la marina di assistere al varamento del Duilio fissato per lunedì prossimo. — *Votazione di ballottaggio per la nomina di due segretari della Camera, e di un commissario per l'esame dei decreti registrati con riserva; votazione per la nomina di un commissario di sorveglianza dell'amministrazione della Cassa dei depositi; squittinio segreto sullo schema di legge per l'inchiesta agraria.* — *Interpellanza del deputato De Zerbi sullo scioglimento del Consiglio comunale di Napoli* — *Risposta del ministro per l'interno.* — *Annunzio di interrogazioni del deputato Massari e del deputato Di Cesarò, la prima sull'innalzamento di alcune legazioni ad ambasciate, la seconda intorno al movimento degli agenti diplomatici nazionali* — *Esse sono rinviate alla discussione del bilancio degli affari esteri.* — *Riserve del deputato Di Cesarò.* — *Il deputato Tondi presenta le relazioni sulle inchieste compiute intorno alle elezioni dei collegi di Serrastretta e di Levanto.* — *Validamento della elezione del collegio di Potenza.* — *Seguito della discussione generale del disegno di legge intorno ai conflitti di attribuzione* — Sono ritirati dai deputati Carnazza e Crispi i voti motivati proposti dal deputato Pierantoni ed altri, e dal deputato Della Rocca ed altri — *Considerazioni del deputato Auriti sullo schema* — *Risposte del relatore Mantellini e del ministro guardasigilli in difesa del medesimo* — *Osservazioni del deputato Pisanelli* — *Repliche* — *Chiusura della discussione generale.* — *Risultamento delle votazioni, e approvazione dello schema di legge per una inchiesta agraria.*

La seduta è aperta alle 2 10 pomeridiane.

(Il segretario Massari dà lettura del processo verbale della tornata precedente, che è approvato.)

PISSAVINI, segretario. È giunta alla Camera la seguente petizione:

1237. Vari sacerdoti dei comuni di Morcone, Sassinoro, Fragneto l'Abate, Montorio, Quadrelle, Avella, Nola, Camposano, Cimitile, già appartenenti ad ordini monastici, rassegnano istanze per ottenere prorogata la durata dell'annuo assegno loro stabilito dalla legge 29 luglio 1868.

PRESIDENTE. L'onorevole Sebastiani ha facoltà di parlare sul sunto delle petizioni.

SEBASTIANI. Colle petizioni testè annunziate sotto il numero 1237 parecchi sacerdoti dei soppressi ordini monastici chiedono che sia loro prolungato il piccolo assegno portato dalla legge 29 luglio 1868, e che terminerebbe in luglio prossimo.

Fra dette petizioni ve ne è una datata da Monto-

rio al Vomano di tre buoni sacerdoti, le cui condizioni economiche, non dissimili da quelle dei loro colleghi, richiegono un provvedimento per quanto benevolo altrettanto urgente.

È questione di giustizia e di umanità; e per ciò io prego la Camera a dichiarare l'urgenza di questa petizione come delle altre.

(È dichiarata d'urgenza.)

PRESIDENTE. L'onorevole Rey chiede un congedo di venti giorni; così pure l'onorevole Cairoli, per motivi di salute, un congedo di dieci giorni.

(Sono concessi.)

L'onorevole ministro della marina scrive in data di ieri:

« Pregiasi lo scrivente portare a conoscenza di codesta onorevole Presidenza che lunedì prossimo venturo 8 andante, salvo circostanze imprevedute, avrà luogo nel regio cantiere di Castellammare il varamento della regia nave corazzata a torri *Duilio*.

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

« S. M. il Re onorerà di sua augusta presenza siffatta operazione.

« Il sottoscritto si pregia di far conoscere che i signori senatori e deputati potranno accedere al palco loro riservato per assistere a detta solennità senza bisogno di speciale biglietto, bastando solo la presentazione della medaglia onde farsi riconoscere. »

#### VOTAZIONE DI SCHEMI DI LEGGE.

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la votazione di ballottaggio per la nomina di due segretari della Camera; e di un commissario per l'esame dei decreti registrati con riserva;

Votazione per la nomina di un commissario di sorveglianza dell'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti;

Votazione a scrutinio segreto sul progetto di legge: Inchiesta agraria.

(*Si procede all'appello nominale.*)

Si lasceranno le urne aperte e si procederà nell'ordine del giorno.

Prego i signori deputati a prendere i loro posti.

#### INTERPELLANZA DEL DEPUTATO DE ZERBI SULLO SCIoglimento DEL CONSIGLIO COMUNALE DI NAPOLI.

**PRESIDENTE.** Viene ora l'interpellanza del deputato De Zerbi al ministro dell'interno sopra lo scioglimento del Consiglio comunale di Napoli.

La parola spetta all'onorevole De Zerbi.

**DE ZERBI.** Non parrà strano, signori, che vedendo sciolto il Consiglio comunale della città più popolosa del regno, vedendolo disciolto senza che nessun pubblico disordine si sia manifestato, anzi vedendolo sciolto quando le deliberazioni di esso non erano state soggette all'annullamento dell'autorità prefettizia o dell'autorità ministeriale, vedendolo sciolto quando, per quanto io sappia, agli ordini e anche alle raccomandazioni date dal passato e dal presente ministro dell'interno questo Consiglio ha cercato sempre di corrispondere con prove di rispetto e di deferenza, non parrà strano, io dico, che venga a domandare in questa Camera quali sieno i pensieri, quali i criteri, dai quali è governata la mente dell'onorevole ministro dell'interno.

Nè si creda già che io voglia suscitare alcuna di quelle piccole passioni che un muro ed una fossa

serra; non crediate che io voglia invitarvi ad entrare in un campo di guerricciuole municipali, o che io voglia menomamente solleticare passioni personali. Tutt'altro; anzi, neppur voglio che la Camera si fermi oltre il più stretto necessario sulla questione di un municipio per quanto importante esso sia. Della crisi municipale di Napoli, la cui soluzione legale o illegale che sia, giusta o ingiusta, è oramai un fatto compiuto, è inutile discutere; inutile tornerebbe ogni querimonia, sterile ogni rimpianto. Io ve ne parlerò unicamente in quanto da essa si possano desumere i criteri generali del Ministero dell'interno in ordine alla autonomia e alla libertà delle amministrazioni locali. Su tale questione generale io domando una risposta dall'onorevole ministro. Lo scioglimento del Consiglio comunale di Napoli non mi preoccupa che come un sintomo, come un indizio di quel criterio che, se le risposte che mi saranno date non mi dissuaderanno dall'opinione che ora ho, a me pare criterio erroneo e dannoso.

Vediamo infatti le cose come stanno. E qui la Camera mi deve permettere una breve esposizione dei fatti.

Il Consiglio comunale di Napoli procedeva nella sua vita normale, quando nella seconda quindicina di marzo la deputazione provinciale ebbe sollecitazione da alcuni firmatari di un ricorso che era stato presentato contro le ultime elezioni parziali, sollecitazione che domandava la pronta risoluzione della questione. La deputazione provinciale discusse, in marzo o in aprile, questo reclamo del luglio; e deliberò l'annullamento delle ultime elezioni parziali. Lo deliberò per l'articolo 46 della legge, secondo comma, dove è detto:

« Un manifesto della Giunta pubblicato quindici giorni prima indica il giorno, l'ora ed i luoghi della riunione. »

Gli interessati, i colpiti cioè dall'annullamento, fecero denuncia al Governo del Re, credendo per tale deliberazione violata la legge.

Io mi guarderò bene dallo invitare la Camera a discutere qual parte delle due abbia ragione e quale torto, però che non ispetti a noi il conoscere tale questione.

Io ho esposto questo fatto unicamente per spiegare il come si sia verificato il primo vuoto di 16 membri del Consiglio comunale.

Ma questo non è tutto.

Poco tempo dopo avvennero le dimissioni di 25 consiglieri comunali, cioè della minoranza del Consiglio comunale. Per sanare questa nuova ferita la Giunta municipale deliberò convocare i comizi; e infatti abbiamo veduto pubblicato il manifesto con-

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

vocante i comizi pel giorno 21 maggio, affinchè procedessero al complemento del Consiglio comunale. La quale convocazione fu in omaggio all'articolo 204 della legge comunale e provinciale che dice:

« Non vi è luogo a surrogazione straordinaria di consiglieri nel corso dell'anno, eccetto il caso in cui il Consiglio sia ridotto a meno dei due terzi. »

In tale stato di cose è venuto lo scioglimento del Consiglio comunale di Napoli.

Vede la Camera che io ho esposto i fatti il più brevemente che per me si potesse e, credo, senza offendere alcuno, e senza irritare suscettibilità.

Ora la questione che io vi pongo è: se nello stato in che era il Consiglio comunale di Napoli, dopo i fatti che vi ho esposti, si trovino gli estremi necessari per potersi legittimamente sciogliere un Consiglio comunale.

Io non vi invito menomamente a discutere questioni amministrative; io fo una questione politica. In altri termini io non mi preoccupo punto del fatto napoletano, io mi preoccupo solo del criterio che da questo fatto si desume, anzi emerge: che, cioè, Sua Maestà possa sciogliere un Consiglio comunale o provinciale per altri motivi che non siano quelli d'ordine pubblico.

Vediamo quale sia la teorica della Sinistra su tale argomento e quale la teorica della parte moderata.

La teorica della Sinistra costituzionale fu svolta nel giugno 1872 da un uomo, che per la sua eloquenza e dottrina, è lume ed ornamento non solo del Foro, ma del Parlamento italiano eziandio: fu svolta dall'onorevole Mancini. Egli diceva queste parole:

« Vediamo se questo provvedimento possa essere legittimato sia al cospetto dei principii elementari che regolano qualunque Governo libero, sia in rapporto alle circostanze speciali, nelle quali si trovavano la città e il Consiglio municipale di Napoli.

« Quanto ai principii ognuno mi concederà non esservi elemento che meglio distingua la monarchia assoluta dalla rappresentativa (oserei dire che è quasi il solo), quanto l'ammissione del paese all'esercizio del diritto elettorale, il che importa il lasciare seriamente e sinceramente funzionare il *principio elettivo*.

« Certamente il potere esecutivo ha tra le sue attribuzioni quella gelosissima e delicata di poter ricorrere al mezzo dello scioglimento di quei medesimi corpi elettivi, che emanano dal libero suffragio della massa della nazione: dovendosi però ognuno rammentare che questo, esercitando in tal forma il suo concorso alla sovranità, compie con le elezioni

la più importante e vitale funzione per attuare un sistema di politiche libertà. Ma senza discostarci dalla questione dello scioglimento dei Consigli comunali, non spetta a me ricordare all'onorevole ministro che nello stesso articolo, 235 della legge comunale e provinciale, che gli dà questo potere, è testualmente scritto che non lo si debba esercitare se non *per gravi motivi* e si soggiunge: *per gravi motivi di ordine pubblico*. Le quali ultime parole non debbono essere interpretate, nè mai lo furono, con attribuire al concetto d'*ordine pubblico* un significato così largo, che qualunque inconveniente, qualunque violazione di legge, qualunque atto o deliberazione la quale per avventura non risponda regolarmente all'esercizio legittimo del rigoroso diritto, anzichè trovare la sua sufficiente riparazione negli ordinari rimedi amministrativi, ed al più nell'annullamento dell'atto che si riconosca illegale, costituisca inesorabilmente motivo di scioglimento del corpo municipale.

« Ma non è in questo senso che la legge adopera quella espressione; essa vuole che nei soli casi veramente gravi ed eccezionali in cui ciò che strettamente ed essenzialmente costituisce l'ordine pubblico sia manifestamente compromesso, si ricorra, quando ogni altro mezzo manchi, a questo estremo rimedio dello scioglimento della rappresentanza comunale. »

A questa teorica dell'onorevole Mancini, senza dubbio liberalissima, risponde la teorica svolta dall'onorevole Rattazzi in altre occasioni, per esempio, in occasione dello scioglimento del Consiglio provinciale di Belluno. Nè, per quanto io sappia, la Sinistra costituzionale ha mai smentito questa teorica.

D'altra parte, noi crediamo che il disordine pubblico non sia solo nelle cospirazioni contro lo Stato e nel tumulto materiale; noi crediamo che vi sia anche disordine pubblico allorquando l'amministrazione manchi, allorquando questo Consiglio comunale o questo Consiglio provinciale non voglia in alcun modo funzionare, e quando manchino i mezzi ordinari, i mezzi prescritti o consentiti dalla legge per farlo funzionare. Questa è la teorica della Destra.

L'articolo 235 della legge è severissimo. L'articolo 235 della legge dice: « Il Re *per gravi motivi di ordine pubblico* (non *per motivi di ordine pubblico*), può disciogliere i Consigli provinciali e comunali, ecc. » Ma pure consentendo noi che si possa disciogliere un Consiglio comunale allorquando tornino vane tutte le esortazioni, allorquando la legge non dia più alcun mezzo atto a fare funzionare l'amministrazione, allorquando cioè l'ammini-

strazione muoia, nè vi sia modo di farla rinascere, pure riconoscendo questo, non possiamo non associarci a quello che diceva l'onorevole Mancini, che cioè non bastino le violazioni di legge che si possano sanare coi rimedi ordinari amministrativi, non bastino le violazioni dell'ordine amministrativo che, solo nel periodo di eccezione rarissimo può diventare ordine pubblico, non bastino il malessere o le negligenze, o gli errori ordinari per potere provocare lo scioglimento di un Consiglio.

Questa è stata sempre ed è ancora la teorica nostra. Ma che cosa abbiamo nel caso presente? Nel caso presente abbiamo che al Consiglio è mancata una parte dei consiglieri. Io non farò questione se siano mancati 25, se 32, se 39 o se 41. Per me la questione è più generale. Io ammetto l'ipotesi più grave, che cioè il Consiglio comunale non avesse il diritto di richiamare nel suo seno i consiglieri usciti a sostituire i sedici che la deputazione provinciale decretò non avere diritto a sedere nel Consiglio; ammetto che ciò sia. E, ciò ammesso, al Consiglio comunale di Napoli mancavano 41 membri. Ma potete voi sciogliere un'assemblea amministrativa perchè manca ad essa una parte dei suoi membri? Certamente no, secondo tutte le teorie liberali certamente no; perchè è qui la legge che vi prescrive quello che s'ha a fare in tal caso. L'articolo 204 della legge, dicendovi che non vi è luogo a surrogazione straordinaria di consiglieri nel corso dell'anno, eccettuato il caso in cui il Consiglio si trovi ridotto a meno di due terzi dei suoi membri, che cosa vi viene a dire? Invertite la proposizione, ed avrete la prescrizione. Avrete cioè il precetto: che, quando il Consiglio si trovi ridotto a meno di due terzi dei suoi membri, si faccia luogo alla surrogazione straordinaria dei consiglieri nel corso dell'anno.

Nè dice la legge che, quando il Consiglio sia ridotto a meno della metà, esso debba venire disciolto. Non lo dice; e dove la legge non distingue, voi non potete distinguere: è assioma di diritto. La legge per casi di diminuzione del corpo consiliare, vi dà una norma chiara. Diminuito il corpo consiliare, essa dice, voi dovete procedere alla surrogazione straordinaria. Per lo scioglimento del Consiglio, cioè per dire a quelli che sono rimasti nel Consiglio: andatevene a casa, non può esservi altra causa che il disordine pubblico.

Infatti non sarebbe logico pel difetto di una parte distruggere il tutto. Se il male che deplorate, è che al tutto manchi una parte, sarebbe illogico voler distruggere l'altra parte; sarebbe illogico voler sanare il male col creare un altro male; illogico voler togliere la macchia allargando la macchia.

Il legislatore, in omaggio alla logica, vi dice che, se il male è questo: che un ramo manchi alla pianta, voi dovrete unicamente adoperarvi a far crescere nuovamente questo ramo; nulla di più, nulla di meno.

Nè ciò è senza ragione. Se così non fosse infatti, e prego la Camera di ponderare questa osservazione, se così non fosse infatti, la vita di tutti i Consigli comunali, i quali, quasi tutti, hanno, credo, una maggioranza ed una minoranza, sarebbe in balia di una delle due parti; un giorno si dimetterebbe la minoranza, quando fosse abbastanza grossa, e provocherebbe con ciò lo scioglimento del Consiglio; e un altro giorno la maggioranza, dimenticando che i diritti delle minoranze sono sacri, e rispettabili, e rispettati dalla legge, la maggioranza, per consolidarsi, si dimetterebbe e provocherebbe lo scioglimento del Consiglio.

Dunque una parte sarebbe in balia dell'altra? Oh no, codesto non può essere! Se una parte si dimette, ebbene, ritorni essa sola alla prova delle elezioni; gli altri rimangano al posto.

Ammettere una teorica diversa sarebbe, nonchè contrario alla lettera della legge, contrario all'essenza dei nostri ordinamenti, contrario alle necessità primordiali delle buone regole amministrative. Altra cosa infatti è un'assemblea politica, altra cosa è un'amministrazione.

Se alle assemblee politiche convengono i repentini mutamenti, le agitazioni, le tempeste; alle amministrazioni queste cose non convengono; conviene invece la tranquillità, la tradizione. E a questo bisogno tutte le legislazioni cercano provvedere. La Regina d'Inghilterra può sciogliere il Parlamento, ma l'azione diretta dei suoi ministri, l'intervento del potere esecutivo, eccettuati alcuni rarissimi casi, non oltrepassa i confini della contea. E la nostra legge provvede a questo bisogno che hanno le amministrazioni locali, di essere sottratte alle fluttuazioni della politica, a questo bisogno di tranquillità, e di tradizioni, a questo bisogno di essere difese perfino contro la mobilità del corpo elettorale, provvede in che modo? Provvede col prescrivere la continuità.

Le amministrazioni locali nel diritto pubblico d'Italia hanno carattere permanente. Esse sono ogni anno rinsanguate, rifatte sì come piante nuove rinnovellate di novelle fronde, ma il nuovo si deve innestare sempre sul vecchio; la tradizione deve restare; vi deve essere evoluzione, non rivoluzione; sovrapposizione, non iscompiglio; sviluppo non sostituzione di un ente ad un altro. (Bravo! a destra) Questa è la norma del nostro diritto, e questa norma temo non sia quella dell'ono-

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

revolesse ministro dell'interno. Sarò soddisfattissimo e lietissimo se egli mi assicurerà del contrario, ma il sintomo dello scioglimento del Consiglio comunale di Napoli me ne fa dubitare.

Come avete veduto, io non vi ho parlato solo di un fatto ristretto entro una cinta daziaria, di un fatto municipale. Ho promossa quest'interpellanza unicamente per sapere quale sia il criterio dell'onorevole ministro dell'interno in ordine all'autonomia dei comuni; ho mossa quest'interpellanza perchè la teorica sia determinata, e perchè, determinata la teorica, cessino le fluttuazioni, ed all'apprezzamento individuale sieno sostituiti principii sanciti da una dichiarazione fatta alla Camera. Epperò la mia domanda all'onorevole ministro è questa. Qual è il vostro criterio in ordine alla libertà ed all'autonomia delle amministrazioni locali? O, in altri termini, quali, secondo voi, sono i limiti dell'ingerenza dello Stato nell'amministrazione dei comuni e delle provincie?

Qui dovrei far punto, poichè la mia interpellanza propriamente qui finisce, ma poichè ho la parola, mi permetterò di tenerla per altri pochi minuti a fine di rivolgere altre due domande subordinate all'onorevole ministro per l'interno, dicendogli che non mi avrò a male se reputerà di non potervi rispondere. Quel che m'importa è la principale interrogazione che ho già annunciata.

Le due domande subordinate sono queste.

L'onorevole Nicotera e prima di lui l'onorevole Depretis, nell'espone il programma del Governo hanno detto che il Governo del Re non intende ingerirsi nelle elezioni, che intende lasciare perfettamente libero il corpo elettorale di pronunciarsi come meglio ad esso talenta.

Certo questa dichiarazione non può riscuotere che plauso; certo è negli onorevoli ministri il fermo proposito di farla rispettare. Ma, onorevoli ministri, pensate che non è solo l'essere che vi deve stare a cuore, ma anche il parere.

L'onorevole ministro dell'interno ha mandato a Napoli un regio commissario; questo regio commissario si cironderà certamente di subdelegati e di coadiutori i quali sono stati, o saranno scelti, e lo trovo logico, tra coloro i quali hanno valorosamente combattuto per il trionfo di alcuni loro principii. Tutti questi, e la falange intera dei combattenti per la minoranza del Consiglio comunale, la quale spera di diventare la maggioranza, tutti questi sono stati sempre capitanati dall'onorevole Nicotera. Egli li ha condotti abilmente, valorosamente e accanitamente al combattimento, sempre. Ora, come volete si creda che oggi, oggi che questo capitano ha avuto le trionfali, e che governa tutta

Italia, oggi questo capitano resti estraneo alla lotta? Nessuno potrà impedire, onorevole Nicotera, che a Napoli si combatta nel vostro nome. E quale è il mezzo per impedire ciò? Il mezzo è molto semplice. (*Rumori a sinistra*)

Sieno temperanti nell'ascoltare, o signori, cosa più facile che essere temperante nel parlare. (*Bene! a destra*)

Il mezzo che propongo è molto semplice.

L'onorevole ministro dell'interno, se ha sciolto il Consiglio comunale di Napoli, poichè io non dubito della sua lealtà, lo ha sciolto non con altro intendimento che quello di passare da un Consiglio vecchio ad un Consiglio nuovo.

Vi è quindi, dicevo, un mezzo molto semplice per impedire che pullolino i sospetti, che divampino le ire, o che la lotta trasmodi e divenga acre e pericolosa. E il mezzo è un solo: far presto!

La Giunta comunale aveva indettate le elezioni per il giorno 21 maggio; se non può essere pel 21, sia pel 28; ma fate presto, fate il più presto possibile, e dite al vostro regio commissario che convochi subito i comizi per il giorno più vicino che la legge consenta. Non avremmo così che 15 giorni di amministrazione straordinaria.

L'altra domanda subordinata forse parrà indiscreta; ma se è indiscreta domando l'attenuante per la mia interrogazione, per avere io sempre, contrariamente al parere di alcuni miei amici, sostenuto, che coloro i quali formano un corpo accasermato, regolato da discipline militari, sottoposto ciecamente al ministro dell'interno, o ad altri Ministeri, non debbano essere ammessi all'esercizio del diritto elettorale, a far pendere la bilancia piuttosto da una parte che dall'altra. (*Interruzioni a sinistra*)

DI SAN DONATO. Voi l'avete voluto sempre.

PRESIDENTE. Non interrompano.

DE ZERBI. Io, questa teorica che ora espongo, ho propugnata sempre; e mi maraviglio che ciò non si sappia dai miei amici personali. Non ho avuta occasione di esporla nella Camera; ma ne ho parlato nelle Commissioni; e mi sono sempre con la stampa chiarito contrario che le guardie vadano a votare.

Del resto, ripeto, questa è una semplice domanda; io non consiglio; io non esorto; io non censuro; io domando soltanto all'onorevole ministro se farà andare a votare le guardie. Crederà di non mi rispondere? Sarò anche soddisfatto se non mi risponde; ho detto prima che la mia domanda era indiscreta.

Mi riassumo. (*Rumori a sinistra*)

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

**PRESIDENTE.** Non interrompano, lascino che la discussione proceda.

**DE ZERBI.** Mi riassumo dunque e comincio dall'ultima domanda. Io domando se l'onorevole ministro crede che le guardie debbano andare a votare, e, ripeto, che se non crede di rispondermi, non me ne avrò a male.

Domando poi: se il ministro è nell'ordine d'idee da me esposte, che si facciano le elezioni al più presto possibile.

Oltre a queste due domande subordinate, ne ho fatta una principale, che è quella alla quale tengo, perchè è quella dalla quale i municipi tutti d'Italia prenderanno norma, cioè: quale è il concetto del Ministero sulla ingerenza dello Stato nell'amministrazione comunale e provinciale?

**NICOTERA, ministro per l'interno.** È evidente che l'onorevole De Zerbi ha preso occasione da un atto, che non avrebbe dovuto biasimare, egli che conosce le condizioni del municipio di Napoli e come esse durano da molti anni, è evidente, dico, che lo ha fatto per cercare d'allargare la questione e di portarla sul campo dei principii e delle teoriche.

Non debbo spendere molte parole per rispondere alla prima interrogazione dell'onorevole De Zerbi: non credo di dover dire in questo momento quali siano le mie opinioni sulle riforme da introdursi alla nostra legge comunale e provinciale.

La Camera comprenderà facilmente che, a prescindere dal pensiero che ha il Governo di lasciare studiare questa gravissima questione da una apposita Commissione, debbo avere un sentimento di riguardo verso i miei colleghi, e che, prima di esprimere una opinione sopra quest'importante argomento (l'onorevole De Zerbi e la Camera lo riconosceranno), ho bisogno di sentire quale sia il loro parere. (Bene! a sinistra)

Dirò solamente, in generale, essere opinione non solamente mia ma anche dei miei colleghi di accordare ai comuni quanta più libertà è possibile, senza lasciare che essi sconfinino dai limiti assegnati dalla legge.

Io non raccoglierò la seconda domanda dell'onorevole De Zerbi (e dico domanda per non appassionare la questione) con la quale avrebbe voluto far credere che il ministro dell'interno, ricordando di essere stato, non capo, come egli ha detto, ma umile gregario del partito d'opposizione a Napoli, tenti di fare le elezioni nell'interesse di quel partito e non nell'interesse generale del paese.

**DE ZERBI.** Non ho detto questo. (Risa ironiche a sinistra)

**MINISTRO PER L'INTERNO.** Non raccoglierò questa domanda, dirò solo che all'onorevole De Zerbi a-

verrebbe dovuto bastare, la condotta che il ministro dell'interno ha tenuta per evitare che si arrivasse allo scioglimento del Consiglio.

L'onorevole De Zerbi non può ignorare quello che ha fatto nei giorni passati il ministro dell'interno per non essere costretto dalle condizioni assolutamente eccezionali, nelle quali si era messa l'amministrazione municipale di Napoli, a ricorrere a quel rimedio, cui credo bisogna ricorrere colla maggiore prudenza.

Ed un'altra prova l'onorevole De Zerbi avrebbe dovuto averla nella nomina del regio commissario.

È la prima volta che, nella città di Napoli, sciolto il Consiglio comunale, il regio commissario non sia scelto fra le persone, rispettabilissime certo, ma devote ad un partito. Invece il ministro dell'interno questa volta ha scelto a regio commissario un prefetto non napoletano, che non conosce quasi verun napoletano, che non ha legami nè interessi di partito. E questo, lo ripeto, avrebbe dovuto provare all'onorevole De Zerbi che il ministro dell'interno non ricorda il Nicotera membro del Comitato elettorale di Napoli. (Benissimo! Bravo! a sinistra)

Mi chiede l'onorevole De Zerbi se io creda di avvalorarmi della guardie di pubblica sicurezza.

Non è questione in questo momento di decidere se le guardie di pubblica sicurezza debbano o no esercitare il diritto elettorale. Se si agitasse questa questione, io direi la mia opinione: ma qui si tratta di altro, onorevole De Zerbi. Ella, che si mostra così geloso custode della legge, non ha posto mente che il ministro dell'interno non potrebbe a suo talento privare un numero di elettori dell'esercizio del loro diritto; e spero che non vorrà domandarmi un atto illegale. (Bene! a sinistra) Se vuol sapere poi quale sarebbe il mio desiderio, gli rispondo francamente: il mio desiderio sarebbe che le guardie di pubblica sicurezza non votassero, non divenissero ausiliarie nella lotta politica, e non dessero un voto che probabilmente può tornare anche poco utile al principio generale che regola il nostro Governo: ma, ripeto, le guardie di pubblica sicurezza hanno un diritto oramai assicurato, oramai riconosciuto, ed io non posso ordinare che questo diritto non sia esercitato.

Vengo ora al fatto dello scioglimento del Consiglio.

È bene che la Camera sia informata esattamente di ciò che è accaduto nel municipio di Napoli.

Il municipio di Napoli disgraziatamente non ha potuto ancora mettersi nelle condizioni normali di molti, se non di tutti i municipi del regno. Il municipio di Napoli è stato travagliato da una lotta politica quasi continua, e quindi è accaduto questo

che, quando ha vinto un partito, l'amministrazione non ha potuto progredire spedita perchè ha trovato ostacolo nell'altro; e quando ha vinto l'altro, si è verificata la stessa cosa.

Non imiterò poi l'esempio dell'onorevole De Zerbi, ricordando le ragioni per le quali il municipio di Napoli è stato sciolto dai miei predecessori: mi guardo bene dall'entrare in questo esame. Nè leggerò le dichiarazioni che si sono fatte da questo banco, perchè credo che, al di sopra delle soddisfazioni personali, noi dobbiamo sentirne un'altra, dobbiamo sentire quella del rispetto al Governo, il quale non deve essere compromesso in modo da far dire che il Governo in Italia manchi di serietà.

L'onorevole De Zerbi ha cercato abilmente di trascinarmi su questo terreno, ma io me ne ritraggo. Creda pure che, per quanto le mie forze ed il mio ingegno me lo consentano, mi studierò di non meritare l'accusa che si potrebbe fare a quel ministro che non sapesse imporsi quei riguardi che son dovuti al Governo.

Ed ora mi farò a narrare le condizioni del municipio di Napoli.

Il municipio di Napoli, che, secondo l'onorevole De Zerbi, procedeva in condizioni normali, in poco tempo, in un anno o in un anno e mezzo, ha avuto due o tre crisi municipali; la Giunta si è dovuta due o tre volte dimettere, ed il sindaco essere mutato. Non si è mai potuto ottenere nell'amministrazione municipale di Napoli una maggioranza che rendesse sicura l'amministrazione; e ricorderò, giacchè l'onorevole De Zerbi lo ha dimenticato, ricorderò alla Camera che sono ora pochi giorni da che il municipio di Napoli è stato sul punto di perdere l'appalto dei dazi di consumo, e l'avrebbe perduto senza l'intervento del Governo, senza l'intervento del ministro dell'interno (e l'onorevole De Zerbi dovrebbe saperlo). Questa sarebbe stata grave iattura pel municipio di Napoli, la cui amministrazione si era ridotta all'ultimo giorno, si era ridotta al 29 aprile per votare in fretta, e non so se bene, il bilancio, con un disavanzo di tre milioni e 900 mila lire.

Ma l'onorevole De Zerbi domanda qual è la grave ragione d'ordine pubblico per la quale il ministro dell'interno si è determinato a sciogliere il Consiglio.

L'onorevole De Zerbi ha raccontato quello che è accaduto nella deputazione provinciale, e nel Consiglio, poi, per la demissione dei 27 consiglieri municipali; ma ha saltato di piè pari una circostanza che a me sembra di qualche gravità.

Dopo che la deputazione provinciale annullò le elezioni del quinto dei consiglieri dell'anno scorso,

nove consiglieri, i quali non avevano diritto di rimanere nel Consiglio, vi rientravano, e sapete, signori, con quale teoria? Con la seguente.

Essi hanno detto: « È vero che la deputazione provinciale ha annullato l'elezione, ma a noi rimane il diritto che avevamo prima di essere rieletti; non sono annullati per noi gli effetti della primitiva elezione e siamo tuttavia consiglieri municipali; » come se, dopo che un consigliere cessa dal suo ufficio, nè lo riprende e lo esercita per nove mesi, se non in virtù della rielezione, questa annullata, possa far rivivere il diritto primitivo, distrutto fino dalla prima seduta della sessione ordinaria di autunno. Ebbene, signori, questo è stato il ragionamento dei nove consiglieri.

Il Consiglio comunale, riunito in sessione straordinaria (e voi sapete che, quando il Consiglio comunale è riunito in sessione straordinaria, ha un ordine del giorno autorizzato dal capo della provincia), discute di una tassa che, messa ai voti, viene respinta, e con un ordine del giorno si dà un biasimo alla Giunta. Allora il presidente del Consiglio, con una autorità che non so da qual legge gli possa essere consentita (e aspetterò che me lo spieghi l'onorevole De Zerbi), il presidente del Consiglio comunale scioglie la seduta, non solo, ma dichiara chiusa la sessione, ed impedisce la discussione e la votazione delle altre materie che erano all'ordine del giorno.

Ed a me piace leggere le parole colle quali il consigliere delegato della prefettura di Napoli giudica quest'atto del presidente del Consiglio comunale:

« Dissi già mia relazione 22 corrente che l'atto Campodisola nello sciogliere seduta e dichiarare chiusa sessione doveva ritenersi violento, illegale, e questa opinione confermo ora pienamente. »

Sciolta la seduta, dichiarata chiusa la sessione, la Giunta si dimette. Dopo qualche giorno, si riapre il Consiglio per la sessione ordinaria, ma rientrano quei nove, che erano stati messi fuori per effetto della deliberazione della deputazione provinciale; si procede alla nomina della Giunta, sono riconfermati tutti quelli che facevano parte della Giunta precedente; ed il Campodisola, il presidente che arbitrariamente aveva sciolta la seduta nel mezzo della votazione, è nominato con maggiori voti, e quindi diviene nuovamente il rappresentante dell'amministrazione. Dopo questo fatto, 27 consiglieri si dimettono, e credo che, oltre i 27, ce ne fossero altri tre o quattro che presentarono pure la dimissione, che non si credette di comunicare.

Allora il Consiglio non è più in numero legale per deliberare, perchè ridotto, se ne toglie i nove,

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

al numero di 39 consiglieri, e se li aggiungete, al numero di 48.

Ed anche con 48, il Consiglio non può dirsi legalmente costituito. La legge richiede per la validità delle deliberazioni la metà più uno dei consiglieri presenti, ma questo va inteso quando il Consiglio si trova nella sua totalità. Ora, sebbene 48 rappresentino più della metà dell'intero Consiglio, cui sono assegnati 80 componenti, pure i 48 essendo meno dei due terzi contemplati dalla legge, il Consiglio non può dirsi legalmente costituito.

Ebbene, il Consiglio, rendendosi superiore a tutte le disposizioni di legge, ha continuato a tenere le sue sedute, ha continuato a deliberare, e ha votato anche il bilancio. E quel Consiglio che nel corso dell'anno non si era data premura di approvare le numerose liste elettorali, le approva in grandissima fretta ed in una tornata.

Quel Consiglio, per me non più legalmente costituito, avvalendosi delle facoltà della legge, convoca i comizi per la nomina dei 27 consiglieri dimessi.

Dopo questi fatti era giusto sperare che tutti fossero stati penetrati a Napoli della necessità di porre un termine alle deplorabili condizioni amministrative di quel municipio. E oso affermare che, senza l'opera di taluno, gli uomini onesti, che io rispetto, e che erano rimasti al Consiglio, essi pure si sarebbero dimessi, ed avrebbero reso ancora più facile il doloroso compito del ministro dell'interno; lo affermo, poichè mi piace di dare pubblicamente questa lode alla lealtà degli uomini che forse oggi, per altre ragioni, potrebbero non essere molto soddisfatti delle risoluzioni del Governo.

E se il Consiglio non fosse stato sciolto, quali ne sarebbero state le conseguenze? Il giorno 21 sarebbero stati convocati straordinariamente i comizi per la nomina dei 27 consiglieri dimessi, e poi un'altra convocazione avrebbe avuto luogo nel mese di giugno o luglio, per la elezione del quinto prescritto dalla legge e dei consiglieri, la cui elezione fu annullata dalla deputazione provinciale.

L'onorevole De Zerbi non crede che le macchie si tolgano allargandole; ed io credo che nel caso in questione avremmo allargata la macchia, se il Consiglio di Napoli fosse rimasto con 37 consiglieri, e se si fosse dovuto rielegerne altri 43.

A me è sembrato che in tutto questo vi fosse realmente una perturbazione. Ma l'onorevole De Zerbi dice: qual è la ragione di ordine pubblico per la quale avete sciolto il Consiglio comunale? Non voglio neppur discutere in questo momento l'interpretazione delle disposizioni di legge, anzi divido le idee espresse dall'onorevole mio amico Mancini; idee che non so se in quel tempo erano divise dal-

l'onorevole De Zerbi. Ma, domando, ignora forse l'onorevole De Zerbi quel che è accaduto il giorno in cui la seduta fu sciolta arbitrariamente dal presidente del Consiglio comunale di Napoli? Ignora forse il chiasso, le grida, che riprovo, le offese alla persona di qualche consigliere fatte nel giorno che fu sciolta la seduta? E non pare all'onorevole De Zerbi che lo stato degli animi dei cittadini, dopo tutti quei fatti, s'abbia a prendere in considerazione dal ministro dell'interno?

Non mi dilungo di più per non inasprire la questione; e faccio voti ardentissimi che questo sia l'ultimo scioglimento del Consiglio municipale di Napoli.

Faccio voti ardentissimi che il partito liberale si riunisca a Napoli, che procuri di scongiurare un pericolo che minaccia non solamente Napoli, ma molte altre città. Spero che il partito liberale di Napoli sia il primo a dar questo esempio, e che quella illustre città possa finalmente avere un consiglio, che la metta nelle buone condizioni amministrative alle quali ha diritto.

Assicuro all'onorevole De Zerbi che è ferma volontà del Governo di fare in modo che tutte le autorità si astengano dal prender parte alle lotte di partito.

Ripeto ancora una volta: l'aver nominato il regio commissario non napoletano, il non averlo scelto fra tanti egregi magistrati che ha Napoli (e in questo non abbiamo fatto che seguire le opinioni che in un'altra occasione si sono manifestate nella Camera), deve essere prova, non solo all'onorevole De Zerbi, ma a tutta la cittadinanza di Napoli, che unico desiderio del ministro dell'interno e di tutto il Gabinetto è che le elezioni a Napoli si facciano nei modi prescritti dalla legge e riescano tali da tornare utili all'amministrazione e non di danno alla libertà d'Italia! (Bene! Bravo! a sinistra)

DE ZERBI. Comincerò dal rispondere a quelle parti che mi paiono personali del discorso dell'onorevole ministro.

Egli mi ha rimproverato per avere io ricordato ciò che fu detto in una seduta della Camera, in una discussione, della quale io ho riferito una parte, ed egli in questo momento ne ha ricordata un'altra, volendoci dire le ragioni per le quali non è stato nominato regio commissario un magistrato.

Prego l'onorevole ministro di osservare che il rispetto al Governo è serbato sempre da noi che siamo su questi banchi, ed è stato serbato grandemente anche da me, quando ho citato le parole di un membro del Governo a cagione di onore, e non per fargliene censura. Io non credo, mi perdoni l'onorevole ministro dell'interno, che il richiamare un



uomo ai suoi principii sia volergli far onta. Io non credo aver detto alcuna cosa che esprimesse contraddizione fra quello che pensa ora l'onorevole Mancini e quello che pensava allora. Quindi non ho punto offeso nè le persone che sggono sul banco dei ministri, nè la dignità del Governo, e non merito il rimprovero che mi ha diretto l'onorevole ministro.

In quanto poi all'insinuazione (questa era la parola che l'onorevole ministro per cortesia non ha detto) che egli ha supposto che io avessi fatto, l'onorevole ministro mi conosce da lunga pezza per sapere che, quando io penso una cosa, la dico molto chiaramente. Se ho dunque espresso l'opinione che egli non voglia ingerirsi nelle elezioni, e che egli non vorrà mischiarsi in questa elezione comunale di Napoli, egli non ha il diritto di pensare che io, dicendo queste cose, pensassi il contrario.

L'onorevole ministro dell'interno mi ha citato in prova delle sue intenzioni la nomina del regio commissario, il quale non è napoletano. Non vorrò sia detto che da me primo partì un rimpianto perchè fra tanti Napoletani non ne sia stato trovato uno degno della pubblica estimazione. (*Mormorio a sinistra*)

**MINISTRO PER L'INTERNO.** No, no; scusi, non mi faccia dire quello che non ho detto.

**DE ZERBI.** Io approvo le ragioni dalle quali è stato indotto il ministro per nominare un non napoletano ad amministratore straordinario del comune di Napoli; ma gli faccio notare che codesto non vuol dir nulla, perchè l'amministrazione del regio commissario è menata innanzi, massime quando egli sia uomo il quale, come diceva lo stesso onorevole ministro, non conosce le persone, è menata innanzi da coloro che conoscono le persone, dal sub-commissario coadiutore e dai sub-delegati. (*Risa e movimenti a sinistra*)

Finalmente, come cosa personale, mi permetta l'onorevole ministro di rettificare una rettificazione che egli ha voluto fare.

Egli ha detto non essere 25 i consiglieri che si sono dimessi, ma 27. Ma non si è avveduto che io non diceva 27 per non contare due volte le stesse unità che vanno contate una volta sola. Quando io ho detto 16 essere gli annullati dalla deputazione provinciale e 25 i dimessi, ho detto così perchè fra i 27 dimissionari sono due, l'onorevole Vacca e l'onorevole Longobardi che siedeavano in sostituzione di quelli che erano stati colpiti dall'annullamento; epperò chi dice 27, le due unità le conta due volte.

**MINISTRO PER L'INTERNO.** Non li ho contati; se vuole le leggo anche i nomi.

**DE ZERBI.** Ad ogni modo io non aveva creduto di

intrattenere la Camera su questi minuti particolari, su queste piccolezze, che in verità credeva non si addicessero al Parlamento; io aveva domandato il perchè dello scioglimento del Consiglio comunale di Napoli per vedere se questo perchè fosse in armonia con un criterio giusto sullo scioglimento dei Consigli comunali consentito dalla legge e dal nostro diritto amministrativo.

L'onorevole ministro mi ha detto che il Consiglio comunale di Napoli ha un disavanzo. Lo so, ma so pure che codesta non è una ragione per sciogliere un Consiglio comunale. Se l'aver un disavanzo fosse causa legittima per sciogliere un Consiglio, la maggioranza delle nostre amministrazioni locali andrebbero per aria.

L'onorevole ministro poi mi ha detto che alcuni consiglieri avevano seduto nell'aula consigliare non avendovi diritto. È questione di interpretazione di legge; questi consiglieri hanno creduto di potere sedere benchè usciti, per l'articolo 205 della legge che dice:

« Coloro che a termini della presente legge sono nominati a tempo rimangono in ufficio sino all'installazione dei loro successori, ancorchè fosse trascorso il termine prefisso. »

**MINISTRO PER L'INTERNO.** Ma furono installati.

**DE ZERBI.** Dice il ministro: ma qui i successori furono installati, ed essi ne erano usciti. Ma quei consiglieri rispondono che, se è nulla l'elezione annullata, essi sono usciti materialmente, non moralmente, perchè ciò che è nullo non può produrre alcun effetto. Ma su tale questione non mi fermo. Io anzi aveva anche ammesso l'ipotesi da voi voluta. A me non pare che tali questioni possano interessare la Camera, nè che rispondano alla nostra ricerca. Io so che codesta dei consiglieri uscenti non è una questione d'ordine pubblico, non è un grave motivo di ordine pubblico; quindi non può essere il motivo perchè il Consiglio dovesse essere sciolto.

Andiamo avanti.

L'onorevole ministro mi ha detto che il presidente del Consiglio comunale tolse violentemente la seduta in un momento in cui non doveva ciò fare. L'onorevole ministro mi ha anche domandato se io possa citargli qualche legge che difenda quest'atto del presidente del Consiglio comunale di Napoli. Non gli citerò alcuna legge per difendere quest'atto, perchè l'ho riprovato io stesso nel modo che ho potuto. Ma a che parlare di ciò? È questo fatto un grave motivo di ordine pubblico? Se no, non può essere la ragione dello scioglimento del Consiglio comunale. E il ministro aveva bene il mezzo di evitare che la scena si rinnovasse; egli poteva infatti nominare il sindaco. Ma no, il mini-

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

stro ha tenuto altra via. Udite quale. Il presidente di un'assemblea si comporta illegalmente e sconvenientemente verso di essa, ed ecco che il ministro, sciogliendo il Consiglio comunale, punisce l'assemblea per darle soddisfazione dell'offesa che essa ha patito. (*Bravo!*)

*Una voce.* È stato rieletto.

DE ZERRI. Un interruttore dice che quel presidente è stato rieletto. Ma codesto non è un grave motivo di ordine pubblico. E poi se dite che le sedute nelle quali intervennero i consiglieri uscenti sono nulle, la Giunta preesistente non è mai stata abbattuta. Ma, lo ripeto, anche a questo trovasi un rimedio nella legge, nè in tutto ciò vedo il grave motivo di ordine pubblico.

Io dunque cerco ancora la ragione dello scioglimento del Consiglio.

L'onorevole ministro mi ha anche letto, non so se per dimostrarmi questo fatto o se per altro, un rapporto del consigliere delegato della prefettura di Napoli. Ma, mi permetta l'onorevole ministro dell'interno una preghiera, ed è che si segua da oggi innanzi una norma che io reputo più corretta.

Senta: i ministri debbono coprire i prefetti, non coprirsi coi rapporti dei prefetti. (*Movimento approvativo a destra*) È deplorabile che vengano in ballo ogni giorno alla Camera i rapporti ed i telegrammi dei prefetti. (*Bene! a destra*) Il Ministero assuma lui la responsabilità di quello che avviene; non cerchi scudo e difesa nei rapporti dei prefetti.

L'onorevole ministro ha poi detto che causa dello scioglimento del Consiglio comunale di Napoli è stato un tumulto suscitato nel Consiglio stesso, nel quale furono scambiate parole vivaci fra i consiglieri. Ma, se è questo il motivo d'ordine pubblico che deve condannare a morte un'assemblea, quale assemblea rimarrà più in vita? Non voglio citare un esempio troppo recente per dire che oggi o domani dovrebbe essere sciolta la nostra Camera; ma dirò che tutte le assemblee hanno spesso sedute vivaci senza che in ciò si veda mai una grave violazione dell'ordine pubblico.

Finalmente l'onorevole ministro ha detto che il Consiglio comunale di Napoli era ridotto a meno di *quei due terzi che la legge vuole*; queste sono state le sue parole. Ora, non è già che la legge voglia due terzi, no; anzi la legge ammette il caso che possano appunto essere meno dei due terzi; perchè dice: « nel caso in cui il Consiglio si trovi ridotto a meno dei due terzi dei suoi membri, si procede alla surrogazione straordinaria. » Quindi può essere uno di meno, e possono essere dieci. Quale che sia la menomazione, bisogna procedere alla surrogazione straordinaria, non allo scioglimento.

E ne volete la prova? La prova è questa.

Perchè vi attribuireste in questo caso la facoltà dello scioglimento? La facoltà dello scioglimento ve la attribuireste per completare il Consiglio dove manca il numero legale.

Ebbene, il Consiglio comunale di Napoli sarebbe stato completato il 21 maggio, dove invece, mandando il regio commissario, sarà completato più tardi, sarà completato dopo il 21 maggio; il rimedio è peggiore del male.

Come vedete, onorevole ministro dell'interno, per quanto io mi scervelli, per quanto ci pensi, non trovo il motivo d'ordine pubblico per cui il Consiglio comunale di Napoli è stato sciolto.

Insistendo sulla parola *ordine pubblico*, non si può tenere conto neppure di tutte le altre ragioni che l'onorevole ministro ha addotte.

Il nostro articolo 235, come sapete, è figliuolo dell'articolo 274 della legge del 1848: questa nostra non è che la legge del 1848 corretta, raffazzonata. La legge del 1848 che cosa diceva? Diceva: « in caso di necessità il Re potrà sciogliere i Consigli comunali. » La nuova legge toglie la frase « in caso di necessità » per togliere l'equivoco, e vi dice « per grave motivo d'ordine pubblico. »

Voi mi dite che esisteva la necessità amministrativa di sciogliere il Consiglio comunale di Napoli (in questo momento io non me ne fo giudice); ma certamente non vi era il *motivo d'ordine pubblico*.

Ad ogni modo, da tutto quanto mi si è detto, io non ho potuto scorgere quale sia il criterio che governa la mente del Ministero in ordine all'ingerenza dello Stato nelle amministrazioni locali. L'onorevole ministro dell'interno ha dichiarato che, per un riguardo verso i suoi colleghi, e per non preoccupare i loro studi, egli non voleva e non poteva esporre le teoriche del Governo sulle riforme alla legge comunale e provinciale.

Ma ciò è fuori della mia questione. Io non domandava quali riforme voi proporrete; vi domandava quale criterio voi avete nell'attuazione della legge vigente sino a che le riforme non saranno fatte.

L'onorevole ministro non mi ha risposto che una sola frase sulla questione: mi ha detto che egli si propone di lasciare la maggior libertà ai Consigli comunali e provinciali, fino a che essi non sconfineranno. Ma che cosa significa sconfinare? Quale è il confine della libertà dei comuni e delle provincie? Questa è la questione che io poneva, e la poneva non senza un perchè; e la torno a porre dichiarandomi non soddisfatto delle parole dell'onorevole ministro; la torno a porre poichè egli confonde i vizi ordi-

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

nari amministrativi coi motivi eccezionali di ordine pubblico.

In altri termini egli reputa forse che lo Stato abbia ingerenza nell'amministrazione ordinaria dei comuni e delle provincie. No, lo Stato non ha questa ingerenza. O che ammettiate il comune anteriore allo Stato, o che vogliate fargli ripetere dalla Corona i suoi diritti, come voleva Luigi VII di Francia, certo è che le nostre leggi, salva la tutela che è devoluta ad un altro corpo elettivo, costituiscono il comune libero per *gius proprio*, e non consentono che lo Stato sostituisca la sua azione all'azione degli interessati. Se il comune è amministrato bene o male; se è nella via del progresso o del regresso; se i contribuenti ne sieno lieti, o non ne sieno lieti, tutto ciò non riguarda lo Stato; tutto ciò riguarda il corpo elettorale. Sulle amministrazioni locali lo Stato non ha che un solo diritto: regolare le operosità di tutte queste famiglie che ha dentro di sé; non crearle a sua posta; non formarle a sua immagine e similitudine; regolare, e non altro. E le regola per via di legge, non ad arbitrio; le regola, vegliando che l'azione del comune non violi le leggi dello Stato; le regola intervenendo quando veda turbato l'ordine sociale; le regola intervenendo quando l'interesse del comune sia collegato all'interesse dello Stato, o all'interesse di altri comuni; ma non mai sopprimendo l'ente, non mai uccidendolo sempre che lo veda infermo e quando i rimedi ordinari possano bastare a risanarlo. Il colpo violento dello Stato non deve mai venire, quando può bastare lo sviluppo fisiologico, quando la natura medicatrice basta a guarire i mali del comune stesso. Il comune, a mio avviso, non è una regalia; deve vivere per vita propria...

**MORELLI SALVATORE.** Dovrebbe.

**DE ZERBI.** Dunque non si deve fare ciò che, fatto, fa essere il comune ciò che non dovrebbe. Lo Stato, dicevo, può spegnere un'amministrazione locale solo quando l'ordine sociale è violato, o quando non vi sia modo che con i mezzi ordinari l'amministrazione funzioni.

Si persuada l'onorevole ministro, la mia interpellanza non ha uno scopo municipale, non ha lo scopo di invelenire le passioni, nè di fare delle insinuazioni, che non sono mai uso a fare; la mia interpellanza non ha altro scopo che quello di stabilire quale sia la vostra interpretazione del *jus pubblico* per l'ingerenza dello Stato nell'amministrazione comunale e provinciale.

E mi duole davvero che l'onorevole ministro non abbia voluto rispondermi, perchè ritengo che egli avrebbe dovuto venire d'accordo meco nel dire che il mezzo eccezionale da lui adoperato verso Napoli,

mezzo eccezionale che spero non adopererà in casi somiglianti, è il ferro del cerusico, è l'amputazione. Ma voi non potete recidere un membro che quando ogni mezzo per salvarlo sia dimostrato vano e quando esso minaccia la vita dell'intero corpo; voi non potete abbattere un albero e gettarlo sul fuoco se non quando sia dimostrato che l'albero è così insalubre da minacciare la vostra vita e che nessuno dei mezzi ordinari potranno renderlo nuovamente fecondo.

Questa teorica, io ne sono certo, è divisa dalla maggioranza della Sinistra costituzionale, com'è anche la teorica della Destra. Io spero pertanto che l'onorevole ministro per l'interno vorrà dirmi che è anche la sua, ed io non insisterò sullo scioglimento del Consiglio comunale di Napoli. Anzi, se vuole un altro *bill d'indennità*...

**MINISTRO PER L'INTERNO.** No, no!

*Molte voci a sinistra.* No, no!

**DE ZERBI.** E non ce lo chieda, è lo stesso; ma noi vogliamo sapere se il criterio che governa la mente dell'onorevole ministro per l'interno è che lo Stato abbia sui comuni e sulle provincie altri diritti oltre quelli determinati dalla legge.

**MINISTRO PER L'INTERNO.** Comincio dal dichiarare anche una volta che non mi lascio trascinare dall'onorevole De Zerbi. Egli proprio studia il modo di far perdere al ministro dell'interno quella calma che deve conservare, ma gli assicuro che fa opera vana. *(Si ride)*

Sono certo che, se sostenessi in questo momento le teorie più larghe, se facessi le dichiarazioni più soddisfacenti, non riuscirei a soddisfare l'onorevole De Zerbi, e probabilmente se io non avessi sciolto il Consiglio comunale di Napoli, se non l'onorevole De Zerbi, qualche altro deputato al certo mi avrebbe mosso la interpellanza perchè quel Consiglio, nelle condizioni nelle quali si trovava, non fosse stato sciolto. *(Risa a sinistra, movimento a destra)*

Ho preso principalmente la parola, non perchè spero di persuadere l'onorevole De Zerbi (chè sarebbe tempo perduto), ma per respingere, questa volta dico la parola, la insinuazione che io non abbia scelto un napoletano, per non aver saputo trovare tra i napoletani un uomo degno della pubblica estimazione.

Nessuno, onorevole De Zerbi, ha più di me rispetto per quel paese, e per gli uomini di quel paese che in ogni tempo, in ogni congiuntura, sono stati modello di senno, di onestà, di patriottismo: e non poteva cadermi in mente che a Napoli non si potesse trovare un uomo degno di estimazione, degno di amministrare quel municipio. Credo che Napoli ha elementi tali che, non solo possono amministrarne

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

il municipio ma reggere il Governo dello Stato. E lo si provò in diverse occasioni.

Perchè non ho scelto io un napoletano? Perchè non ho voluto che si infiltrasse quel certo sospetto, che l'onorevole De Zerbi vorrebbe suscitare, il sospetto, cioè, che il ministro dell'interno, abbia scelto, a reggere temporariamente il municipio di Napoli, un uomo per fare gli interessi dell'uno o dell'altro partito. Ecco l'unica ragione per la quale non ho nominato un regio commissario napoletano. Del resto ne avrei trovati non solo da questo lato della Camera (*Accennando alla sinistra*), ma anche da quest'altro (*Volgendosi a destra*), e molti degnissimi.

Non se l'avrà a male...

DE ZERBI. Io non ho detto questo.

MINISTRO PER L'INTERNO. Ella non doveva dirlo, ella che sa come le cose...

DE ZERBI. Ha interpretato a rovescio.

PRESIDENTE. Onorevole De Zerbi, non interrompa.

MINISTRO PER L'INTERNO... come le cose vengano interpretate malamente, come si travisi la verità, come si studii di...

Ho promesso di non perdere la mia calma e mi fermo. (*Risa e movimenti diversi*)

L'onorevole De Zerbi ha sostenuta una teoria nella quale non posso seguirlo, quella del ritorno dei 9 consiglieri. Egli ha interpretato in modo tutto suo l'articolo della legge: ma badi, onorevole De Zerbi, che l'articolo della legge, che vuole che i consiglieri restino in ufficio, deve essere interpretato in altro modo: cioè che vi restino quando non abbiano mai cessato dal loro ufficio, quando altri non si siano messi nell'ufficio lasciato libero da coloro che sono stati sorteggiati. Ma non era questo il caso, perchè, dopo che quei consiglieri avevano cessato di esercitare il loro diritto, in forza dell'elezione precedente, era avvenuta una nuova elezione; i nuovi consiglieri, e l'onorevole De Zerbi sa che il reclamo alla deputazione provinciale non sospende, i nuovi consiglieri si erano messi in possesso del loro ufficio, i vecchi consiglieri avevano perdute la loro qualità.

È un fatto compiuto; non è solamente un fatto morale, ma è un fatto materiale, che ha avuto tutta la sua esecuzione; quindi è inutile il venire a sostenere adesso che quelli si trovavano nelle condizioni contemplate dall'articolo citato.

L'onorevole De Zerbi vuole una dichiarazione che lo rassicuri sulla condotta che seguirà il ministro dell'interno.

Prima di tutto, prego l'onorevole De Zerbi di riflettere che l'articolo della legge col quale è data facoltà, per ragioni di ordine pubblico, di sciogliere i Consigli comunali, è un articolo abbastanza largo,

anche più largo di quello che non fosse nella legge precedente. Perchè chi deve fare l'apprezzamento se l'ordine pubblico può essere turbato o no? Credo che non debba farlo l'onorevole De Zerbi; questo apprezzamento deve farlo il ministro dell'interno. E se il ministro dell'interno non fosse esatto in questo suo apprezzamento, ci sarebbe un potere per giudicarlo: il Parlamento.

Quindi l'onorevole De Zerbi non può dire altro tranne che l'apprezzamento del ministro in questa occasione non è giusto, non è esatto. Ebbene proponga una risoluzione alla Camera, ed il ministro dell'interno ne rispetterà il voto; e, se contrario, ritornerà al suo posto di deputato; ma l'onorevole De Zerbi non può negarmi la facoltà che mi dà la legge.

Ho detto quale è stata la ragione di ordine pubblico per la quale ho stimato di dovere sciogliere il Consiglio comunale di Napoli, e così ho creduto di rispettare più di quello che vorrebbe l'onorevole De Zerbi la volontà degli elettori. Quando un Consiglio comunale è ridotto nelle condizioni in cui era ridotto quello di Napoli, vi è grandemente a dubitare se gli elettori abbiano ancora fiducia nei consiglieri. Ma non è stato questo il solo criterio dal quale sono stato mosso; il criterio principale è stato quello che realmente io vedeva nel Consiglio comunale di Napoli un motivo di perturbazione dell'ordine pubblico.

Se l'onorevole De Zerbi non si è commosso per le dimostrazioni avvenute nel Consiglio comunale di Napoli, dimostrazioni nelle quali si è arrivato fino ad insultare taluni consiglieri, si è commosso però il ministro dell'interno.

Lo ripeto, se l'onorevole De Zerbi non sarà soddisfatto della risposta del ministro dell'interno, e non riconoscerà giusti i suoi apprezzamenti, proponga alla Camera una risoluzione che lo biasimi. L'onorevole De Zerbi che, ne sono certo, non vorrà essere causa di una crisi ministeriale dopo così breve tempo, stia sicuro che il ministro dell'interno esporrà la sola sua responsabilità. Qui è in causa il solo ministro dell'interno e in ogni caso egli saprà a che cosa attenersi.

Desidero anzi che l'onorevole De Zerbi si persuada che il ministro dell'interno non ha l'abitudine di coprirsi della responsabilità di chiechessia, e, come vede, non si copre di quella dei suoi colleghi e quindi tanto meno di quella dei prefetti.

Se ho letto il periodo del telegramma del prefetto di Napoli è stato per provare alla Camera quale era il giudizio che sul fatto portava quel funzionario.

Ritenga l'onorevole De Zerbi dunque che il minist

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

stro dell'interno non porta qui in scena i prefetti, nè lascia che si possa menomamente dubitare che egli, coprendosi della loro responsabilità, intenda di salvare la propria. Anzi, ascolti bene l'onorevole De Zerbi: il ministro dell'interno, quando i prefetti adempiano al loro dovere, coprirà sempre colla sua responsabilità la loro, come, quando non lo compiessero, il ministro dell'interno, senza pretesti, senza ricorrere a giro di frasi parlamentari, sarà il primo a censurarli.

Ma qui non c'è nulla da censurare. Il consigliere delegato di Napoli non ha fatto altro che informare il ministro dell'interno del grave scandalo avvenuto nella seduta del Consiglio.

Finisco il mio discorso con una congratulazione, e questa congratulazione la rivolgo ai miei vecchi amici. Se altro bene noi non avessimo prodotto al paese, questo abbiamo prodotto di certo, che uomini i quali in altre condizioni non avrebbero sostenuto mai delle larghe teorie di libertà, solo perchè siamo noi su questi banchi, oggi le sostengono. (Bravo! Benissimo! *a sinistra*) Ed è per noi una consolazione vedere come certe teorie si facciano strada, anche perchè, quando verremo a proporre delle riforme liberali alle leggi esistenti, saremo pure confortati dall'appoggio dell'onorevole De Zerbi e di tutti gli amici suoi. (*Viva approvazione ed applausi a sinistra ed al centro*)

DE ZERBI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Permetta, onorevole De Zerbi, in applicazione del regolamento non posso lasciar proseguire questa discussione.

DE ZERBI. Mio malgrado io mi taccio.

PRESIDENTE. Verrebbe ora un'interrogazione dell'onorevole Massari all'onorevole ministro per l'estero già stata ieri annunciata alla Camera.

L'interrogazione è la seguente:

« Il sottoscritto desidera rivolgere una interrogazione all'onorevole ministro per gli affari esteri intorno all'innalzamento di alcune legazioni al grado di ambasciate. »

Di più è stata presentata dall'onorevole Di Cesarò la seguente domanda d'interrogazione:

« Desidero interrogare l'onorevole ministro per gli affari esteri sul movimento degli agenti diplomatici nazionali. »

Prego l'onorevole ministro a dichiarare se e quando intende rispondere a queste interrogazioni.

MELEGARI, *ministro per gli affari esteri*. Siccome vi è nel bilancio prossimo a discutersi un articolo pel quale si chiede un fondo speciale per trasformare appunto le legazioni di primo ordine in ambasciate, così spero che l'onorevole Massari vorrà

trasportare a codesta discussione la domanda che intende dirigermi.

PRESIDENTE. Il signor ministro propone che le due interrogazioni, l'una dell'onorevole Massari, l'altra dell'onorevole Di Cesarò, siano svolte in occasione della discussione del bilancio degli affari esteri.

MASSARI. Probabilmente l'onorevole ministro degli affari esteri ha creduto che io volessi sollevare una discussione, questo non era nè punto nè poco nel mio intendimento; io intendevo solamente di fare una modesta interrogazione; ma poichè egli chiede di aggiornarla all'epoca nella quale sarà discusso il bilancio degli esteri, io avrei cattivo garbo a non aderire a questo suo desiderio, e quindi acconsento, a condizione beninteso che mi sarà riservata la priorità su altri interpellanti.

Credo dimostrare in tal guisa che io sono alienissimo dal mancare a quei riguardi ai quali non ho mai mancato verso nessun Ministero, ed ai quali non mancherò nemmeno verso i ministri attuali, i quali come tutti sanno, godono la mia completa sfiducia. (*ilarità e commenti prolungati*)

PRESIDENTE. Facciano silenzio, lascino la Camera procedere nei suoi lavori.

La parola spetta all'onorevole Di Cesarò.

COLONNA DI CESARÒ. Per parte mia sono pienamente disposto a rimandare la mia interrogazione, lieto di aderire ai desideri dell'onorevole ministro degli esteri; però vorrei fare una sola riserva, che cioè l'interrogazione sia svolta al principio della discussione del bilancio anzichè a proposito degli articoli, perchè potrà riguardare qualche soggetto che non si comprende semplicemente nelle cifre del bilancio; e come la Camera sa, nei bilanci di definitiva previsione non si può discutere se non sugli articoli sui quali è variata la cifra. Fatta questa riserva, io acconsento di svolgere la mia interrogazione al principio del bilancio; ed allora sarò lieto di ripetere quello che dico ora, cioè: di essere di avviso completamente diverso da quello dell'onorevole Massari esternando tutta la mia fiducia all'attuale Ministero. (Bravo! *a sinistra*)

PRESIDENTE. Dunque rimane inteso che ambedue le interrogazioni avranno luogo in occasione della discussione del bilancio degli affari esteri.

#### PRESENTAZIONE DI RELAZIONI.

PRESIDENTE. Onorevole Tondi, la invito a recarsi alla tribuna per presentare delle relazioni.

TONDI, *relatore*. Ho l'onore di presentare alla Camera due relazioni della Commissione d'inchiesta;

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

una sull'elezione del collegio di Levanto e l'altra sul collegio di Serrastretta. (V. *Stampato*, n° V.)

**PRESIDENTE.** Queste relazioni verranno stampate e distribuite.

## VALIDAMENTO DI UNA ELEZIONE.

**PRESIDENTE.** La Giunta per la verifica delle elezioni ha trasmesso il seguente verbale :

« Il segretario della Giunta delle elezioni partecipa al presidente della Camera che la Giunta medesima nella tornata pubblica del 4 corrente ha verificato non esservi protesta contro i processi verbali della elezione del signor Branca Ascanio nel collegio di Potenza, e concorrendo nell'eletto le qualità richieste dallo Statuto e dalla legge elettorale, ha dichiarato valida la elezione medesima. »

La Camera dà atto alla Giunta di questa convalidazione.

(L'onorevole Branca presta giuramento.)

## SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE DEL DISEGNO DI LEGGE INTORNO AI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE.

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge intorno ai conflitti di attribuzione.

L'onorevole Carnazza aveva chiesto di fare una dichiarazione : ha la parola.

(*Molti deputati si trovano nel centro dell'eminciclo.*)

Se i signori deputati si recano ai loro posti, la discussione seguirà, altrimenti sospendo la seduta.

**CARNAZZA.** Non essendo presente alla Camera l'onorevole Pierantoni, il quale aveva proposto un voto motivato sulla legge riguardante i conflitti, sono stato io incaricato, a nome anche di tutti coloro i quali firmarono quel voto, di annunziare che, in seguito alle dichiarazioni fatte dall'onorevole ministro guardasigilli, l'ordine del giorno medesimo viene ad essere ritirato.

Però fo una dichiarazione, che credo doversi fare, ed è la seguente: tanto l'onorevole ministro guardasigilli, quanto l'altro proponente della legge, l'onorevole Peruzzi, dichiararono che il voto proposto non tendeva se non che ad esautorare la legge. Ora io ho l'onore di dichiarare, in nome di tutti coloro che sottoscrissero quell'ordine del giorno, che esso non solo non aveva lo scopo di esautorare la legge, ma mirava anzi ad indurre il Ministero a raf-

forzare quel partito il quale voleva l'abolizione definitiva di questo stato di conflitti, e quindi rimuovere più facilmente quelle difficoltà che si paravano per potere arrivare a quello scopo.

Ma poichè tanto l'onorevole ministro guardasigilli, quanto l'altro onorevole collega che propose la legge, interpretarono quell'ordine del giorno altrimenti da quello che fosse nell'intenzione dei proponenti, i sottoscrittori del medesimo dichiarano di ritirarlo, confidando nelle dichiarazioni dell'onorevole guardasigilli, ed avendo piena fiducia che i conflitti di giurisdizione scompariranno.

**PRESIDENTE.** Ella dunque ritira l'ordine del giorno dell'onorevole Pierantoni?

**CARNAZZA.** In nome di tutti i firmatari.

**PRESIDENTE.** Sta bene.

Il deputato Della Rocca ha facoltà di parlare.

**CRISPI.** L'onorevole Della Rocca m'incaricò di ritirare il suo ordine del giorno. Egli lo ritira dopo aver sentito l'onorevole guardasigilli spiegare la nuova legge in un senso ben diverso da quello in cui fin oggi è stata intesa dai suoi predecessori.

L'onorevole ministro, con questa legge, crede di aver restituito all'autorità giudiziaria tutto quello che s'è inteso le fosse reso, quando fu fatta la legge del 1865. Sventuratamente quella legge non ci è riuscita.

Ma, dopo queste dichiarazioni, l'onorevole Della Rocca m'incaricò di ritirare il suo ordine del giorno, aspettando a vedere, dopo la pratica di questa nuova legge, se sia il caso di riproporlo un'altra volta.

**PRESIDENTE.** È dunque ritirato l'ordine del giorno Della Rocca in seguito a questa dichiarazione.

**MANTELLINI, relatore.** Io devo una risposta all'onorevole Auriti, il quale più specialmente mi dirigeva un'obiezione che mi affretto a dire la sola o la più grave che siasi sollevata contro il presente progetto di legge.

L'onorevole Auriti mi diceva: com'è che non ammettete conflitto di attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, e poi dichiarate di votare questa legge, la quale pure presuppone che conflitto di attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa ci sia? La legge che discutiamo non solo presuppone il conflitto, ma gli dà forme nuove, insolite, straordinarie. Dovrà essere tutta una lustra, una vana cosa?

Voi dite che il conflitto di attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, non giudicante, ma pura, si risolve necessariamente in giudizio di proponibilità o non proponibilità di azione. E nell'ultimo capoverso dell'articolo 3 sta scritto: « che il giudicato sul conflitto in nessun

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

caso può assorbire, od in qualunque modo pregiudicare le questioni sulla pertinenza del diritto o sulla proponibilità dell'azione. »

Voi sostenete che non ci sono conflitti di attribuzione i quali non si risolvano in giudizi sulla proponibilità dell'azione.

Or bene, se il giudice del conflitto non deve pregiudicare questo giudizio sulla proponibilità dell'azione, dovrà dunque il giudice del conflitto sempre e poi sempre rispondere per l'autorità giudiziaria? Se così è, come il giudizio potrà riuscire a pratico risultamento?

Tratto da ciò l'onorevole Auriti, concludeva non doversi mantenere quell'inciso dell'articolo 3, o senza almeno una qualche intelligenza, riserva o spiegazione.

Secondo lui, sempre si questiona nei giudizi dei conflitti se l'azione è proponibile o non è proponibile, dacchè il giudizio di proponibilità di azione si trasformi in giudizio di attribuzione appunto per la qualità del soggetto dedotto in giudizio; donde dipende dal definire la natura del soggetto da cui si muove o si vuol far muovere l'azione il conoscere se l'azione venga a invadere l'attribuzione amministrativa.

Non mi pare così, come l'ho riproposta, che in nulla scapiti l'obbiezione dell'insigne giureconsulto Auriti; e dacchè egli mi accenna col capo di no, ne prendo atto, me ne chiamo contento, e rispondo...

**PRESIDENTE.** (*Volgendosi a sinistra*) Facciano silenzio da questa parte.

**MANTELLINI, relatore.** Pur troppo sono argomenti che non divertono. Rispondo all'obbiezione che questo fu il criterio col quale si sono venuti a dirimere i conflitti finora, e forse dovè ricorrersi a questo criterio per quello che sabato mi permisi di chiamare infelice innesto che si fece della legge del 1859 sui conflitti con quella del 1865 sul contenzioso. Senza quest'articolo 3, non potrei quindi votare la proposta di legge. Potrà essere che sparisca così ogni materia a giudizio di conflitto. Non me ne dorrei. Accadrebbe allora presso di noi quello che dal 1838 vediamo accadere nel Belgio. Però le cose dette ieri pur troppo mi rendono assai timoroso intorno a quel vaticinio. Non vorrei che quel sofisma *hai torto, dunque ti nego il giudice*, si levasse di bocca dal Consiglio di Stato per metterlo in bocca della Cassazione. Mi parrebbe allora che andassimo a fare quasi opera vana col votare il disegno di legge che discutiamo.

Scendendo ad investire l'argomento comincio da un'osservazione più generale.

Si conservano i conflitti d'attribuzione fra i tribunali amministrativi ed i tribunali ordinari, fra la

Corte dei conti ed i tribunali dell'ordine giudiziario. Sono conflitti d'attribuzione anche questi, imperocchè se vi si questiona di *giurisdizione*, vi si questiona fra una giurisdizione ed un'altra d'ordine diverso. E dacchè siamo perciò in materia di conflitti d'attribuzione, eccola dunque una materia alla quale si può applicare la legge con tutti i procedimenti nei quali è stata architettata.

L'onorevole guardasigilli rispondendo all'obbiezione, faceva due considerazioni, ad una delle quali non mi saprei associare in modo assoluto; mentre l'altra mi pare più decisiva.

Forse, e senza forse, questa seconda la è quella che lasciò desiderio di maggiore sviluppo, dacchè la Camera ieri venne sorpresa da cura maggiore, ed interruppe la sua seduta, quando non tutta la teoria si era svolta dall'onorevole guardasigilli, come voleva l'argomento. La risposta alla quale io non saprei associarmi in modo assoluto fu questa.

L'articolo 3, nella parte incriminata dall'onorevole Auriti, bisogna che lo intendiate secondo la risoluzione che sarà per prendere il giudice del conflitto, nel caso nostro, la Cassazione. Se la Cassazione deciderà che l'azione non è proponibile, allora verrà deciso sul diritto; mentre se la Cassazione deciderà che l'azione è proponibile, rimarrà sempre il giudizio, sul concorso oppure no degli estremi, necessari ad essere accolta quell'azione. E quindi può stare quell'articolo 3 col sistema della legge, diceva l'onorevole guardasigilli.

Quanto a me, che tanto il giudice dichiaro proponibile, quanto dichiaro non proponibile l'azione, sempre e poi sempre emette un giudizio, non giurisdizionale, ma di merito. La materia non muta; con essere scritto che il giudice competente per assolvere, lo è pur anco per condannare, *ei et adversus eum*.

Ma rimane l'altra più decisiva risposta data dall'onorevole guardasigilli, e su cui bisogna soffermarsi un poco più.

La risposta viene dall'esame della legge del 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo. Questa legge si lascia, in tutta la sua pienezza, in vigore. Di questa legge non si ritocca che l'articolo 13, che fino a nuova disposizione commetteva al Consiglio di Stato l'attribuzione di dirimere i conflitti.

Se analizziamo anche fuggacemente l'economia, il sistema di questa legge; noi troviamo come nell'articolo 2° si dichiarino devolute alla giurisdizione ordinaria, tutte le cause che aspettano una decisione; nell'articolo 3° si rinviano all'amministrazione tutti gli affari sui quali sia da prendere un provvedimento; e all'articolo 4° si soggiunge:

Se la contestazione cade sopra un diritto che si

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

pretenda lesa da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a riconoscere dagli effetti dell'atto stesso, in relazione all'oggetto caduto in giudizio.

Nè l'atto amministrativo potrà essere revocato; e non potrà essere modificato, se non si ha ricorso alle competenti autorità amministrative. E queste si conformeranno ai giudicati del tribunale, in quanto riguarda il caso deciso.

Qui voi avete segnati i limiti dell'attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa. Dove si provochi il provvedimento tocca all'autorità amministrativa di prenderlo; dove si provochi il giudicato, tocca all'autorità giudiziaria d'emanarlo. Ecco, quali sono nettamente i confini di queste due attribuzioni.

Mi susurrava ieri all'orecchio l'onorevole Auriti: ma che sarà se qualcuno verrà avanti a un pretore e intimerà il prefetto ad autorizzare ciò che non ha voluto autorizzare, a rilasciare un attestato di buona morale che un cittadino gli abbia richiesto, e che egli abbia rifiutato? Rispondo che allora dal pretore non si chiederebbe un giudizio, ma si chiederebbe un provvedimento; si vorrebbe che in conclusione il pretore facesse quello che non vuol fare il prefetto o il sindaco; che esso pretore autorizzasse, rilasciasse l'attestato in loco e vece del prefetto o del sindaco.

L'autorità competente amministrativa ordina, per pubblica igiene, che sia colmato uno stagno perchè riconosciuto insalubre. Ebbene, voi non potete tradurre l'autorità amministrativa al tribunale perchè decida se lo stagno è salubre o no, perchè decida se, invece della colmazione, debbasi risanare con scolarne le acque. Sono risoluzioni dipendenti da criteri tecnici di prudenza, e che spettano alla amministrazione, alla quale vuoi ricorrere. Se il ricorso si facesse al tribunale, si provocherebbe dal tribunale un provvedimento amministrativo che non gli spetta; con essere allora che s'invaderebbe l'attribuzione dell'amministrazione; con essere allora che il tribunale il quale facesse esso il provvedimento che deve fare, e che spetta a farsi dall'amministrazione, invaderebbe le attribuzioni amministrative.

Ma che direte, soggiungeva l'onorevole Auriti, se si chiedesse al tribunale una multa, per esempio, di un tanto al giorno a carico del prefetto perchè non provvede, o a carico del sindaco finchè non provveda?

E in questo io vado perfettamente d'accordo con l'onorevole Auriti. Non si deve, cioè, stare alla corteccia delle parole, non arrestarsi alla veste con cui da un più o meno abile curiale possa riuscire

di coprire o nascondere la domanda; ma si deve indagare la sostanza, fosse pure il provvedimento ammantato sotto la figura, sotto l'aspetto di un'azione pecuniaria. In questo senso posso accettare che si giudichi dell'azione, secondo la qualità dell'attribuzione.

Intendo perfettamente che non si possa chiedere al tribunale che commini questa multa; imperocchè si perseguirebbe in giudizio il provvedimento nella sanzione, sarebbe un modo diverso, ma non meno efficace di costringere l'autorità amministrativa a fare il provvedimento, a fare il quale non può essere richiamata se non nelle vie gerarchiche.

AURITI. Domando la parola.

MANTZELLINI, *relatore*. Ricorderò due esempi occorsi nella ormai lunga pratica di giureconsulto.

Accadde nei pressi di Firenze, in un luogo che si chiama *il ponte alla Certosa*, che venne all'autorità politica denunciato il fatto dell'esistenza di alcune bassure, che si facevano coprire d'acqua per farne la melma colla quale fabbricare i mattoni. Si soggiungeva che da queste acque stagnanti si sviluppavano miasmi che ammorbavano l'aria dei dintorni. Furono fatte le verificazioni d'uso, fu proceduto all'adempimento delle forme prescritte dalla legge, e poi si ordinò il riempimento di quelle grandi buche ove si tenevano stagnanti le acque.

Il proprietario delle mattonaie intimò il prefetto al tribunale, e ivi impugnò che gli si potesse ordinare la riempitura di queste mattonaie, perchè esse esistevano *ab antiquo*, prima che in quella località ci fossero delle case. Ei diceva essere state le case che erano venute ad invadere quelle località, che quelli che le fabbricavano, come quelli che venivano ad abitarle sapevano che si sarebbero trovati in quella condizione, sia pure, di poco perfetta igiene.

Ebbene, che disse il tribunale? Questo è un provvedimento amministrativo; l'autorità competente ha dichiarato coi suoi criteri, e dietro le sue informazioni, che la pubblica salute ne è compromessa; non si può patteggiare; bisogna che le mattonaie siano riempite.

E finqui, la domanda traducendosi in una riforma, anzi nella revoca del provvedimento amministrativo, si era in termini di vero conflitto di attribuzione. Imperocchè si voleva che il tribunale dichiarasse che non si avessero da riempire quelle buche che l'autorità politica dichiarava che dovevano essere riempite per impedire il miasma. I proprietari facevano però un'altra domanda: se noi dobbiamo patire il sacrificio della nostra proprietà, qualcuno dovrà risarcirne del danno. Si potrà dire che questa non fosse questione da tribunale?

Fu questione molto agitata, si ebbe ad esaminare



SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

quale importanza, nel giudizio dei danni poteva avere cotesta priorità, in tempo dell'apertura delle mattonaie pella costruzione delle case. E ricordo che si ricorse ai principii del testo e ad una dottrina che ci seppe fornire lo Strykio, per venire alla conclusione che nessuno può acquisire, anche per lunghissimo tempo, il diritto di ammorbare l'aria; che il diritto a questa servitù passiva a carico di una gran circonferenza, e per la quale sarebbe impedito di costruire le case e di andarle ad abitare, era imprescrittibile; talchè se le mattonaie erano venute in condizione di recare un danno, da quel tempo cessavano d'essere legittime, o bisognava che fossero riempite, e senza indennità.

Così accadde a Firenze, quando l'ingrandimento della città portò alla conseguenza impensata dell'atterramento delle mura di Arnolfo di Lapo. Le case andarono ad invadere quella parte che prima era aperta campagna; e fabbriche di candele di sego, prima isolate, dopo l'ingrandimento della città si trovarono nel mezzo all'abitato.

Qui pure sorse la questione se si avessero da sopprimere codeste fabbriche di candele di sego una volta che i tecnici le riconoscevano dannose alla pubblica salute. E fu risposto di sì.

Ma le indennità? Erano secolari quelle fabbriche, eppure bisognò convertirle ad altri usi, e la indennità fu negata. Ma il giudizio si fece, non si tolse il giudice, si andò in prima istanza, in seconda istanza e in Corte di cassazione; perchè la causa era grave e per merito e per disquisizioni giuridiche. Lo Strykio, che non fece un manuale buono per un amministratore, ma è scrittore di dissertazioni di diritto pubblico, civile ed amministrativo, fornì le teorie con le quali si sostenne la causa e si vinse per l'amministrazione.

I discrezionali apprezzamenti rimasero confinati al provvedimento della chiusura della fabbrica, ma delle conseguenze di queste misure si dovè giudicare e si giudicò con criteri giuridici e non discrezionali.

E dunque, quali sono i confini che segnano le attribuzioni fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria? Già ve l'ho detto. Quando si chiedi il provvedimento, la riforma o la revoca di un provvedimento in modo diretto o indiretto, in se stesso o nella sua sanzione, s'invade il campo dell'autorità amministrativa. Quando sia invece chiesto un giudicato, il giudicato non può proferirlo che il tribunale investito di giurisdizione, cioè di quella potestà che consiste appunto in *iure dicendo*. Questa è la risposta all'obiezione dell'onorevole Auriti.

AURITI. Ringrazio l'onorevole Mantellini delle cortesie parole che ha rivolte al mio indirizzo, e più che

di quelle alla mia persona, di quelle sulle obiezioni che io proponeva, alle quali ha dato importanza colle sue risposte. Però non accetto la definizione che loro ha data di opposizione al progetto di legge attuale; accetto piuttosto la definizione dell'onorevole ministro che fossero, come sono davvero, obiezioni a parte secondaria del progetto.

E difatti la disputa cade nemmeno su tutto l'articolo 3, ma bensì sopra un'aggiunta al medesimo, che non era nell'articolo 4 concordato fra l'onorevole Peruzzi e l'onorevole Mancini nello schema primitivo d'iniziativa parlamentare.

In quanto al resto, non solo non sono contrario al progetto, ma sono ad esso favorevole, anzi più favorevole, parmi, di coloro che lo considerano come una gravosa eredità di cui non possiamo spacciarsi d'un tratto, come un odioso privilegio che per tolleranza lasciamo sussistere ancora qualche altro poco, col desiderio e col voto di abolirlo quanto prima.

Io credo che il progetto di legge sia giusto ed opportuno; che sorga dalla intima natura delle cose il conflitto di attribuzioni, perchè ci sono due ordini distinti nell'organismo dello Stato, l'ordine giudiziario e l'ordine amministrativo, e ciascuno dei due deve essere contenuto nei propri confini. Io ritengo che il risolvere questa specie di conflitti con forma eccezionale non sia un privilegio, ma un fatto corrispondente alla natura delle cose, imperocchè se lo Stato, in quanto persona giuridica, possiede, contratta, patisce come i privati, non è così dello Stato come potere esecutivo, come anima di tutte le amministrazioni pubbliche che ne sono gli organi attivi, sicchè il tutelare l'incolumità e la indipendenza del potere amministrativo nel legittimo esercizio delle sue facoltà, è tutelare non già lo Stato come semplice ente, ma bensì un'alta funzione pubblica; e la differenza, come la Camera vede, è allora grandissima, quella che passa cioè tra l'autorità legittima che comanda e il cittadino che deve obbedire.

Dunque la procedura io l'accetto, e quando siamo al giudice che deve risolvere il conflitto, io ritengo che il giudice naturale dovrebbe essere un tribunale speciale, non raffazzonato di elementi cozzanti, come hanno tentato in Francia, ma costituito in corrispondenza all'intento del suo ufficio di risolvere, quasi potenza neutrale, i conflitti che possono sorgere tra il potere amministrativo e il potere giudiziario.

Nella impossibilità di una riforma così radicale, io credo che debbasi il conflitto deferire alla magistratura, e ciò non per alcuna ragione che possa menomamente offendere il Consiglio di Stato, non

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

per opposizione d'interessi, perchè un pubblico funzionario non può avere altro scopo, non altro interesse che quello di compire il proprio dovere, ma perchè credo vi sia maggiore consonanza tra gli altri uffici ordinari della magistratura e quello di risolvere una questione di competenza, che, in qualunque forma si proponga, è sempre una questione di diritto. Il Consiglio di Stato delibera, consulta piuttosto che decidere, esamina le cose nei rapporti di convenienza, di utilità, di opportunità, è chiamato a tutelare gli interessi dello Stato, e non può non essere preoccupato da queste idee quando sia adito per risolvere una questione di diritto sotto forma di competenza di attribuzioni.

Io sono favorevole al progetto nelle sue parti sostanziali, ma cominciai a dubitare della coerenza delle sue parti quando ascoltai i comenti dell'onorevole Mantellini fatti nella prima tornata.

Io, che sono favorevole al progetto e che desidero che trionfi, non posso non preoccuparmi della prova ulteriore che dovrà subire nell'altro ramo del Parlamento.

Se vi sono nel progetto delle parti oscure, ambigue, si tolgono forse le difficoltà col dissimularle? Queste difficoltà bisogna invece affrontarle, risolverle, ed è con tale intendimento che io ho ricercato se questa aggiunta (che non era nel progetto primitivo degli onorevoli proponenti Mancini e Peruzzi) contenesse qualche cosa che minacci di distruggere, che contraddica tutta quanta la legge in discussione.

Vediamo.

Dice quest'aggiunta che il giudicato sul conflitto non deve in nessun caso assorbire o pregiudicare la questione di proponibilità dell'azione.

Prendo prima la proposizione nella sua forma esterna, nella sua parte puramente logica; vediamo se può coesistere col resto della legge.

Non ripeterò le cose dette ieri, e comincio dalla risposta dell'onorevole ministro.

Esso consente che quando si risolve un conflitto di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, non tra i tribunali ordinari e i tribunali speciali, la dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria significa che l'azione non si può proporre dinanzi ad altro magistrato, l'incompetenza cioè dell'autorità giudiziaria si risolve allora in una dichiarazione di assoluta non proponibilità dell'azione. Ma l'articolo dice che in nessun caso la risoluzione del conflitto deve assorbire o pregiudicare la questione di proponibilità d'azione; dunque è conseguenza necessaria che per non pregiudicarla, la Corte di cassazione non dichiari mai

la incompetenza dell'autorità giudiziaria per mancanza di attribuzione.

Ma, soggiungeva il ministro, non è così nel caso inverso che l'autorità giudiziaria si sia dichiarata competente.

E come? Se nel conflitto di attribuzione sotto la questione di competenza ne è implicata una di assoluta improponibilità d'azione per la qualità dell'oggetto che si assume d'indole puramente amministrativa, come la dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria, risolve la questione in un senso, la dichiarazione di competenza la risolve nel senso opposto e la questione è sempre pregiudicata.

La differenza sta solamente in questo: che se si dichiara l'incompetenza dell'autorità giudiziaria, è chiuso l'adito a qualunque loro giudizio: se al contrario l'autorità giudiziaria si dichiara competente, respingendo l'eccezione di mancanza di attribuzione, questa questione speciale di proponibilità di azione, che si confonde colla questione di mancanza di attribuzione, è risolta e quindi pregiudicata, ma poichè il giudizio continua, restano tutte le altre questioni di proponibilità di azione dipendenti dagli altri criteri di ragione comune, da tutti gli altri motivi non desunti dalla qualità della materia dedotta in giudizio.

Secondo me le spiegazioni dell'onorevole guardasigilli non chiariscono l'articolo, non dimostrano che desso sia compatibile con l'idea informatrice del progetto, che volle mantenuto il conflitto di attribuzione però modificandone la procedura.

Veniamo ora all'onorevole Mantellini.

Egli espone una teorica diversa da quella che nella maggioranza delle decisioni del Consiglio di Stato e della Magistratura è stata ammessa finora.

Per vedere quali sono i casi in cui si possa dire davvero che l'autorità giudiziaria si deve dichiarare incompetente per mancanza di attribuzioni, cerchi pure l'onorevole Mantellini una domanda di provvedimento amministrativo dall'autorità giudiziaria, una domanda di revocazione di atto amministrativo, d'impedimento alla sua esecuzione. Ebbene, perchè l'istante sostiene che ha diritto a chiedere ciò, basta forse questo a tramutare in questione d'inammissibilità di azione una questione di competenza? Voi dite che non basta, che l'autorità giudiziaria deve dichiarare la sua incompetenza. Ma dichiarata questa incompetenza per mancanza di attribuzione, non è tolto l'ingresso all'azione innanzi a qualsiasi tribunale? E questo come si concilia con l'articolo che dice che la risoluzione del conflitto non deve assor-

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

bire o pregiudicare la questione di proponibilità dell'azione?

Io potrei fermarmi qui. Io vi dico, sopprimiamo quest'aggiunta dell'articolo 3, e si lasci la risoluzione del merito dei conflitti sotto l'impero della legge del 1865.

La legge del 1865 potrà essere interpretata colle teoriche dell'onorevole Mantellini, o con altre teoriche quali che sieno; è certo che sorgerà una discussione nuova innanzi a collegio nuovo, con pubblico dibattimento insolito a questa materia, e non potrà non risultarne una nuova elaborazione di principii e di criteri dottrinali da seguire.

Del resto, se si trovi una formola chiara, netta, precisa, che sciogla le controversie insorte nell'applicazione della legge del 1865, sia la ben venuta; ma tale non può dirsi quell'inciso, quell'ultimo comma dell'articolo 3 del progetto, che a me riesce inintelligibile, in contraddizione col resto della legge.

Finora sono rimasto nella parte puramente esterna, e come dissi, logica della questione; entro brevissimamente a parlare dei punti nei quali la giurisprudenza è stata discordante in materia di conflitti di attribuzione.

La teorica più comune è la seguente: se c'è un atto amministrativo, due casi sono possibili: o l'autorità amministrativa ha proceduto legalmente o l'autorità amministrativa ha ecceduto nei suoi poteri; o è stata nell'esercizio legittimo delle sue facoltà o ha violato la legge, le sue forme tutelari, ha ecceduto i confini che le erano prescritti.

Ha violato la legge? E allora se un interesse privato vien leso dall'atto illegale, questo interesse è sempre un diritto. La qualità di diritto se non l'avesse già in sè originariamente, l'attingerebbe, come dissi ieri, da quelle prescrizioni appunto della legge, sancite per garentia della incolumità del pubblico e del privato interesse.

Se il privato reclama al magistrato, il magistrato riconoscerà, proclamerà il diritto che è stato leso. E quali sono le conseguenze ulteriori di questa dichiarazione? Io non mi occupai ieri (prego l'onorevole ministro di ritenerlo), io non mi occupai ieri di certe conseguenze minori, come, per esempio, che l'autorità amministrativa è obbligata a rispettare, ad eseguire essa stessa, per ciò che la riguarda, il pronunziato dell'autorità giudiziaria. Questo è per obbligo di legge, ma non è compito dell'autorità giudiziaria, ed io non ne parlai.

C'è anche un altro effetto secondario, quello cioè che l'autorità giudiziaria, innanzi ad un atto amministrativo illegale, non ne tiene conto se si cerca la

sua potestà per l'esecuzione, per le conseguenze ulteriori nella definizione delle controversie.

L'atto, innanzi al diritto, è come non esistesse: la magistratura oppone, come i Francesi dicono, una resistenza passiva non tenendone conto. E qui la conseguenza è naturale; nessuno l'ha impugnata, è sancita espressamente nell'articolo 5 della nostra legge del 1865. Ma io diceva: vi è una conseguenza molto più importante. Quando l'atto illegale è stato già consumato, l'autorità giudiziaria che non avrebbe avuto potestà d'impedirne l'esecuzione, è competente ad aggiudicare il rinfranco dei danni ed interessi che ne fossero derivati? Si ritiene dalla giurisprudenza che ciò sia una parte della competenza della magistratura. Questa teorica io l'accetto. Invano si obietta da taluni che questa sarebbe una censura diretta, un attacco immediato all'atto dell'autorità amministrativa, la condanna civile più grave per l'ordinato ristoro dei danni interessi. È la teorica francese, che vorrebbe ridotta l'opera della magistratura alla così detta resistenza passiva per forza d'inerzia.

Ma questa non mi pare un'obiezione seria, e la risposta è semplice: se l'autorità giudiziaria non può sospendere l'esecuzione dell'atto amministrativo, se l'autorità amministrativa quand'anche ecceda nell'esercizio delle sue facoltà, non ha bisogno del braccio forte dell'autorità giudiziaria per andare innanzi, e se quindi si è consumato l'atto illegale lesivo del dritto privato, che sarebbe mai questo potere dell'autorità giudiziaria di non dare seguito ad un atto che di esso non ha più bisogno?

Che cosa sarebbe la garentia di questo dritto, che impotente nella via del reclamo amministrativo, manomesso dal fatto abusivo, non potesse chiedere con azione giudiziaria il risarcimento del danno patito?

Dunque per questa prima parte la giurisprudenza nostra non mi pare abbia presentato dei gravi dubbi: mi pare anzi che proceda bene e che sia giusta per quanto liberale.

Viene la seconda parte, e questa è la parte spinosa, la parte veramente controversa.

Se siamo nel campo del legittimo esercizio delle attribuzioni di pura amministrazione, allora è un criterio prudenziale che il funzionario mette in atto: può agire bene o agire male, opportunamente oppure no, riguardo alla cosa pubblica od ai privati, ma non viola alcuna legge. In questo caso, per regola generale, non vi sono che interessi, non diritti da far valere, salvo le eccezioni che la legge stessa riconosca.

In questo caso l'interesse privato subisce la supremazia dell'interesse pubblico, entra in un ordine

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

di beni e di mali, nel quale non può pretendere dall'opera umana che si raggiunga la perfezione. Or bene, se in questo caso viene un privato, e, pretendendo che quel suo interesse sia un diritto, provoca il giudizio innanzi all'autorità giudiziaria, è questione di competenza, o è questione d'inammissibilità dell'azione?

Alcuni dicono che non è che questione d'inammissibilità dell'azione, che bisogna vedere se il diritto preteso esista o no; che essendo sorta contestazione sul diritto, la questione è di merito, che l'autorità giudiziaria è competente, salvo a dichiarare l'inammissibilità dell'azione.

Ma presa la teorica in questa generalità, è chiaro che il conflitto di attribuzione, l'incompetenza dell'autorità giudiziaria per mancanza di attribuzione non potrebbe mai aver luogo, perchè la parte intendendo l'azione pretende sempre di esercitare un diritto, anche quando entra nel campo della pura amministrazione. Restringiamo pure quanto si vuole i casi, riduciamoci a quelli di cui parla l'onorevole Mantellini, la parte che vuol sostituire al reclamo amministrativo l'azione giudiziaria, non si acquetterà a quelle teoriche, resisterà ai testi più chiari di legge, dirà che chiede al magistrato il riconoscimento di un suo diritto; che desso dichiararsi ammissibile o no l'azione, ma spieghi la sua competenza. Se ciò non può essere, o almeno non è secondo il progetto attuale che ammette i conflitti di attribuzione, bisogna dunque ricorrere ad altro criterio. Quando si tratta di questa specie di questioni, cioè dei rapporti fra due ordini, l'ordine giudiziario, e l'ordine amministrativo, la questione della proponibilità dell'azione non si deduce dalla specialità della causa ma dalla qualità della materia, oggetto della lite, e quando la qualità della materia è tale che non può dar luogo ad esistenza di diritto, e che non vale l'artificioso sofisma della parte interessata a mutare la natura delle cose per turbare l'ordine delle competenze, si è detto con autorevoli responsi, che rimane salda e legittima la dichiarazione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria.

Vediamo ora praticamente quali sono le conseguenze dell'una e dell'altra soluzione. Se la questione è di inammissibilità, l'autorità giudiziaria è competente, questa procederà, si comincerà una causa, per esempio, innanzi al pretore, limitando il valore a lire 1500; contro il giudicato erroneo (e tutte le autorità sono fallibili) in materia di pura amministrazione, l'autorità amministrativa non può ricorrere che ai gravami ordinari dopo la condanna. Al contrario, se è questione di competenza, giusta le condizioni segnate nella legge del 1865, allora l'autorità amministrativa, secondo l'importanza

della cosa, può sollevare la questione d'incompetenza, nella forma di conflitto, e le parti sono rimandate ad un supremo Consesso che decida se la questione è di attribuzione amministrativa o giudiziaria. Sul limitare dell'azione si ha dunque già una garanzia che non saranno turbati i rapporti tra due ordini distinti dell'organismo dello Stato, egualmente indipendenti nel legittimo esercizio dei loro poteri.

Quando questa teorica è stata applicata, ha destato una qualche apprensione, ma ritengo che le difficoltà non sorgessero dall'intrinseca natura della cosa, ma piuttosto dal fatto, che allora il Consiglio di Stato era chiamato per le sue attribuzioni ordinarie a tutelare gl'interessi dello Stato, a deliberare, a consultare secondo ragioni di convenienza e d'opportunità, ed era poi adito per dirimere il conflitto, la cui conseguenza, dichiarata l'incompetenza della magistratura, era quella di negare qualsiasi giudice.

Ora io domando: se col progetto attuale si deferisce la risoluzione del conflitto alla suprema autorità giudiziaria, lo stesso onorevole Mantellini converrà che la cosa è alquanto mutata.

Se per ragioni desunte non dalla specialità del caso, ma dalla qualità dell'azione, dalla natura della materia dedotta in lite, d'indole e di attribuzione puramente amministrativa, se per considerazioni di diritto, il magistrato supremo di diritto dichiarerà l'incompetenza dell'autorità giudiziaria per mancanza di attribuzione, è un giudice che, risolvendo la questione preliminare di non proponibilità dell'azione, toglierà la possibilità di altro giudice delle questioni di merito, che a quella prima sarebbero subordinate.

Ma lascio questi particolari più o meno disputabili, e torno al mio primo assunto.

Io ho espresso così la mia obiezione. Se si tratta di conflitti di giurisdizione, l'ultimo comma dell'articolo 3 è una dichiarazione assolutamente superflua; se invece si tratta di conflitto di attribuzione la formola è equivoca, è formola pericolosa, c'imbarazza; non sapremo più come applicare la legge del 1865.

Io proponeva quindi i miei dubbi per la interpretazione, per la esecuzione in atto dello schema che andremo a votare; ed insisto su questo perchè, a dire il vero, quell'aggiunta mi pare che turbi tutto il sistema della legge.

MANTELLINI, *relatore*. Mi dispiace, ma si vede che non sono stato felice tanto da farmi capire dall'onorevole Auriti. Egli non ha dato la replica che conveniva alla mia risposta, perchè ha portato la questione sopra un altro terreno. Egli ha detto: la questione di proponibilità dell'azione, quando la si riferisce ad un interesse, si muta necessariamente in questione di

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

attribuzione. Non può nè deve bastare che ad uno venga in capo di dire che il suo, invece d'un interesse, è un diritto, perchè appliciate il vostro principio che la competenza si misura dal chiesto e non dal dovuto, e per quindi rimandare questo attore a farsi giudicare in prima, e poi in appello dai tribunali.

Io mantengo il principio che dal *chiesto* e non dal *dovuto* si deve misurare la competenza. Io credo vero che voi non possiate mutare in giudizio di attribuzione, quello che non è, e non può essere che giudizio sulla proponibilità e non proponibilità della azione.

L'eccezione della non proponibilità dell'azione, l'onorevole Auriti me lo può insegnare, è una di quelle eccezioni che impedisce l'ingresso alla lite. È come la eccezione della cosa giudicata; nè più nè meno. E ciò che vuol dire? Vuol dire che costituisce di per sé un giudizio preliminare ad altro giudizio; e che deve percorrere tutti gli stadi della giurisdizione ordinari e straordinari per essere definita. La eccezione che l'azione non è proponibile, contesta un giudizio, che deve percorrere tutti gli stadi fino alla Corte d'appello e alla Cassazione. Nell'andare di salto alla Cassazione, si rischia di strozzare la discussione *in limine*, di affrettarne la decisione dove non è possibile di svolgere la causa in tutti i suoi elementi.

La mia risposta era questa. Che cosa chiedete al tribunale? Intendo che non si debba stare alla corteccia, con la quale un curiale possa rivestire il suo libello, o preteso libello, introduttivo del giudizio; che si debba andare alla sostanza del chiesto. Se quindi traducendo il libello si viene a domandare al giudice che sia condannato un sindaco o un prefetto a dare una autorizzazione che nega di dare; a consentire una licenza che non vuole consentire; ad approvare ciò che non vuole approvare; a rilasciare un diploma di capacità, un certificato di buona morale, insomma uno di questi atti che appartengono all'amministrazione; dico anche io che si eccita un'attribuzione amministrativa della quale non si può formare soggetto di giudizio in tribunale.

Anche quando si ricorra al giudice, nell'apparenza di promuovere un giudizio, se in sostanza non si faccia che provocare un provvedimento; ammetto che anche allora non si faccia se non chiedere al giudice che provveda, piuttosto che giudicare. E allora senza dubbio deve decidersi che questa non è attribuzione che spetti al giudice.

In questi casi non c'è niente che turbi la proponibilità dell'azione; la quale è modo legittimo per provocare un *giudizio*, e non un *provvedimento*. E

questi sono i precisi termini di conflitto di attribuzione; con quell'esperimento volendosi che il giudice faccia lui quello che non può fare e che invece deve essere fatto dall'autorità amministrativa.

Ma l'onorevole Auriti incalza dicendo: perchè volete pregiudicare questa questione? Lasciatela intatta; lasciate che la giurisprudenza faccia lei. Adagio, onorevole Auriti, io ho paura di questa giurisprudenza: ho veduto la giurisprudenza venuta fuori con la legge del 1865; la quale aboliva il foro amministrativo, e conservava la legge del 1859 sui conflitti tra il foro amministrativo ed il foro giudiziario, fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa. A me preme di richiamare la legge del 1865 ai suoi principii, dopo la prova che se ne fece.

E non è nuovo che nella legge si introducano principii scientifici, o di ragione, a indirizzo della giurisprudenza, perchè non venga franteso il principio della legge con applicarsi d'altri criteri.

Sotto il pretesto di conoscere se siamo in tema d'interesse e di diritto, si sono giudicate le cause in merito, o impedito di giudicarle. Anche la legge del 20 marzo 1865 in due articoli ha tradotti in leggi definizioni di principii giuridici.

L'articolo 4 l'ho già letto. E nell'articolo 5 si soggiunge che in questo come in ogni altro caso le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto sono conformi alle leggi.

È ben questo un principio di ragione comune, che anzitutto, quando si oppone un atto dell'amministrazione, bisogna vedere se è un atto amministrativo, bisogna vedere se emanò dall'autorità competente che può emetterlo, e se fu emesso nelle forme prescritte dalla legge. Altrimenti esso non è atto amministrativo; o non è atto attendibile.

Non era necessario di scriverlo nella legge, eppure vi è stato scritto appunto perchè si temè che i tribunali, che i corpi chiamati ad applicare questa legge, non ne avessero sentita la virtù come occorreva sentirla.

Nel Belgio si è fatto un articolo della Costituzione di quello che noi traducemmo nell'articolo 50 della legge del 20 marzo 1865.

E come! Dopo che in una giurisprudenza di dieci anni abbiamo veduto per l'uso ed abuso (me lo permetta l'onorevole Auriti) di quei criteri, tradurre in questione giurisdizionale la questione tendente a definire se siamo in materia d'interessi o in materia di diritti, volete voi che si lasci sfuggire questa solenne occasione, e non si traduca in legge il criterio che riputiamo giusto, onde questa legge non sia

SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

frantesa come si frantese la legge del 1865? Volete in tutto fidare nella Cassazione chiamata a dirimere i conflitti?

Quanto a me, vi tengo tanto che, se fosse soppresso quell'ultimo inciso dell'articolo 3, ripeto che voterei contro la legge. Imperocchè non credo che valga la pena di cambiare il collegio incaricato a dirimere il conflitto, quando ne abbia a rimanere lo stesso il criterio.

Torno a dire anche una volta: volete il conflitto di attribuzione? Voi non lo potete trovare fra l'autorità giudicante e l'autorità amministrativa, se non che in questi termini. Che cosa si chiede? Se si chiede un provvedimento, qualunque sia la forma qualunque sia la veste colla quale si voglia coprire questa domanda, non tocca ai tribunali; è attribuzione amministrativa. Volete un giudicato? Sia pur temeraria la causa che promuove l'attore, ci devono essere i tribunali che dichiarino quell'attore per temerario litigante, con farne a lui subire tutte le conseguenze.

A chi chiede cosa fosse per accadere, se ad un pretore venisse in capo di turbare l'azione amministrativa, si risponderebbe, che dal pretore si va al giudice civile in appello, e dalla sentenza anche del giudice civile in appello si ricorre alla Corte suprema di cassazione. È il caso ordinario.

Chi mi guarda dai miei custodi? Pur troppo, delle sentenze che dispiacciono si veggono emanare; ma si veggono emanare anche dei provvedimenti amministrativi nei quali non si può concorrere. Sono le istituzioni che fra di loro si temperano, che fra di loro si frenano, con servir l'una di riscontro all'altra, e fra tutte formano un insieme che porge agli amministrati, come agli amministratori quelle maggiori garanzie che politicamente si possano pretendere. Quindi io insisto nelle conclusioni che ho già spiegate.

**PRESIDENTE.** Dichiaro chiuse le diverse votazioni.

L'onorevole ministro di grazia e giustizia ha facoltà di parlare.

**MANCINI, ministro di grazia e giustizia.** Benchè i vigorosi ragionamenti dell'onorevole presidente e relatore della Commissione potrebbero dispensarmi dall'aggiungere ulteriori osservazioni, pure io credo importante, per la responsabilità che assume il Governo nell'aderire a questo progetto di legge, di fare in proposito della insorta quistione esplicita e positive dichiarazioni.

Io credo, o signori, che sarebbe sommamente pericoloso lasciare senza contraddizione la supposizione che, nel deferire alla Corte di cassazione la potestà di risolvere i conflitti di attribuzione, s'intenda darle la competenza di esaminare in sede di

conflitto, ed in ciascun caso concreto, se alla persona dell'attore compete l'azione che propone, e se le appartenga il diritto che reclama.

Logicamente è necessità che anteceda a codesto esame la dichiarazione di competenza, imperocchè le due questioni testè accennate, se voi ben riflettete, costituiscono appunto il merito della causa. Chi deve decidere se all'attore *competa l'azione*? Il giudice competente. Chi deve decidere se all'attore *spetti il chiesto diritto*? Il giudice competente. Ora, se voi permettete alla Corte di cassazione, allorchè giudica come tribunale dei conflitti, di avvilupparsi nella decisione di competenza anche l'indagine e la risoluzione di quelle due questioni, voi consentirete che si decida o pregiudichi il merito, facendo scaturire dalla risoluzione del merito quella della questione di competenza. Ciò non è stato mai nella intenzione dei proponenti la legge, e non può esserlo ora nell'intenzione del Governo, allorchè manifesta la sua adesione a questo progetto di legge.

Il pericolo, o signori, sarebbe tanto più grave, perchè il conflitto talvolta si eleva *in limine litis*, sopra una semplice citazione: e badate che in quel momento la Corte di cassazione, investita dalla legge della potestà di decidere il conflitto, manca ordinariamente di tutt'i mezzi per conoscere la verità dei fatti; non può avere sotto gli occhi che il libello; conosce il domandato, ma non può conoscere ciò che si abbia diritto di ottenere; e quel tribunale supremo mancherebbe anche della possibilità di ordinare alcun mezzo istruttorio per assicurarsene anticipatamente; dunque il suo sarebbe un giudizio anticipato, ed un giudizio cieco, col quale preoccuperebbe le quistioni da decidersi nel primo e nel secondo grado di giurisdizione dai tribunali di merito, dopo che siasi ritenuta la competenza giudiziaria.

L'antecedenza della decisione di competenza a quella sulla pertinenza dell'azione e sulla spettanza del diritto è generalmente seguitata dai tribunali al giorno d'oggi, e ne darò, se permettete, qualche esempio.

Si presenta un attore dinanzi ad un tribunale ordinario, e nel suo libello, tuttochè dica di non aver fondato nè dotato un beneficio o una chiesa, nondimeno pretende che a lui appartenga il diritto di patronato.

Che cosa gli risponde il tribunale? Forse potrà rispondergli: « Sono incompetente? E tale mi dichiaro, perchè non può spettare il diritto di patronato se non a chi abbia fondato, ampliato o dotato una chiesa o un beneficio? »

No, il tribunale comincia per rispondere: Affermo

la mia competenza, perchè i diritti di patronato sono materia di privato dominio, e perciò di competenza dei tribunali: e poscia, discutendo il merito della causa, pronunzierà dichiarando il *non jus actoris*, la mancanza in lui della veste necessaria; ed anche quando potesse dare ingresso all'azione proposta, passando oltre alle indagini, riconoscerà se concorrano, o no, gli estremi di fatto occorrenti a termini di legge per l'accoglimento dell'azione; in altri termini, giudicherà il merito, pronunzierà se il diritto esista, e respingerà o accoglierà la domanda dell'attore.

Ma, o signori, non si può concedere, che violando queste norme metodiche, imposte dalla legge e dalla logica al procedimento giudiziario, il magistrato affermi la propria incompetenza, desumendola non dalla materia domandata nel libello, ma dalla non proponibilità dell'azione, o dalla non pertinenza del diritto.

Pertanto la conseguenza è questa. Se la cosa domandata è così manifestamente e ad evidenza estranea a ciò che può costituire materia di *rapporti giuridici*, è naturale in quel caso che la Corte di cassazione dichiari non esservi materia di *rapporti di diritto*, nè competenza dei magistrati ordinari, ed applichi l'articolo della legge del 1865, a termini del quale, allorchè non si chiede fuorchè un regolamento d'interessi, l'attore deve rivolgersi all'autorità amministrativa e non alla giudiziaria. Se invece il domandato può anche in determinati casi e condizioni addivenire materia di *rapporti giuridici*, se può far nascere una questione da decidersi *cognita causa*, esaminati e verificati i fatti, in questo caso il giudice non può incominciare per dichiararsi incompetente. Chi risolve il conflitto dovrà dichiarare la competenza dell'autorità giudiziaria, e qui arrestarsi, ed avere fiducia che il magistrato giudiziario, allorchè sarà obbligato ad esaminare il merito della causa, negherà l'ingresso all'azione se mancheranno le condizioni per la sua proponibilità; od anche accordandole ingresso, la rigetterà nel merito, quando manchino le condizioni necessarie pel suo accoglimento.

Io dirò adunque coll'onorevole Mantellini: Se mancava una prova dell'utilità e della necessità di questo inciso dell'articolo 3, pur troppo a noi la fornisce la discussione oggi sollevata, poichè quando un magistrato di tanta dottrina, qual si è l'onorevole Auriti, ha potuto sostenere ed affermare una proposizione che all'onorevole Mantellini, a me, ad altri sembra inesatta, e che potrebbe un giorno divenire norma autorevole per la risoluzione di conflitti presso quella Corte di cassazione che verrà investita della facoltà di deciderli; ciò significa che

una disposizione legislativa non è superflua, anzi è assolutamente necessaria per prevenire ed impedire così grave pericolo.

Laonde io mi associo alla proposta della Commissione, mantenendo nel disegno di legge l'articolo 3 come utile, anzi necessario.

**PRESIDENTE.** La parola spetta all'onorevole Pisanelli.

**PISANELLI.** (*Della Giunta*) Comincio con dichiarare che l'opinione espressa dall'onorevole guardasigilli è perfettamente conforme a quella che mi sono io stesso formato dopo uditi i discorsi degli onorevoli Mantellini ed Auriti. Senza dubbio la dichiarazione di competenza non può pregiudicare le ragioni d'ammissibilità dell'azione. Ma c'è bisogno di un articolo di legge per dire questo? Non si può supporre.

Se il magistrato si dichiara competente, esamina dopo se sono provati i diritti che si avanzano, quindi i timori i quali si vorrebbe allontanare con questa disposizione di legge sono infondati, ed io non posso che fare plauso alle osservazioni mosse dall'onorevole guardasigilli.

Ma l'onorevole ministro, egli stesso, conveniva che in alcuni casi la dichiarazione d'incompetenza assorbe completamente l'ammissibilità del giudizio.

Supponiamo che si tratti d'interessi e non di diritti, chiamata a dirimere il conflitto, la Corte di cassazione, considerando che si tratta di interessi, non di diritti, dichiarerà la incompetenza del potere giudiziario, e allora, come e quando se ne impedisce l'azione? Se l'autorità giudiziaria non se ne può più occupare, se non vi è tribunale speciale, quell'azione rimane proponibile?

Evidentemente questa aggiunta è inutile in quella parte in cui, secondo l'onorevole Mantellini, gioverebbe a calmare certi timori; e dall'altra parte può riuscire, non solo dannosa, ma illogica. Perchè ammettereste voi che, dopo che la Corte di cassazione ha dichiarato che non può sorgere controversia, si possa non di meno proporre azione dinanzi a un tribunale ordinario? Mi pare strano, mi permetta l'onorevole Mantellini! D'altra parte avvi alcune idee che potrebbero essere discusse, e alle quali io anche mi accosterei volentieri, ma non credo possano essere discusse in questo caso.

Qui si tratta di sostituire al Consiglio di Stato la Corte di cassazione, e io aderisco pienamente a questo concetto; ma volete adesso, mentre vi ponete a sciogliere questo problema a chi spetta di dirimere i conflitti di attribuzione, volete voi giudicare la legge del 1865?

L'onorevole Mantellini non lo dice apertamente, ma dal suo discorso traluce questo desiderio suo

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

che è quello di modificare in qualche parte la legge del 1865; ma allora domandate che si discuta la legge del 1865, se no, non mi pare opportuno nè conveniente, ora trattandosi qui di occuparci unicamente di risolvere i conflitti, mettere in campo una discussione che riguarda altra materia.

Per queste ragioni io non dissentì in nulla dalle osservazioni dell'onorevole guardasigilli, mentre in principio aderisco alle opinioni dell'onorevole Mantellini, credendo utile a suo tempo, ma non ora, di discutere tale questione. In questa legge essa non produce alcun bene; da una parte e dall'altra potrebbe anzi produrre del male.

AURITI. Prendo la parola per...

PRESIDENTE. Permetta, onorevole Auriti, se l'onorevole ministro vuol parlare, è mio dovere dargliene la facoltà.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Cedo la parola all'onorevole Auriti.

AURITI. Mi interessa di chiarire che il guardasigilli ha combattuto dei gravi errori che non sono miei, che non sono compresi nella mia proposizione. È certo, e chi può negarlo? che la risoluzione della competenza non si può desumere da ragioni dirette a dimostrare che a tale o tale altra persona appartenga o non appartenga questo o quel dritto.

Ma quando l'azione per la natura del suo oggetto, per la sostanza dei termini in che è proposta, mira ad entrare nel campo indipendente della pura amministrazione, presuppone il sindacato di atti legittimi di autorità amministrative, basta che l'attore dica: io vengo ad esercitare un mio dritto, perchè si concluda che cade in contestazione un diritto? che è questione di merito e non di competenza? che l'autorità giudiziaria è competente? L'onorevole ministro, l'onorevole Mantellini, pur dissentendo tra loro in molti punti, non arrivano a questa conseguenza.

L'onorevole Mantellini acconsente che sarebbe caso d'incompetenza se il preteso diritto fosse quello di chiedere dall'autorità giudiziaria un provvedimento amministrativo, o che si impedisca l'esecuzione di un ordine amministrativo.

Altri dirà che sono altri i casi, ma resta sempre fermo che non basta affacciare la pretesione di un dritto per concludere che è sorta contestazione di un diritto, donde la competenza dell'autorità giudiziaria. Resta fermo invece che la non proponibilità dell'azione desunta dalla qualità dell'azione relativa ad atto legittimo dell'autorità amministrativa, e la incompetenza dell'autorità giudiziaria per mancanza di attribuzione, sono termini correlativi che si implicano a vicenda, sono la stessa cosa sotto due forme diverse.

Ma l'ultima clausola dell'articolo 3 dice che il giudicato sul conflitto non deve pregiudicare la questione di proponibilità dell'azione; dunque o l'autorità giudiziaria non dovrà mai dichiarare la sua incompetenza per mancanza di attribuzione, ovvero occorrerà l'altro caso che temeva l'onorevole Pisanelli, che, cioè, ad onta del giudicato sul conflitto, si potesse andare ad un altro magistrato e riproporre l'azione.

Io ho toccato per incidente la interpretazione della nostra legge del 1865. Io non ho inteso di sostituire una opinione fugacemente espressa alla teorica dell'onorevole Mantellini. Venga egli con un articolo preciso a formularla in modo esplicito; si apra su di quello un dibattito contraddittorio e sapremo che cosa dovremo votare.

O signori, come deputato io mi sforzo di contribuire a far sì che la legge riesca quello che a me sembra la migliore; come magistrato, fuori di quest'Aula, ho il dovere di rinunciare ai miei convincimenti individuali, ed ho il debito di applicare la legge esistente.

Ma nell'uno come nell'altro ufficio sento che la prima qualità di una legge buona è che sia chiara e non dia luogo ad equivoci.

I miei dubbi nacquero pei commenti fatti al progetto nella prima tornata.

Provocando questa discussione, non consentendo che l'aggiunta fatta al progetto concordato tra l'onorevole Mancini e l'onorevole Peruzzi fosse votata fra le acclamazioni e senza nessuna discussione, ho voluto che fosse chiarito il vero concetto della legge, che se ne determinasse la portata, che si mettesse in accordo col tutto una clausola speciale. A tale scopo la discussione che ho provocata, la discussione che abbiamo fatta e che non è ancora chiusa, non rimarrà certo infruttuosa.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. A me duole che ieri nel principio della discussione generale non si trovasse presente l'onorevole Pisanelli, imperocchè avrebbe già udito dichiarare da me che la pratica utilità di quell'inciso dell'articolo 3 riguarda soprattutto i casi di pronunciazione affermativa della competenza giudiziaria. Certamente le parole di azione giuridica e di diritto sono correlative alla possibilità di una lite. Dove lite si dichiara che non può esistere, nulla è più naturale che ritenere escluso tutto quello che può costituire il soggetto di una lite. Non si dice adunque niente di nuovo, niente di particolare, dicendo ciò.

Ma i pericoli sono stati a noi rivelati da una parte della giurisprudenza di quell'eminente Consesso che finora giudicava dei conflitti di attribuzione. Esso talvolta adottò il metodo d'indagare e



## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

decidere, nella sede del conflitto, se per avventura all'attore innanzi ai tribunali veramente competesse, oppure no, il diritto reclamato, se a lui appartenesse o no l'azione proposta, e decidendo prima tali questioni, ne traeva come conseguenza la competenza o la incompetenza del potere giudiziario.

La disposizione dell'inciso dell'articolo 3 non si propone già di modificare (non è questo lo scopo) la legge del 1865, ma di ricondurla alla sua sincera e genuina applicazione; si riprova quel metodo di giudicare dei conflitti, per impedire che il medesimo, dopo avere formato oggetto di critica discussione nel paese da parte degli uomini più competenti su questa materia, si reputasse implicitamente consacrato da una specie di approvazione legislativa; per impedire che sostituito all'antico il nuovo giudice del conflitto, anche questo non avesse niente di meglio a fare che seguire il metodo stesso e le massime adottate dall'antico, le quali principalmente avevano fatta sentire la necessità della legge ora sottoposta alle vostre deliberazioni.

Io prego l'onorevole Pisanelli di portare la sua attenzione anche sopra la formola adoperata in quell'inciso. In esso non si parla unicamente di *proponibilità dell'azione*, benchè anche questa frase così ampia e generica non escluderebbe l'apprezzamento della *cosa domandata*, onde riconoscere se possa o no essere materia di un giudizio di competenza dei tribunali. Invece la formola circoscritta e prudente adoperata dalla Commissione aggiunge benanche, che il giudicato sul conflitto non deve pregiudicare le questioni sulla *pertinenza del diritto*.

Dunque non si esclude l'esame se genericamente la *cosa domandata* sia di tal natura da poterne nascere *rapporti giuridici*, ma quella bensì, se ricercando le circostanze del caso concreto, nella persona che ha istituito il giudizio, il giudice del conflitto abbia ad ammettere o negare la *pertinenza del diritto* che reclama, e se a questa persona compete o no l'azione che ha proposta.

Dunque la formola dell'articolo non impedisce (ed in ciò mi pare che sono tutti d'accordo con me gli onorevoli Mantellini, Pisanelli ed Auriti), che il giudice del conflitto, purchè giudichi ed apprezzi sul *chiesto* e non sul *dovuto*, dichiari se la *cosa domandata* sia manifestamente esorbitante da tutto ciò che può costituire oggetto contenzioso di *rapporti giuridici* innanzi ai tribunali, ed assolutamente, evidentemente costituisca *materia* estranea a vere e proprie *relazioni di diritto*, nel qual caso deve e può pronunciare fin dall'esordio della lite che, avuto riguardo all'*oggetto della domanda*, non vi è materia di contesa giudiziaria, ma unicamente

vi ha collisione d'*interessi*, i quali reclamano i provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Come conseguenza di quanto ho detto, a me sembra che non si possa mettere in dubbio, nelle condizioni attuali, l'utilità di mantenere quell'inciso, di cui forse avremmo più opportunamente parlato nel discendere alla discussione degli articoli. Quando ci stanno innanzi non pochi esempi di un'autorevole giurisprudenza a cui abbiamo fatto allusione; quando abbiamo udito in quest'aula esprimersi opinioni, secondo le quali in ciascun caso concreto il giudice del conflitto dovrebbe pronunciare sulla pertinenza del diritto e sopra la spettanza dell'azione, il che dichiarammo assolutamente contrario agli intendimenti di coloro che proposero la legge, della Commissione che la approva, e del Governo che vi presta la sua adesione; non è conveniente sopprimere quell'inciso, ciò potendo creare gravissimi dubbi, gettare nell'incertezza tutti i litiganti e lo stesso nuovo tribunale dei conflitti, ed in fine rendere forse vana ed illusoria nei risultamenti pratici questa legge, destinata a realizzare una saggia, liberale ed utile riforma.

Bene osservò l'onorevole relatore della Commissione che anche l'articolo 5 della legge del 1865, il quale autorizzava i tribunali a negare applicazione ai regolamenti ed atti del potere esecutivo contrari alle leggi, rappresentava piuttosto una di quelle massime dottrinali e di quei principii di ragione, che la scienza insegna, e che non è mestieri tradurre in testuali disposizioni in una legge positiva. E pure la Camera volle adottarlo, perchè, o signori, in materie che toccano alle garentie essenziali del civile ordinamento, quando dei dubbi si sono elevati, giova dissiparli con l'autorità chiara e precisa delle parole del legislatore.

Egli è sotto questo punto di vista che io spero veder conservato l'articolo 3. Se non che vedremo a suo tempo, nella discussione dell'articolo stesso, se debbansi mantenere le parole *in nessun caso*, bastando anche semplicemente che si dica: *Il giudicato sul conflitto non può assorbire, ed in qualunque modo pregiudicare la questione sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione*: ciò si intenderà per tutti quei casi, nei quali con un erroneo metodo si volesse giudicare sul conflitto, ovvero, dichiarata la competenza giudiziaria, più tardi si presumesse innanzi ai tribunali ordinari sostenere ormai assicurata dalla cosa giudicata la esistenza e pertinenza del diritto, o la proponibilità dell'azione.

Non intendo per ora pregiudicar nulla; e mi riservo, allorchè discuteremo l'articolo 3, di mettermi

## SESSIONE DEL 1876 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 2 MAGGIO 1876

d'accordo con la Commissione nelle ulteriori proposte da sottoporre alla Camera.

**PRESIDENTE.** Prego gli oratori che vogliono fare osservazioni sugli articoli, di riservarsi a parlare quando questi verranno in discussione. Così potremo chiudere la discussione generale.

L'onorevole Pisanelli ha facoltà di parlare.

**PISANELLI.** Ringrazio l'onorevole ministro di avere aderito ad una modificazione dell'articolo di cui si tratta.

Potrei dire che trasportata la competenza del Consiglio di Stato alla Corte di cassazione, non sarebbe a temersi che qualche esempio poco legittimo venisse seguito.

Ad ogni modo convergo pienamente nelle opinioni espresse dall'onorevole guardasigilli. Le sue dichiarazioni forse basterebbero ad acquetare gli scrupoli che possono destarsi. Ciò non ostante spero che egli possa accettare qualche modificazione ulteriore riguardo a questo articolo per concretare il pensiero di tutti, poichè su questo non si è manifestata divergenza essenziale.

È cosa evidente che, dichiarata la competenza dell'autorità giudiziaria, non può essere pregiudicato il diritto dell'attore per qualunque ragione di inammissibilità che contro l'azione possa farsi. È evidente che quando la Corte di cassazione giudica del conflitto, non debba nè possa guardare altro che le ragioni che si adducono a favore della competenza, o contro di essa. In questo concetto non c'è disputa a fare, nessuno lo contesta. Credo all'autorità giudiziaria come a quella che è fedele all'osservanza scrupolosa della legge, dalla quale sono definiti i diritti dei cittadini. Non s'incontreranno quindi intoppi su questa via. Rimane però un'obiezione. Quando la Corte di cassazione, per ragioni attinte dalla natura delle cose, dalla materia, indipendentemente da ogni contemplazione sul diritto delle parti, dichiara l'incompetenza del potere giudiziario, vorrete voi in questo caso sanzionare la proponibilità dell'azione?

**MANTELLINI, relatore.** La Commissione non ha detto nè pensato questo. Essa ha detto o inteso dire: « la Cassazione nel giudicare non potrà confondere la questione d'attribuzione colla questione di pertinenza del diritto o di proponibilità d'azione. »

**PRESIDENTE.** Riserviamo questo agli articoli.

**PISANELLI.** È detto: « in nessun caso può usurpare, od in qualunque modo pregiudicare la questione sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione. »

Dunque è cosa diversa. Che la Cassazione, nel giudicare, non debba confondere il giudizio del merito con quello della competenza, ciò è evidente.

Ma qui dice che il giudicato sul conflitto in nessun caso pregiudicherà la pertinenza del diritto colla proponibilità dell'azione.

Io proporrei, per accordarci anche nella forma, poichè nel fondo del concetto siamo concordi, di togliere l'ultima frase di quest'articolo, poichè effettivamente, se fosse concepito, come accennava l'onorevole ministro, con quella cautela di non pregiudicare la cosa, si sarebbe fermato alla pertinenza del diritto, ma qui invece va innanzi, e parla della proponibilità dell'azione.

Quindi, accettata la modificazione oculata e prudente proposta dal guardasigilli, cioè che si dica: « in nessun caso », poichè allora include l'affermazione e la negazione, ed aggiunta questa soppressione dell'ultima frase, cioè della proponibilità del diritto, si verrebbe a raggiungere l'intento di dare una norma pel giudizio che deve pronunziare la Cassazione.

Quindi l'articolo sarebbe espresso in modo da non pregiudicare la questione, e così si concilieranno le opinioni di tutti.

**PRESIDENTE.** Permettano. Intanto dichiarerò chiusa la discussione generale, e domani entreremo nello esame degli articoli.

*Voci.* Sì! sì!

## RISULTAMENTO DELLA VOTAZIONE.

**PRESIDENTE.** Annunzio il risultamento della votazione sul disegno di legge per un'inchiesta agraria:

Presenti e votanti . . . . .	268
Maggioranza . . . . .	135
Voti favorevoli . . . . .	213
Voti contrari . . . . .	55

(La Camera approva.)

Domani al tocco seduta pubblica.

La seduta è levata alle 5 50.

*Ordine del giorno per la tornata di domani:*

- 1° Sorteggio degli uffizi;
  - 2° Seguito della discussione sul progetto di legge concernente i conflitti di attribuzione.
- Discussione dei progetti di legge:
- 3° Sila delle Calabrie;
  - 4° Modificazione di articoli del Codice penale relativi alla forma del giuramento.