

IX.

TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISPI.

SOMMARIO. *Sunto di petizioni.* — È approvata una proposta del deputato Manfrin per la nomina da farsi dal presidente di una Giunta incaricata della riforma del regolamento. — Lettura di uno schema di legge del deputato Englen per provvedimenti intorno alle controversie nascenti dagli atti esecutivi ordinati amministrativamente contro i contabili. — Ozione del deputato Corte per il collegio di Rovigo. — Congedi. — Proclamazione della validità delle elezioni dei collegi di Crema, Perugia 1°, Pontedera, Firenze 3°, Gallipoli, Cotrone, Chiaromonte, San Giorgio la Montagna, Pontecorvo, Altamura, Sora e Bovino. — Il ministro per l'agricoltura e commercio presenta uno schema di legge per autorizzare la spesa necessaria al concorso dell'Italia alla esposizione universale di Parigi del 1878. — Interrogazione svolta dal deputato Zeppa sulla promessa presentazione di uno schema di legge per la soppressione delle decime ecclesiastiche nella provincia romana — Dichiarazioni del ministro guardasigilli. — Risultamento del ballottaggio per la nomina della Commissione di sorveglianza sull'amministrazione del debito pubblico. — Ballottaggio per il compimento della Giunta incaricata di esaminare i resoconti amministrativi. — Discussione dello schema di legge intorno ai conflitti di attribuzioni — Obbiezioni del deputato Grimaldi — Emendamento del deputato Manara all'articolo 1, oppugnato dal ministro guardasigilli e dal relatore Mantellini, che sostengono l'articolo — L'emendamento non è appoggiato, e gli articoli 1 e 2 sono approvati — Aggiunta del deputato Grimaldi all'articolo 3, oppugnata dal deputato Peruzzi (della Giunta). — Osservazioni del deputato Varè — Ritiro dell'aggiunta, e approvazione degli articoli 3 e 4 — Votazione a squittinio segreto, ed approvazione dell'intero schema di legge. — Istanze del presidente, dirette a sollecitare i lavori degli uffizi e delle Commissioni; annunzia la convocazione dei primi per domani al tocco e la seduta pubblica per lunedì.

La seduta è aperta alle ore 2 20 pomeridiane.

(Il segretario Pissavini dà lettura del processo verbale della tornata precedente, che è approvato; indi del sunto delle petizioni seguenti:)

1311. Il Consiglio comunale della città di Firenze, sottoposte alle considerazioni del Parlamento le gravissime strettezze finanziarie nelle quali versa quell'amministrazione municipale, domanda che le tasse di ricchezza mobile e di circolazione sui debiti comunali siano cedute ai rispettivi comuni debitori, che il dazio di consumo sia ceduto intieramente ai comuni ed altre disposizioni legislative a beneficio dei comuni.

1312. Volta Germana di Bologna, vedova di Nardi Marcellino, già maresciallo d'alloggio nel corpo dei carabinieri pontifici, si rivolge alla Camera per ot-

tenere riparata una deliberazione della Corte dei conti relativamente alla sua pensione vedovile.

1313. De Rada Leopoldo, Desiati Vincenzo e Martana Pietro, uffiziali al riposo, insigniti della croce di San Giorgio, fanno istanza alla Camera per essere ripristinati nel godimento della pensione annessa a quella decorazione, della quale da 16 anni vennero privati.

1314. De Vincenti Pietro, capitano in ritiro, chiede che la Camera voglia decretare che si proceda ad una nuova liquidazione della sua pensione tenendo conto dei servizi prestati e delle campagne da lui fatte.

1315. La deputazione provinciale dell'Umbria, rappresentate le angustie economiche da cui è al presente travagliata quella provincia, domanda,

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

onde potere efficacemente provvedere al riordinamento economico della medesima. la riforma della legge sulle Banche agricole, del credito fondiario e la sollecita perequazione del tributo fondiario.

1316. Il Consiglio comunale di Luserna-San Giovanni, provincia di Torino, ricorre per venire autorizzato ad unificare il suo catasto.

1317. 67 cittadini di Campo di Pietra in Molise invocano la modificazione della legge 8 giugno 1873, n° 1389, relativa alla commutazione delle decime ex-feudali in annua rendita.

1318. Il Consiglio comunale di Calascibetta, provincia di Caltanissetta, chiede vengano modificati gli articoli 91 e 101 della legge notarile.

1319. Il Consiglio comunale di Casale in Val di Cecina, provincia di Pisa, rivolge una petizione per ottenere l'affrancazione dei diritti civici di legnatico.

1320. La Giunta municipale di Piazza Armerina, provincia di Caltanissetta, riproduce i suoi reclami perchè quella città sia costituita sezione principale di un collegio della provincia, e perchè i quattro deputati assegnati alla medesima sieno eletti dai comuni che la compongono.

1321. 186 cittadini di Piazza Armerina fanno viva istanza perchè venga modificata la circoscrizione elettorale politica di quella provincia.

1322. Viscovich Luigi, ufficiale di cancelleria dell'ex-intendenza di finanze in Udine, collocato a riposo, inoltra alla Camera un reclamo contro l'interpretazione data dalla Corte dei conti ad alcuni articoli della legge sulle pensioni, e perchè sia nella fissazione della sua pensione tenuto calcolo di tutto il tempo passato in servizio dello Stato.

1323. Il municipio di Jelsi, provincia di Molise, si associa alla petizione presentata dai sindaci di trentacinque comuni della provincia delle Marche per l'abolizione del contatore come mezzo di riscossione dell'imposta sul macinato.

1324. Polognini Giuseppe di Ceneselli, militare volontario degli anni 1848 e 1849, invoca dalla Camera un qualche soccorso.

PRESIDENTE. L'onorevole Manfrin ha facoltà di parlare.

MANFRIN. Sono quasi dieci anni che la Camera procede nei suoi lavori parlamentari con un regolamento provvisorio, sempre col proposito di averne uno di stabile.

Fino dalla undecima Legislatura è stata nominata una Commissione la quale presentò una relazione, ma non potè aver seguito.

Le due Sessioni di cui si compose la Legislatura dodicesima, nominarono una Commissione per il regolamento definitivo della Camera. Malgrado le

conclusioni di queste tre Commissioni, il regolamento rimane tuttora allo stato di desiderio.

Il metodo più sollecito sarebbe quello di far rivivere qualcuna delle passate Commissioni: se non che molti dei loro membri non facendo più parte della Camera, ed altri avendo compiti speciali, per cui sarebbe impossibile che potessero attendere ad un tale esame.

Propongo quindi che venga nominata una Commissione nuova, la quale giovandosi dei molti materiali che esistono su questo argomento, entro un termine fisso, possa presentare il suo lavoro, e propongo inoltre che questa Commissione, per guadagnare tempo, venga nominata dall'onorevole nostro presidente.

PRESIDENTE. La Camera ha inteso la proposta dell'onorevole Manfrin, il quale chiede che la Camera riprenda ad esame il suo regolamento, e che sia all'uopo nominata una Commissione.

Se non vi sono opposizioni, la proposta dell'onorevole Manfrin è approvata.

(È approvata.)

Sarà nominata una Commissione, e se ne darà notizia nella prossima seduta.

LETTURA D'UN PROGETTO DI LEGGE DEL DEPUTATO ENGLÉN.

PRESIDENTE. Gli uffici avendo approvata la lettura del disegno di legge presentato dal deputato Englen per provvedimenti intorno alle controversie nascenti dagli atti esecutivi ordinati amministrativamente contro i contabili, vi si procede.

PISSAVINI, segretario. (Legge)

Proposta di legge già approvata dalla Camera dei deputati nella passata Legislatura, ma decaduta perchè non discussa dal Senato, relativa alle controversie nascenti dagli atti esecutivi disposti amministrativamente contro i contabili:

« *Articolo unico.* Per gli atti amministrativi eseguiti contro gli antichi agenti della riscossione delle imposte dirette, a cui fu applicata la legge del 20 aprile 1851, n° 192, potranno essi, quando sia competente la Corte dei conti, promuovere le loro istanze innanzi alla Corte medesima, anche prima della presentazione del conto giudiziale.

« In ogni caso tali istanze non sospenderanno l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi, contro i quali si reclami. »

PRESIDENTE. L'onorevole Englen è presente?

(Non è presente.)

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

Quando l'onorevole Englen sarà in seduta, si fiserà il giorno in cui egli dovrà svolgere il suo progetto di legge.

L'onorevole Corte, eletto nei collegi di Bricherasio e di Rovigo, opta per quello di Rovigo.

Dichiaro dunque vacante il collegio di Bricherasio.

Chiedono un congedo per ragioni di famiglia: l'onorevole Carnazza, di dieci giorni; l'onorevole Basetti, di 12.

(Sono concessi.)

La Giunta delle elezioni, avendo esaminati i processi verbali dei collegi elettorali, dei quali darò lettura, ha trovato che negli eletti concorrevano le condizioni volute dall'articolo 40 dello Statuto ed ha dichiarato valide le seguenti elezioni:

Crema — Griffini avv. Luigi.

Perugia, 1° collegio — Fabretti prof. Ariodante.

Pontedera — Toscanelli Giuseppe.

Firenze, 3° collegio — Mantellini avv. Giuseppe.

Gallipoli — Mazzarella avv. Bonaventura.

Cotrone — Cosentini Gaetano.

Chiaromonte — Sole Nicola.

San Giorgio la Montagna — Polvère Nicola.

Pontecorvo — Grossi Federico.

Altamura — Melodia Nicola.

Sora — Incagnoli Angelo.

Bovino — Del Vecchio prof. Nicola.

Do atto alla Camera della validazione di queste elezioni, e dichiaro eletti questi deputati.

(Prestano giuramento i deputati Cordopatri, Lolli, Orsetti, Bizzozero, Giudici Giuseppe, Argenti, Calciati, Caminnecki, Ranco e Spinelli.)

PRESENTAZIONE DI UN PROGETTO DI LEGGE.

PRESIDENTE. Il ministro d'agricoltura e commercio ha facoltà di parlare.

MAIORANA-CALATABIANO, *ministro per l'agricoltura e commercio.* Ho l'onore di presentare alla Camera, di concerto coll'onorevole ministro delle finanze, un progetto di legge relativo alla partecipazione dell'Italia all'esposizione universale di Parigi. (V. *Stampato*, n° 26.)

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro d'agricoltura e commercio della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato e distribuito.

INTERROGAZIONE DEL DEPUTATO ZEPPA.

PRESIDENTE. L'onorevole Zeppa ha presentato la seguente interrogazione:

« Il sottoscritto chiede d'interrogare l'onorevole ministro guardasigilli intorno alla promessa presentazione d'un progetto di legge per la soppressione delle decime ecclesiastiche nella provincia romana. »

Chiedo all'onorevole guardasigilli se e quando intenda rispondere a questa interrogazione, onde la Camera possa fissare il giorno del suo svolgimento.

MANCINI, *ministro di grazia e giustizia.* Trattandosi di una semplice notizia, non ho difficoltà di darla anche al momento.

PRESIDENTE. Allora, se la Camera non ha difficoltà, potrà essere svolta subito l'interrogazione?

La Camera acconsente. L'onorevole Zeppa ha facoltà di svolgere la sua interrogazione.

ZEPPA. La mia interrogazione è tanto semplice quanto importante.

Ognuno sa che fra i mali gravissimi che la signoria dei preti ha fatto pesare sulle popolazioni a loro soggette e specialmente sulle infelici classi agricole, vi ha la iniqua prestazione di un tributo consistente nella decima parte dei prodotti del suolo a vantaggio della Chiesa e dei ministri del culto cattolico, sotto l'odioso nome di decima ecclesiastica e sacramentale.

Abbenchè io sia nuovo alla Camera, ricordo però come in questo stesso recinto non una sola volta si facessero vive rimostranze al Governo, perchè facesse cessare questo iniquo balzello, e mettesse la popolazione della provincia romana allo stesso livello di quelle più fortunate delle altre provincie italiane; ed anzi mi piace ricordare come l'onorevole ministro guardasigilli, in occasione della discussione del bilancio 1875, facesse approvare dalla Camera un ordine del giorno col quale la Camera, prendendo atto delle promesse fatte dal ministro guardasigilli Vigliani di presentare nel più breve tempo (anzi l'espressione dell'ordine del giorno è concepita in brevissimo tempo) una disposizione legislativa per far cessare questo balzello che tanto sinistramente pesa sulla popolazione agricola.

Quella promessa disgraziatamente rimase un desiderio della Camera; desiderio che oggi è tanto più urgente che sia appagato, in quanto che le popolazioni, anche agricole, hanno compreso come questo balzello si trovi in aperta contraddizione con tutto l'organismo legislativo del nostro paese; e si è già

cominciato a fare tale una resistenza per sottrarsi al pagamento di queste decime, che io non esito a dichiarare alla Camera che, se presto non si provvede, la questione del pagamento delle decime nella provincia romana potrà divenire una causa di gravi perturbamenti popolari. E, signori, non crediate che io parli a caso, perchè ho qui dei documenti, delle lettere recenti, le quali dimostrano come in alcuni paesi del ducato di Castro nel circondario di Viterbo, a seguito di una serie di giudicati che hanno condannato un gran numero d'individui al pagamento delle decime, siasi dappertutto suscitato un malcontento che deve giustamente richiamare l'attenzione della Camera e del Governo. I magistrati naturalmente, esistendo la legge, non possono che applicarla; è però giustizia il notare, che magistrati, tribunali e pretori fanno il possibile per dilazionare le decisioni e i giudizi, in attesa di un apposito provvedimento legislativo che abolisca le decime.

In questo stato di cose io non domando all'onorevole ministro, se intenda presentare un progetto di legge, perchè ognuno sa con quanta sincerità di propositi e abnegazione di se stesso e con quanto sacrificio dei suoi interessi, egli abbia assunto il portafogli di grazia e giustizia; crederei perciò di fare ingiuria alla nobiltà del suo carattere, se dubitassi un momento che, mentre con tanta insistenza e con tanto accorgimento politico, egli chiedeva ai precedenti ministri questo provvedimento, egli stesso poi esitasse a presentarlo. Gli chiederò piuttosto quando intenda di presentarlo. Spero che egli mi risponderà: subito; o per lo meno, farà entrare in me, ed in noi tutti, la convinzione, che questo sarà l'ultimo anno in cui le popolazioni della provincia romana saranno soggette a pagare le decime.

Ecco quanto attendo dall'onorevole guardasigilli.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Sono ben ragionevoli i lamenti che muove l'onorevole Zeppa intorno all'intollerabile aggravio delle decime sacramentali ed ecclesiastiche, che tuttora opprime le popolazioni della provincia romana.

Io stesso, come deputato, mi feci più volte l'interprete dei medesimi lamenti in questo recinto, ed ottenni che il Governo promettesse di presentare un'apposita legge su quest'argomento, fino da che nella discussione del progetto di legge sulla soppressione delle corporazioni religiose in Roma, la Camera, consenziente il Ministero, approvò a siffatto scopo un mio ordine del giorno.

Nell'ultimo scorcio della precedente Sessione anche un altro deputato, credo l'onorevole Bonfadini, mi diresse una interrogazione somigliante.

La Camera può dunque essere certa della mia viva ed impaziente sollecitudine a tradurre in fatto compiuto la reiterata promessa, ed a presentarle questo progetto di legge. Una Commissione si trovava istituita dal mio predecessore presso il Ministero della giustizia, per lo studio dell'argomento, ed io stesso aveva l'onore di farne parte. Chiamato al Ministero, surrogai a me, e certamente con grande vantaggio degli studi della Commissione, un altro membro nella persona dell'onorevole Manfrin.

Sollecitai il compimento del lavoro; ma la Commissione ha incontrato un doppio ritardo. Il primo deriva dalla necessità di non restringere il progetto di legge unicamente alle decime ecclesiastiche, e tanto meno a quelle soltanto della provincia romana, ma di completare l'opera dell'emancipazione della proprietà territoriale in Italia, a cui furono consacrati tanti benemeriti studi e sforzi dal Parlamento, e quindi di provvedere secondo le condizioni in cui si trovano anche altre provincie del regno, e di estendere a tutte l'abolizione o la conversione e l'affrancamento delle decime di qualunque natura. Ora i riscontri non sono da tutte le parti interamente pervenuti al Ministero.

Un secondo ritardo a causa che nella Sessione precedente sorse un'altra proposta di legge d'iniziativa parlamentare per arrecare alcune modificazioni ad una legge del 1873 intorno alla conversione ed allo affrancamento delle decime già feudali nelle provincie napoletane. Parve conveniente cumulare il complesso di questi necessari provvedimenti in unico progetto di legge, per non ritornare più volte su questa materia.

Non tralascierò di rinnovare le sollecitazioni per completare la raccolta degli aspettati documenti.

Credo che potranno durante questo mese, giungere a compimento gli studi della Commissione; e quindi confido di potere nel principio dell'anno prossimo adempire alla promessa, fatta ormai da parecchi anni, di presentare al Parlamento il desiderato progetto di legge.

ZEPPA. Ringrazio l'onorevole ministro e prendo atto della sua dichiarazione.

PRESIDENTE. L'interrogazione non ha seguito.

RISULTAMENTO DI UN BALLOTTAGGIO E PROCEDIMENTO AD UN ALTRO.

PRESIDENTE. Prima di passare all'ordine del giorno comunico alla Camera il risultamento del ballottaggio per la nomina della Giunta di sorveglianza sull'amministrazione del debito pubblico.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

Le schede erano 226.

Ottennero maggior numero di voti gli onorevoli :

Imperatrice. 146

Nervo 133

Salaris. 99

Restano quindi eletti questi tre onorevoli deputati a membri della Giunta anzidetta.

L'ordine del giorno reca la votazione di ballottaggio pel compimento della Commissione incaricata di esaminare i resoconti amministrativi.

(Si procede all'appello nominale.)

Dichiaro chiusa la votazione, e gli scrutatori già nominati si riuniranno stasera per fare lo spoglio delle schede.

Ne annunzierò il risultato alla Camera nella prossima seduta.

DISCUSSIONE DELLO SCHEMA DI LEGGE PER DISPOSIZIONI INTORNO A CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sul progetto di legge: Conflitti d'attribuzioni.

La discussione generale è aperta sul progetto di legge di cui testè si è data lettura.

Se niuno domanda la parola, dichiaro chiusa la discussione generale.

(È chiusa.)

Si passa alla discussione degli articoli.

« Art. 1. La pubblica amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre in qualunque stato di causa, la incompetenza dell'autorità giudiziaria quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di elevare un conflitto di attribuzioni colla stessa autorità giudiziaria, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti. »

« Se l'amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad elevare il conflitto finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione. Se non è parte in causa, può elevarlo in ogni stato di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata. »

MANARA. Domando la parola.

PRESIDENTE. La facoltà di parlare spetta all'onorevole Grimaldi.

MANARA. Onorevoli colleghi...

Voci. Il presidente ha dato la parola all'onorevole Grimaldi.

PRESIDENTE. Ho dato facoltà di parlare all'onorevole Grimaldi perchè era iscritto.

GRIMALDI. Del resto, io cedo la parola all'onorevole Manara, se vuole, e parlerò dopo.

PRESIDENTE. Parli, onorevole Grimaldi.

GRIMALDI. Parrà forse strano, audace certo, che un nuovo deputato prenda la parola su di un progetto di legge, il quale è stato presentato da illustri statisti, è passato per la trafila della discussione nei due rami del Parlamento, e stava quasi per diventare legge, se le condizioni sopraggiunte, e lo scioglimento della Camera non avessero impedito il compimento di quest'opera. Ma poichè la lettura del primo e del secondo articolo mi suggerirono delle riflessioni, mi fo lecito di chiedere l'attenzione della Camera, per pochi minuti soltanto, nello scopo di sottometerle ad essa.

Le mie osservazioni cadono principalmente sul primo articolo.

Mi pare che una legge sui conflitti d'attribuzioni debba proporsi un duplice scopo: primo, il modo d'elevarlo; secondo, il modo di deciderlo.

Riguardo al secondo oggetto la vecchia legge deferisce la decisione dei conflitti al Consiglio di Stato; ed era universalmente sentito il bisogno di una nuova disposizione. Oggi, con più sapiente consiglio, con animo più liberale, con concetto più giusto e più assennato, si è sottoposta questa, come ogni altra materia, all'alto senno della magistratura. Per tal parte quindi io non ho che da aggiungere una voce di plauso alle tante altre che si sono levate per lodare il concetto a cui è ispirato il disegno di legge. Non mi sembra però che questo provveda abbastanza a ciò che si riferisce al primo oggetto che a me pare il più essenziale.

Nel primo articolo è detto, che la pubblica amministrazione può *in tutti i casi* usare del mezzo straordinario di elevare un conflitto; e nel secondo articolo si soggiunge che il conflitto di attribuzioni è elevato con decreto motivato dal prefetto.

Ciò posto, trovo che si è accordata una libertà molto sconfinata alla pubblica amministrazione. Certo è che la pubblica amministrazione, o sia parte in giudizio, o voglia in giudizio intervenire, come quella che ha per oggetto di tutelare l'interesse pubblico, come quella che ha per iscopo di promuovere il pubblico bene, deve avere qualche vantaggio; ma questo vantaggio deve essere alquanto limitato, e non deve rivolgersi in offesa dell'interesse privato, il quale merita pure la considerazione del legislatore. Ora l'affidare al prefetto, come rappresentante della pubblica amministrazione, in tutti i casi, senza limitazione, senza argine, senza alcuna barriera, la libertà di elevare conflitti, mi sembra un privilegio strano, un privilegio che va tutto a danno dei privati interessi. Mi

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

conferma in questa idea l'osservare che la pubblica amministrazione può valersi di tutte le eccezioni, che ad ognuno si accordano dalla legge, e fra le altre di quella della incompetenza. Ma, signori, il progetto è troppo largo; il progetto dà alla pubblica amministrazione la facoltà d'intervenire, non chiamata, anche quando si tratta di un duello giudiziario tra privati.

Dunque la pubblica amministrazione può entrare in tutti i giudizi, sospendendone le decisioni. Questa sospensione può essere causa di moltissimi danni, che si vanno nella pratica sperimentando.

Mi parrebbe dunque atto di giustizia e di eguaglianza il determinare nettamente in quali circostanze può la pubblica amministrazione intervenire; se quando si tratta di gravi interessi pubblici, ovvero anche per altri conflitti.

E volete vedere gl'inconvenienti che avverrebbero in pratica?

Nel primo articolo si dice: *la pubblica amministrazione può in tutti i casi*, ecc. Dunque in qualsiasi ipotesi la pubblica amministrazione può intervenire. Nel secondo articolo si dice, che il tribunale deve dare il suo giudizio sul conflitto di attribuzione, e vedere se sia *nei casi e nei termini sopra indicati*.

Domando io: come si applicherà questo articolo se nel primo dice: *in tutti i casi*? Cosa dovrà dire il tribunale quando è chiamato a giudicare sulla convenienza e a dare un esame sommario sul conflitto di attribuzione?

Col secondo articolo si dà al magistrato il diritto di verificare se è proposto nei casi di legge, e come può dire il tribunale: è il caso del conflitto o non è il caso?

Dunque mi pare che nell'articolo 2 vi sia una contraddizione col primo, che debbe essere evitata. E per evitarla occorrerebbe che nell'articolo 1 sieno esattamente indicati i casi in cui si possa elevare il conflitto.

Sì, bisogna essere liberali; bisogna affermare sempre in tutto e da per tutto i principii di libertà; ma d'altra parte bisogna sempre stigmatizzare tutto ciò che è arbitrio, o può, se non altro, divenire arbitrio. Ed a me pare che diventi arbitrio la facoltà illimitata che si dà al prefetto. Dunque debbesi restringere questa facoltà, od almeno regolarla in modo da sapersi in quali casi davvero possa elevarsi il conflitto di attribuzione. Notate, che la pubblica amministrazione ha, come le altre parti in causa, il diritto di poter declinare la competenza del foro ordinario; ha diritto di poter opporre la mancanza di giurisdizione; ha il diritto insomma che ha un privato. Ma in questa eccezione ordinaria ha dei

limiti nella legge, mentre nell'usare il mezzo straordinario dell'elevazione del conflitto non trova alcun limite nel progetto in esame. Ciò mi pare un assurdo. I limiti bisogna che si pongano, bisogna metterli quando si tratta di facoltà straordinarie, quando si tratta di un diritto eccezionale, che produce tante eccezionali conseguenze.

Una seconda riflessione mi permetto sottoporre alla Camera.

Mi pare che lasciar giudice dell'elevazione dei conflitti la sola autorità prefettizia è un eccesso di fiducia che si vuol riporre nel prefetto.

L'esperienza ci insegna, e la mia sebbene piccola mi ha edotto, che in taluni casi il prefetto, rendendosi giudice egli dell'interesse dell'amministrazione pubblica, che forse non ne ha alcuno, viene a turbare il giudizio ordinario, viene ad elevare il conflitto di attribuzione.

Mi si potrà forse rispondere: ma la magistratura suprema, quando giudicherà il conflitto, lo troverà insussistente, e con ciò la giustizia troverà un riparo. Ma, o signori, è meglio antivenire i mali che ripararli; è meglio provvedere che non avvengano, anzichè avvenuti, trovare il rimedio.

Ora, io credo che potrebbe essere foriero di molti mali questo diritto illimitato che si concede al solo prefetto, senza un preventivo giudizio, senza alcun lume, senza altro chiarimento che quello della sua mente, che quello della sua coscienza.

O, signori, in forza di questa legge, ove mai venisse approvata senza alcun emendamento, l'opera della magistratura sarebbe troppo tarda e non sempre potrebbe riparare i mali prodotti dall'arbitrio del prefetto.

Vedrà la Cassazione di Roma se l'amministrazione sia o non sia lesa; ma intanto le povere parti hanno subito delle spese, intanto il giudizio è rimasto sospeso. E chi, o signori, può avere il termometro per misurare i danni che la sospensione di un giudizio può arrecare?

La legge di procedura ordinaria pone i suoi limiti, condanna il temerario litigante ai danni ed interessi. È questa la sua pena. Ma quali pene daremo al prefetto che ha elevato un conflitto di attribuzione, il quale dopo un anno, dopo due anni, sarà giudicato insussistente?

Vi è, tra i vari progetti di legge presentati, quello della responsabilità dei pubblici funzionari; ma in esso non è contemplato il caso in cui il prefetto, usando del diritto che gli viene dal progetto di legge che ora ci sta dinanzi, voglia elevare il conflitto di attribuzione. Se non c'è questo caso, il prefetto può dire: una legge mi autorizza, senza limiti, *in ogni*

caso, ad elevare il conflitto di attribuzione, dunque io l'elevo.

Il prefetto realmente non compierà allora un atto arbitrario, ma compirà uno di quegli atti dannosi che non vi è legge che punisca. Bisogna adunque che pensiamo adesso a riparare questo danno, che può arrecare agli interessi privati l'opera di un prefetto abbandonato a se stesso, abbandonato ad una legge senza limiti.

Perciò io prego, e concludo così, che nel primo articolo si spieghino tassativamente, in modo chiaro, in modo semplice, senza ambagi, in quali casi possa la pubblica amministrazione usare di un rimedio straordinario.

Nella legge ordinaria noi abbiamo determinato i casi in cui una parte o una pubblica amministrazione possa ricorrere alle armi straordinarie, alle armi tratte da un arsenale eccezionale. Perché non stabilirli nella legge, della quale oggi ci occupiamo? Perché, o signori, dobbiamo dar adito ad interpretazioni, a dubbi nell'applicazione di essa? Chiedo dunque che si determinino nettamente quali sieno i casi in cui il prefetto, in cui la pubblica amministrazione possa far uso di questo potere eccezionale, qual è il conflitto di attribuzione che può produrre tanti danni.

Chiedo in secondo luogo che nell'articolo 2 la facoltà data al prefetto venga ad essere temperata in un modo qualunque.

Ma poichè ho accennato al male, mi corre anche il debito di proporre un rimedio. Naturalmente a medici più esperti, come quelli che si trovano in questa Camera, sarà dato di trovare rimedi migliori di quelli che io potessi proporre. Ho semplicemente cercato d'indicare il male; ed il male esiste. Ma quale può essere il rimedio? A me pare che il prefetto possa essere autorizzato, nell'elevare il conflitto di attribuzione, da un altro potere, che potrebbe essere il Consiglio di prefettura. Talchè il conflitto di attribuzione non si dovrebbe elevare con decreto motivato del prefetto, ma con decisione motivata dal Consiglio di prefettura.

Nella mia mente vi sarebbe anche un altro rimedio, ma vedo gli inconvenienti di esso: ad ogni modo, per sdebitarmi verso me stesso, lo dirò. Io crederei che il Consiglio di Stato, eliminato assolutamente, e bene eliminato, in omaggio ai principii di libertà, dalla decisione finale dei conflitti d'attribuzione, possa valere per autorizzare il conflitto d'attribuzione.

Ma forse questo rimedio potrà portare incagli, perchè in pratica, davanti al Consiglio di Stato si perde molto tempo. Perciò io mi limito alla prima proposta, di aggiungere nell'articolo, che il con-

flicto di attribuzione potrà elevarsi con decisione motivata del Consiglio di prefettura.

Sono queste le mie deboli riflessioni; e spero che la Camera vorrà accoglierle.

Ad ogni modo, io, nuovo deputato, mi sono creduto, non nel diritto, ma nel dovere di farle, e prego che in ogni caso si tenga conto delle buone intenzioni del proponente. (*Bravo!*)

MANARA. Io, o signori, intendo di fare alcune osservazioni sulla seconda parte dell'articolo 1.

Ivi si prevedono due casi: il caso in cui la pubblica amministrazione è parte in causa; e vi si dice che è ammessa ad elevare il conflitto finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione.

Pare a me che quest'ultima parte dell'articolo voglia essere emendata, non trovando ragione per cui, quando l'amministrazione è parte in causa, debba essere in condizione migliore della controparte, e debba essere ammessa ad eludere la decisione di quell'autorità di cui ha tentato le sorti.

Che cosa avverrà, o signori, ammettendo questo articolo? Avverrà che, o l'autorità giudiziaria, in primo grado, dà ragione alla pubblica amministrazione, ed allora evidentemente la pubblica amministrazione non eleva il conflitto; oppure l'autorità giudiziaria dà torto alla pubblica amministrazione, ed allora essa, che ha voluto tentare il giudizio, cercherà di eluderlo elevando un conflitto di giurisdizione, e sottraendo così all'autorità giudiziaria la cognizione della controversia; ed intanto la controparte, che ha dovuto sostenere talvolta un lungo litigio, si trova nella posizione di dover cominciare da capo, mentre la pubblica amministrazione ha avuto tutto l'agio di eccepire l'incompetenza dell'autorità giudiziaria.

Io credo dunque che per ristabilire la parità di trattamento, e perchè la pubblica amministrazione la quale si trova sempre difesa da competentissimi giureconsulti, non possa eludere un giudicato che essa stessa ha invocato, debba quest'articolo emendarsi nel senso che l'amministrazione, quando è parte in giudizio, sia ammessa ad elevare il conflitto solamente finchè non sia pronunciata una sentenza relativa al merito della causa.

Questa formola si distingue da quella del progetto in quanto non richiede una sentenza definitiva, come vuole il progetto. Mi pare che, quando una sentenza di merito, quantunque non definitiva, è pronunciata dall'autorità giudiziaria, non sia più ammissibile il conflitto di giurisdizione quando l'autorità amministrativa è parte in causa.

La seconda parte dell'articolo riflette il caso in cui la pubblica amministrazione non sia parte in

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

causa, ed allora l'articolo dice che essa può elevare il conflitto in ogni stadio di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in giudicato.

Io credo che in questa parte l'articolo non provvede abbastanza alla tutela della pubblica amministrazione, perchè, quando non è parte in causa, può ignorare assolutamente il giudicato, e quindi essa non può essere posta in mora ed elevare il conflitto se non quando vede l'opera sua distrutta, o vicino a distruggersi dagli effetti di un giudicato.

Io quindi emenderei quest'ultima parte dell'articolo nel senso che la pubblica amministrazione, quando non è parte in causa, abbia sempre il diritto di elevare il conflitto finchè non è data esecuzione al giudicato, perchè è solamente a questo punto che la pubblica amministrazione deve conoscere gli effetti del giudicato dell'autorità giudiziaria. Prima di questo punto è possibile che la pubblica amministrazione non conosca questo giudicato, quindi essa non è bastantemente tutelata dal progetto e possono presentarsi eccezioni, nelle quali essa trovisi impacciata.

Riassumendomi, concepirei l'articolo in questo senso: « Se l'amministrazione ha parte in causa, è ammessa ad elevare il conflitto, finchè nella causa stessa non sia pronunziata una sentenza relativa al merito della contestazione; se non è parte in causa, può elevare il conflitto in ogni stato di cose, finchè non è data esecuzione al giudicato. »

PRESIDENTE. Onorevole Manara, abbia la bontà di scrivere i suoi emendamenti e mandarli qui al Seggio.

L'onorevole ministro guardasigilli ha la parola.

MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA. Risponderò brevemente alle osservazioni degli onorevoli Grimaldi e Manara:

L'onorevole Grimaldi, anzitutto associandosi ai liberali intendimenti che hanno determinata la proposta e l'approvazione altra volta ottenuta da questo progetto di legge, ed esprimendo con felicità di eloquio il favore che è disposto ad accordargli, crede che dovrebbero introdurre qualche guarentia circa il modo d'elevazione dei conflitti d'attribuzione. Egli pensa, essere pericolosa la libertà sconfinata che si lascia al prefetto di elevare il conflitto in tutti i casi, non meno che la libertà che si concede all'amministrazione, di intervenire sempre che il voglia nelle cause in cui non sia parte litigante; finalmente egli teme potersi ravvisare financo una specie di contraddizione fra la locuzione del primo e quella del secondo articolo del progetto; imperocchè mentre nel primo articolo si concede facoltà di elevare il conflitto *in tutti i casi* all'amministra-

zione, nel secondo articolo si ammette che il magistrato, innanzi al quale pende la causa, debba riconoscere e verificare se il conflitto sia stato elevato *nei casi e nei termini innanzi preveduti*.

Credo di avere così riassunto esattamente i dubbi e le difficoltà elevate dall'onorevole deputato.

Ma innanzitutto conviene non confondere i casi nei quali l'amministrazione è parte in causa, o lo diviene mercè il proprio volontario intervento nel giudizio, e gli altri in cui l'amministrazione è affatto estranea alla causa, e procede non come parte litigante, ma come autorità.

Quando essa è parte in giudizio, il progetto di legge non ha altro scopo se non di evitare un inconveniente, finora deplorato, quello cioè che l'amministrazione potesse prima percorrere tutti gli stadi della discussione giudiziaria, stancare in certa guisa il privato litigante suo avversario, e riservarsi poscia a ricominciare la lite sotto la forma della elevazione di un conflitto per avocarne la cognizione all'autorità amministrativa.

Quanto all'intervenzione in causa, l'articolo 1 del progetto nulla aggiunge e nulla toglie all'odierna condizione dell'amministrazione. Quando può intervenire in causa l'amministrazione? Risponde il principio generale di diritto, quando ella abbia un legittimo interesse. Non può dunque considerarsi autorizzata l'amministrazione da questo articolo 1° ad intervenire nei giudizi, anche quando non avesse alcun vero e proprio interesse, ma come autorità intendesse avocare e rivendicare a sè una competenza od attribuzione che credesse spettarle.

Se l'amministrazione non ha interesse vero o reale nella controversia che si agita innanzi al tribunale, non può aver ragione di intervenire. Essa è come qualunque altro privato, ed avendo un reale interesse, può liberamente intervenire e far parte del giudizio, che fra altri si stia agitando; ed allorchè l'amministrazione sia intervenuta in causa, rimane assoggettata alle medesime regole e limitazioni che sono scritte nella prima parte dell'articolo per l'amministrazione che sia parte in giudizio.

Nella seconda parte dell'articolo si contempla un caso ben diverso; l'amministrazione non è parte in giudizio, e non avendo vero e reale interesse, non può divenirlo col suo intervento in causa. È allora che sorge il dubbio a cui accennava l'onorevole Manara, cioè che l'amministrazione non essendo parte in causa e non essendovi intervenuta, abbia potuto ignorare la pendenza del giudizio, e perciò non si possa alla medesima prescrivere di elevare il conflitto in un dato termine e momento, piuttosto che in un altro.

E perciò qui l'amministrazione è dichiarata libera

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TOGNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

di elevare il conflitto in qualunque tempo e stato della causa.

Non si stabilisce altro limite ed ostacolo che il seguente: Se allorquando si eleva il conflitto, già preesista l'ostacolo insuperabile della cosa giudicata, la quale siasi formata per essersi dichiarata e riconosciuta la competenza dell'autorità giudiziaria.

Certamente l'autorità della cosa giudicata deve essere sacra ed inviolabile per tutti, compresa l'amministrazione; essa non può distruggerla, nè conculcarla; non può pretendersi superiore al giudicato. Se invece questo giudicato non ancora siasi formato, qualunque sia lo stato della causa, *in tutti i casi* (secondo la formola adoperata dall'articolo), l'amministrazione è ancora in tempo per elevare il conflitto, perchè ancora non è stato invariabilmente deciso con una pronunciazione passata in cosa giudicata, che la causa appartenga alla competenza giudiziaria.

Se dunque tutte queste condizioni di tempo e di modo sono stabilite nell'articolo 1 per la proponibilità del conflitto; si può giustamente, e senza contraddizione, stabilire nell'articolo 2, che dopo essersi comunicato il decreto del prefetto, che eleva il conflitto, il tribunale debba riconoscere se esso sia stato elevato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente.

Gettando lo sguardo sull'articolo precedente, è facile riscontrarvi ciò che debbasi indagare. Se si tratta dell'amministrazione, che è parte in causa, siccome essa non può elevare il conflitto, quando la causa sia già stata definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione; egli è ovvio che l'indagine da farsi dal tribunale sarà quella, se nel momento dell'elevazione del conflitto la causa trovavasi ancora pendente in primo grado, e non ancora definitivamente decisa. È questa appunto una verifica, che la legge nell'articolo 2 affida all'autorità giudiziaria.

Nell'ipotesi contraria, cioè dell'amministrazione che non sia parte in causa, che cosa deve indagare il tribunale? Deve verificare se per avventura esista una decisione passata in cosa giudicata, la quale abbia ormai riconosciuta la competenza giudiziaria; perchè l'esistenza di un tale giudicato, renderebbe impossibile il conflitto, tardiva ed inammissibile la sua elevazione.

Dunque è dimostrato non esistere contraddizione tra la locuzione dell'articolo 1 e quella dell'articolo 2.

Inoltre l'onorevole Grimaldi si duole, come abbiamo detto, della facoltà sconfinata, che è lasciata al prefetto, di elevare da sè solo, a suo piacimento, con proprio decreto il conflitto; e produrre il grave

effetto della sospensione del corso della giustizia; e vorrebbe che fosse con qualche temperamento ristretta e limitata codesta balia.

Ed anche io, signori, insieme con l'onorevole mio collega l'onorevole Peruzzi proponente di questo progetto di legge (che veggio con piacere sedere nel banco della Commissione), avevamo pensato di introdurre il correttivo di una qualche garentia; ma ne fummo trattenuti da due considerazioni che sottopongo all'apprezzamento della Camera.

La prima si fu, che obbligare il prefetto a richiedere l'avviso del Consiglio di prefettura, non ci parve una garentia nè seria nè reale, non solo per la condizione in cui trovansi oggi codesti Consigli, mutilati, ridotti a completa dipendenza nei loro rapporti col prefetto; ma anche perchè la loro stessa esistenza è minacciata; e non è improbabile che tra le riforme, le quali saranno al Parlamento dettate da una saggia economia, abbiasi altrimenti a provvedere sulla loro sorte.

La seconda ragione muoveva dal dubbio se fosse prudente ed utile obbligare il prefetto a chiedere l'avviso consultivo di qualche altro collegio od autorità.

A noi parve che l'amministrazione, cui spetta la responsabilità di bene amministrare, dovesse altresì avere la libertà di avocare a sè la cognizione dei relativi affari, di pretendere che ad essa, e non ai tribunali, appartenessero determinate facoltà ed attribuzioni, in fine il provvedere discrezionalmente su certi affari, salvo all'autorità competente per risolvere il conflitto, il decidere se l'amministrazione, elevandolo, bene o male siasi apposta. Altrimenti l'amministrazione potrebbe dire: Come volete che io abbia la responsabilità di questo ramo di pubblico servizio, quando non mi si permette di provvedere nel modo che credo conveniente, ma mi si impone la decisione dell'autorità giudiziaria?

Di più a noi parve che quando il decreto del prefetto fosse per avventura avvalorato dal parere consultivo di qualche altro collegio autorevole, benchè questo essendo puramente consultivo, non potrebbe avere la efficacia di vincolare la decisione del prefetto medesimo, pure sarebbe andato incontro ad un altro danno, quello cioè di rinvigorire, e circondare di maggior efficacia e preponderanza, al cospetto del giudice del conflitto, quel decreto prefettizio, che oggi rimane semplice espressione della opinione individuale di un agente dell'amministrazione; se invece questo decreto dovesse essere preceduto, come avviene in Francia pel rimedio della *requête civile*, e che in Italia si chiamò *ritrattazione*, dal parere di un certo numero di giureconsulti, o di autorità versate negli studi giuri-

dici; ognuno comprende che questo reclamo dell'autorità amministrativa guadagnerebbe non poco di forza, di efficacia, di autorità.

A noi parve che giudice del conflitto dovendo essere la Corte di cassazione, la suprema magistratura giudiziaria, custode ed interprete della legge, e perciò in grado di tirare una linea esatta di separazione fra le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e quelle dell'autorità amministrativa; ben si poteva lasciar libero il prefetto, che rappresenta l'amministrazione e che perciò ne ha la responsabilità, di elevare il suo reclamo; ponendo cura invece acciò codesto reclamo abbia un rapido corso, sia discusso con tutte le garanzie necessarie, e che il giudice, chiamato su di esso a pronunziare, sia un giudice sapiente ed imparziale.

Or quindi rivolgemmo precipuamente a questo scopo le nostre cure nel compilare il progetto di legge.

Le esposte osservazioni mi permettono di concludere, che non occorra introdurre nel disegno di legge le modificazioni proposte dall'onorevole Grimaldi; ma debba l'articolo 1 essere approvato nei termini in cui vedesi concepito, ed in cui altra volta la Camera lo approvò, essendo escluso ogni timore di contraddizione tra il suo tenore e quello dell'articolo 2. E quanto alla libertà di elevare il conflitto lasciata esclusivamente al prefetto, come si legge non nell'articolo 1, ma nell'articolo 2, non potrebbe considerarsi come una seria garanzia quella di un avviso del Consiglio di prefettura; e, se in vece si cercassero garanzie serie ed importanti, noi pregiudicheremmo quello scopo a cui veramente è inteso il progetto di legge.

Ho udito l'onorevole Grimaldi domandare, come semplice dubbio, se il Consiglio di Stato, cessando di essere giudice del conflitto, non potesse per avventura venir consultato prima della elevazione di un conflitto. Ma, a parte la necessità di lungo trascorrimiento di tempo in simile disamina, io lo prego di considerare che anche oggigiorno non vi sarebbe impedimento a farlo. Se un ministro, prima di fare elevare un conflitto di attribuzioni dal prefetto, in un caso di grave importanza, volesse, per illuminarsi, interrogare sulle quistioni relative il Consiglio di Stato come corpo consultivo, niuna legge gli vieterebbe di farlo. Oggi non lo fa, perchè? Perchè sa che spetta a questo stesso corpo di farsi più tardi giudice statuyente sopra la questione del conflitto.

Ma ove con la presente legge il Consiglio di Stato cessa di essere giudice statuyente sulla questione di conflitto, rimarrebbe pur sempre il primo corpo consulente del Governo e dell'amministrazione; ed

il Governo e l'amministrazione saranno sempre liberi di consultarlo, se vogliono, anche in questa materia. Ma obbligare il prefetto, prima di emettere il suo decreto, a consultare necessariamente il Consiglio di Stato od altra autorità, a noi è sembrato, come testè diceva, che, lungi dal favorire l'intendimento dei proponenti la legge, lo avrebbe più tosto contrariato.

Dirò ora brevissime parole in risposta all'onorevole Manara.

L'onorevole Manara ci dice: Poniamo l'amministrazione in condizioni eguali a quelle in cui si trova il privato litigante: se l'amministrazione ha tentata la via giudiziaria, non deve più esserle permesso di ricorrere al mezzo straordinario della elevazione di un conflitto. Ma io gli rispondo subito: in verità non è presumibile che, quando l'amministrazione sia stata attrice, quando essa stessa abbia prescelto di adire il foro giudiziale, più tardi essa stessa, pentita del proprio fatto, ricorra al mezzo del conflitto; ed in verità non conosco alcun precedente di fatto simigliante. Ciò che d'ordinario avviene si è, che l'amministrazione convenuta dal privato innanzi all'autorità giudiziaria, prima si difenda con l'ordinario mezzo dell'eccezione d'incompetenza, e poscia elevi il conflitto.

Oggi questo conflitto può elevarsi anche dopo che la causa abbia percorsi tutti gli stadi del primo e del secondo grado di giurisdizione, anche quando la causa si trovi innanzi alla Corte di cassazione, o in sede di rinvio. Vi furono infatti alcuni esempi di conflitti elevati allorchè la causa si trovava in sede di rinvio, ed a noi parve esorbitante lasciare cotanta latitudine all'amministrazione. Quando essa oppone l'eccezione d'incompetenza, come qualunque privato deve soggiacere alle conseguenze della decisione che se ne porti: quindi se ella ha fatto valere l'eccezione nel primo grado di giurisdizione, e questo grado di giurisdizione si trovi ormai esaurito con una sentenza definitiva sul merito, non debba esservi più luogo a conflitto. Solamente l'amministrazione, quando non voglia essere obbligata a sostenere una lunga lite con un privato, il quale la chiami in giudizio forse su materie affatto estranee alla competenza giudiziaria, ha la possibilità di torsi d'impaccio, ricorrendo immediatamente all'elevazione del conflitto per far tosto *in limine litis* dichiarare l'incompetenza dell'autorità giudiziaria. Quando le parti si trovano innanzi al tribunale, possono imperfettamente valutare la rispettiva loro posizione finchè non sia pronunziata una sentenza definitiva. La produzione di nuovi documenti, l'esame di testimoni, il sorgere di nuove circostanze, può cambiar faccia alla fattispecie giudiziaria, ed

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

una controversia, che dapprima sembrava di competenza dell'autorità giudiziaria, può trasformarsi in un affare di pura e semplice competenza amministrativa; e quindi era giusta permettere all'amministrazione, fino alla decisione definitiva della lite in prima istanza, di giovare del rimedio della elevazione del conflitto.

Abbiamo però voluto impedire che si elevassero conflitti in grado d'appello, poichè a voi, signori, non sono ignoti gli inconvenienti che ora si deplorano quando in grado d'appello, udita una parte sola, senza discussione contraddittoria, senza le garanzie della difesa e della pubblicità, può la Corte in Camera di Consiglio, sul memoriale del prefetto, cedere alle istanze dell'autorità amministrativa, consentire nella incompetenza dell'autorità giudiziaria, e così lasciare revocare da una semplice pronunzia, direi quasi, di giurisdizione volontaria in Camera di Consiglio una sentenza emanata in primo grado, in contraddittorio, previa tutta la difesa delle parti, con tutte le forme e garanzie che accompagnano un vero e solenne esperimento di azione giudiziale.

Questo inconveniente rimane eliminato, allorchè all'amministrazione, che sia parte in causa, si faccia divieto, esaurito il primo grado di giurisdizione, di più servirsi del rimedio straordinario del conflitto. Il che non esclude che essa possa tuttavia fare valere l'ordinaria eccezione di incompetenza anche per la prima volta in appello, o in Cassazione, come qualunque litigante, perchè trattandosi di incompetenza assoluta, *ratione materiae*, cioè per trattarsi di materia amministrativa, quando anche la incompetenza non facciasi valere in prima istanza o in appello, nulla impedirà che la relativa eccezione sia elevata per la prima volta dalle parti, od anche dai magistrati dichiarata la incompetenza d'ufficio in sede di Cassazione.

Laonde sembra non essere necessario di apportare verun cambiamento in questa parte dell'articolo.

L'onorevole Manara vorrebbe che si restringessero ancora di più le facoltà dell'amministrazione, e che appena una sentenza qualunque, ancorchè interlocutoria, fosse emanata in primo grado fra l'amministrazione litigante ed il privato sul merito della causa, l'amministrazione decadesse dalla facoltà di potere elevare il conflitto. Codesta maggiore limitazione ci sembra eccessiva, per la ragione testè addotta, che dopo una interlocutoria può sopravvenire un documento, o la compilazione di una prova per testimoni, che stabilisca con certezza una nuova e ben diversa figura di fatto. Allorchè questi fatti sono certi e conosciuti, e l'istru-

zione della causa è compiuta, e una pronuncia definitiva interviene sul merito della causa, allora solamente si può dire esaurito il primo grado di giurisdizione, e se l'amministrazione non ha curato di elevare il conflitto, decade dal diritto di ulteriormente elevarlo.

Un'altra proposta, s'io non mi inganno, si fa pure dall'onorevole Manara. È scritto nel progetto: « Quando l'amministrazione non sia parte in causa, può elevare il conflitto in ogni stato di causa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata. » No, egli dice, anche questo giudicato potrebbe essere ignorato dall'amministrazione, la quale in tal caso non sarebbe tutelata abbastanza. E propone lasciarsi all'Amministrazione il diritto di elevare il conflitto, sino a che non solo sia intervenuto un vero e proprio giudicato sul merito dell'azione, ma questo giudicato sia stato altresì eseguito.

Ma è facile accorgersi che se all'amministrazione si concedesse fino al momento dell'esecuzione del giudicato di poter elevare il conflitto, questo progetto di legge, invece di raggiungere lo scopo che noi ci proponiamo, renderebbe deteriore la condizione attuale di coloro che litigano con l'amministrazione, perchè oggigiorno almeno, quando si è pronunziato sul merito, e la decisione di merito è passata in cosa giudicata, nulla importa che l'amministrazione ciò abbia conosciuto od ignorato, ma il giudicato è dichiarato intangibile, ed espressamente è negato il diritto di elevare il conflitto, ancorchè il giudicato non siasi ancora portato ad esecuzione.

Ed inverò, o signori, chi dice *conflitto*, suppone *pendenza di lite*; ma quando supponete la lite decisa, e non solo sulla competenza, ma ben anche sul merito, come è possibile che si parli più di elevazione di conflitto, e perciò si vada ricercando quale sia il giudice che debba decidere la lite, cioè quella lite che è già stata irrevocabilmente decisa?

Ognun vede adunque come se anche per puro accidente avrà l'amministrazione ignorato la lite che pendeva, a prescindere che quest'ignoranza è un fatto inverosimile e ben raro, ad ogni modo quando la cosa giudicata si è formata, non essendovi più alcun mezzo per prosciogliere le parti litiganti dall'obbligo di rispettarla e di uniformarvisi, questo giudicato deve essere necessariamente mantenuto, e quindi non possiamo consentire che al momento dell'esecuzione possa il giudizio rinascere e restaurarsi tutto con una tardiva elevazione di conflitto.

Io non aggiungerò altre parole; ma siccome gli onorevoli preopinanti si mostrarono ispirati ad un sentimento pienamente conforme a quelli di tutti

coloro i quali hanno proposto, discusso, favorito ed approvato questo disegno di legge, io spero che i medesimi non vorranno insistere nelle loro osservazioni, e si terranno paghi delle poche considerazioni che ho avuto l'onore di sottoporre alla Camera.

MANTUILLINI, relatore. Ho presa la parola per solamente esprimere il parere della Giunta sopra i due incidenti che si sono sollevati in questa discussione.

L'onorevole Grimaldi non ha formolata proposta di emendamenti, ha accennato soltanto ad alcune idee alle quali mi pare che il guardasigilli abbia date tali risposte che per verità alla Giunta sembra che non ammettano repliche.

Dei Consigli di prefettura abbiamo sentito quale sia la sorte che a loro si prepara, e quali garanzie possano venire dai loro pareri, anche quando i Consigli si conservino quali oggi sono.

La mia opinione personale, la Camera ormai la conosce; la Camera sa come io avrei fatto a meno del prefetto, che non mi piaceva, nè mi piace di vederlo intervenire in questi giudizi di conflitti. Tuttavia, anche la sua presenza non è parso nè a me, nè alla Giunta, come non parve alla Camera nell'estate decorsa, che possa portare l'inconveniente di risuscitare il conflitto che con questa legge abbiamo il sentimento che andiamo a sopprimere in via indiretta, in via di fatto, se non in via di diritto.

Quanto agli emendamenti presentati dall'onorevole Manara, anche qui le risposte sono state recise; anche qui non pare alla Giunta che le risposte ammettano repliche.

All'onorevole Manara è sfuggito veramente come nel capoverso dell'articolo, dove si parla di sentenza definitiva, si parla di sentenza proferita *in primo grado*. Egli ha confuso la sentenza definitiva colla sentenza passata in cosa giudicata.

E laddove vorrebbe che si correggesse l'articolo, nell'ultima sua parte, e quindi che venisse disposto che l'amministrazione, quando non si trova in giudizio, possa elevare il conflitto finchè non sia data esecuzione al giudicato, anche qui non saprei che ripetere la risposta già data.

Si peggiorerebbe quello che ora abbiamo.

La legge attuale sui conflitti, ha un articolo (il sesto) che dice che il conflitto non potrà mai eccitarsi dopo una sentenza definitiva di merito non soggetta ad appello e passata in giudicato. Noti bene la dizione dell'articolo l'onorevole Manara. Dopo la sentenza passata in cosa giudicata, non si possono elevare conflitti neppure a termini della legge che ci governa. È solo fino a che questa sentenza non sia passata in cosa giudicata, e quindi

non abbia percorso i gradi primo e secondo, che può sempre il conflitto essere sollevato.

Il progetto di legge attuale invece che cosa propone? Propone che, appena venga una sentenza di merito, anche in primo grado, da quel giorno sia chiusa la porta a qualunque sollevazione di conflitto.

L'articolo del progetto soggiunge che, quando l'amministrazione non sia in causa, non possa aspettare a suo talento a sollevare il conflitto, ma tostochè della competenza si sia discusso fra le parti che erano in giudizio; e sul contraddittorio di esse parti litiganti, la prima istanza, la Corte d'appello, e la Cassazione (perchè pur troppo ciò è avvenuto) abbiano dichiarato che la causa era di competenza dell'autorità giudiziaria, mai e poi mai sia lecito l'aspettare che la causa, dopo decisa così la questione incidentale di competenza, sia riassunta in merito, per essere anche allora sospesa dal prefetto, con suo memoriale dapprima, e dopo con suo decreto del conflitto d'attribuzione.

Il progetto quindi migliora la legge vigente, e nei casi e nei termini; restringendo casi e termini nei quali il conflitto possa sollevarsi.

Il conflitto non lo volevamo affatto, e ci adattiamo a che almeno venga contenuto in casi minori ed in termini più rigorosi di quelli che la legge che ci governa non faccia; perchè il progetto così si avvicina di più al nostro ideale. A nome della Commissione io dichiaro pertanto che essa non potrebbe dare il suo voto a nessuna delle proposte, nè a quella detta dall'onorevole Grimaldi; nè alle due sottoscritte dall'onorevole Manara.

PRESIDENTE. L'emendamento dell'onorevole Manara è il seguente:

« Se l'amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad elevare il conflitto, finchè non sia pronunciata una sentenza relativa al merito della causa.

« Se non è parte in giudizio, può elevarlo finchè non è data esecuzione al giudicato. »

Domando se l'emendamento dell'onorevole Manara è appoggiato.

(Non è appoggiato.)

Leggo l'articolo 1, e lo metterò ai voti:

« La pubblica amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre in qualunque stato di causa, la incompetenza dell'autorità giudiziaria, quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di elevare un conflitto di attribuzioni colla stessa autorità giudiziaria, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti.

« Se l'amministrazione è parte in giudizio, è ammessa ad elevare il conflitto finchè la causa non sia definitivamente decisa in primo grado di giurisdizione.

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

zione. Se non è parte in causa, può elevarlo in ogni stato di essa, ma non mai dopo una dichiarazione di competenza dell'autorità giudiziaria passata in cosa giudicata. »

(È approvato.)

« Art. 2. Il conflitto di attribuzioni è elevato con decreto motivato dal prefetto. Il decreto è dal prefetto notificato con atto di usciere alle parti in causa, e trasmesso al procuratore del Re del circondario ove pende la lite.

« Comunicato il decreto al tribunale, il medesimo, riconoscendolo emanato nei casi e termini indicati nell'articolo precedente, sospenderà senz'altro ogni procedura con suo decreto, il quale dovrà notificarsi alle parti, a cura del Pubblico Ministero, fra quindici giorni dalla sua data, sotto pena di decadenza dal conflitto. Il tribunale non potrà più emettere, sino alla risoluzione del conflitto, fuorchè provvedimenti conservatorii. »

Su questo articolo ha la parola l'onorevole Grimaldi.

GRIMALDI. Signor presidente, ho presentato un emendamento che nasce dalle idee che ho avuto l'onore di esporre alla Camera, e che troverebbe luogo all'articolo 3. Quindi per ora rinunzio alla parola.

PRESIDENTE. Non essendovi altri oratori sull'articolo 2, lo metto ai voti.

(È approvato.)

« Art. 3. La competenza a giudicare dei conflitti di attribuzione positivi e negativi fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, ed altresì dei conflitti di giurisdizione fra i tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere, appartiene alle sezioni di Cassazione istituite in Roma.

« Sopra ricorso documentato, alle medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte procede in via di urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di procedura civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a sezioni riunite e costituisce sulla competenza giudicata irrevocabile.

« La decisione del conflitto è determinata dall'oggetto della domanda, non già dalla pertinenza del diritto o dalla proponibilità dell'azione. »

A quest'articolo 3 l'onorevole Grimaldi propone la seguente aggiunta:

« Quando il conflitto si riconoscerà ingiusto ed infondato, la Cassazione condannerà il prefetto al risarcimento dei danni. »

L'onorevole Grimaldi ha facoltà di parlare.

GRIMALDI. Prego la Camera a volermi essere ancora per qualche momento cortese della sua attenzione. Ho brevi parole da dire e non abuserò del suo tempo prezioso.

L'aggiunta che io propongo all'articolo 3 non è che una conseguenza diretta, immediata delle idee che ho avuto l'onore di enunciare poc' anzi, idee che mi conforta l'animo di vedere divise da molti dei miei onorevoli colleghi.

Con quest'aggiunta io non ho che lo scopo di mettere un freno, un limite all'autorità del prefetto.

L'illustre guardasigilli diede già degli schiarimenti relativi alla proposta mia, ma essi, me lo permetta l'onorevole ministro, non mi paiono tali da farmi desistere dal mio proposito e rinunziare alle mie idee.

I Consigli di prefettura sono destinati a morire, ed io sono lieto di concorrere a scrivere sulla loro tomba il *parce sepulto*. Pur non di meno svolgo la stessa idea sotto altra forma, che mi pare giusta e nascente dalle leggi ordinarie. Le leggi ordinarie condannano gli amministratori, anche in proprio nome, alle spese ed al risarcimento dei danni, quando per un loro fatto illegale cagionano pregiudizio all'amministrazione. Perchè questo principio generale non si può mettere in una legge eccezionale, in una legge come questa, che tratta di conflitti? Mi parrebbe logico adunque l'aggiungere all'articolo 3, che può la Cassazione, quando si riconosca che il conflitto è ingiusto e assolutamente infondato, obbligare il prefetto al risarcimento dei danni.

Io desidererei che questa aggiunta fosse accolta benignamente come lo furono le mie parole.

Prendo occasione dallo svolgimento di quest'aggiunta, per poter ringraziare la Camera della sua benevola attenzione e per ringraziare il ministro delle cortesie parole che mi diresse, ed alle quali non posso rispondere altro che vedo con soddisfazione che egli ha coperto con un lembo della sua illustre bandiera una povera merce.

PERUZZI. (Della Giunta) Mi dispiace di non potere accogliere, a nome della Commissione, l'aggiunta proposta dall'onorevole Grimaldi, in quanto che prima di tutto ci sarebbe una questione che non chiamerò pregiudiziale, perchè la legge a cui alludo non è che un progetto, ma abbiamo dinanzi al Parlamento un progetto presentato dall'onorevole guardasigilli intorno alla responsabilità dei pubblici funzionari. Mi pare che questo dovrebbe acquietare l'onorevole proponente, riservandosi di vedere se questa legge risponda ai suoi desiderii.

Ma parlando di quella che ora è in discussione,

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

come la Camera avrà inteso per la lettura della relazione, tanto noi proponenti quanto la Commissione, avremmo desiderato di andare più in là, che non fosse più questione di conflitti; ma quando si tratta di passare da uno stato di cose, qual era quello che vigeva sotto la legislazione antecedente, ad una riforma radicale, qual è quella introdotta da questa legge, bisogna non solamente togliere i pericoli, ma anche i timori dei pericoli, che da molti sono stati apposti come una obbiezione a questa riforma.

Quello che si deve da noi desiderare quando si entra nell'ordine di larghe riforme, nelle quali io spero che ci spingeremo innanzi quanto brama il paese, è di non rischiare, come dice la relazione, di compromettere il bene volendo l'ottimo.

Ora, mentre noi abbiamo da lottare contro il rimprovero di esporre l'amministrazione a grandi pericoli, che cosa avverrebbe se fosse adottato l'emendamento dell'onorevole Grimaldi, e si facesse una colpa al prefetto, una colpa punibile gravemente col sacrificio delle proprie sostanze, di quello che potrebbe non essere che uno scusabile errore di giudizio?

Io spero in conseguenza che l'onorevole Grimaldi, per quell'amore che ha mostrato grandissimo per questa legge, vorrà contentarsi di queste spiegazioni e ritirare l'aggiunta da lui proposta. Del che io lo prego a nome dei miei colleghi della Commissione, credendo anche di interpretare il desiderio dell'onorevole guardasigilli, già mio collega proponente.

VARÈ. Alle cose dette autorevolmente dall'onorevole Peruzzi, che riveste le due qualità di proponente della legge e di membro della Commissione, mi permetterò di aggiungere una osservazione.

Quest'articolo 3 rimanda all'articolo 110 e seguenti del Codice di procedura civile; e così parifica le parti, che si trovano in causa per il conflitto di attribuzione, al caso ordinario e vecchio dei regolamenti di competenza.

Ora, è regola della procedura sancita dall'articolo 114 del detto Codice, a cui la nuova legge fa richiamo, che quando la domanda si rigetta, la parte ricorrente può essere condannata al risarcimento dei danni verso l'altra parte.

Dunque, secondo me, l'emendamento dell'onorevole Grimaldi sarebbe inutile quando egli voglia adottare la distinzione del conflitto suscitato dietro un ragionevole dubbio dal conflitto suscitato per emulazione tra una autorità e l'altra; e diventa poi pericoloso, se egli non voglia fare tale distinzione.

Perciò mi associo a quanto ha detto l'onore-

vole Peruzzi; e credo che lo scopo dell'onorevole Grimaldi sia già raggiunto quando vada limitato ai soli casi, nei quali si possa fare un rimprovero per aver suscitato il conflitto. L'idea sua sta già nel semplice richiamo dell'articolo 110 e seguenti del Codice di procedura penale; poichè l'articolo 114 è certamente fra i seguenti al 100.

GRIMALDI. Accetto volentieri la proposta che mi viene dall'onorevole Peruzzi, e mi riservo di riproporre questo emendamento, e di rispondere all'oppositore di esso, quando si tratterà della legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari.

PRESIDENTE. Essendo ritirata l'aggiunta proposta dall'onorevole Grimaldi, pongo ai voti l'articolo 3 di cui do nuovamente lettura:

« La competenza a giudicare dei conflitti di attribuzione positivi e negativi fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, ed altresì dei conflitti di giurisdizione fra i tribunali ordinari ed altre giurisdizioni speciali, nonchè della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni per incompetenza od eccesso di potere, appartiene alle sezioni di Cassazione istituite in Roma.

« Sopra ricorso documentato, alle medesime diretto dalla parte più diligente, la Corte procede in via di urgenza, osservate le norme stabilite per i regolamenti di competenza dagli articoli 110 e seguenti del Codice di procedura civile. La discussione è contraddittoria e pubblica. La decisione è presa a sezioni riunite e costituisce sulla competenza giudicata irrevocabile.

« La decisione del conflitto è determinata dall'oggetto della domanda, non già dalla pertinenza del diritto o dalla proponibilità dell'azione. »

(La Camera approva.)

« Art. 4. Sono abrogati l'articolo 10, n° 1, della legge sul Consiglio di Stato, e l'articolo 13 della legge sul contenzioso amministrativo, allegato E, della legge 20 marzo 1865, nonchè la legge sui conflitti del 20 novembre 1859, n° 3780, ed ogni altra disposizione sulla materia.

« È del pari abrogato l'articolo 43 della legge del 14 agosto 1862, n° 800.

« I ricorsi per annullamento, di che nella parte prima del precedente articolo 3, devono presentarsi nel termine di tre mesi dalla notificazione della decisione. »

Non essendovi oratori iscritti su quest'ultimo articolo, lo metto a partito.

(È approvato.)

Si passerà alla votazione per scrutinio segreto sull'intero disegno di legge.

(Segue la votazione.)

SESSIONE DEL 1876-77 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 1° DICEMBRE 1876

Risultamento della votazione:

Presenti e votanti	231
Maggioranza	116
Voti favorevoli	206
Voti contrari	25

(La Camera approva.)

Domani non avremo altro all'ordine del giorno che relazione di petizioni; quindi, se non vi è opposizione, mi pare più opportuno che la Camera non tenga seduta pubblica, ma si raduni al tocco negli uffici, per esaminare i progetti di legge che sono stati presentati dal Ministero, e nominare le rispettive Commissioni. (*Segni di assenso*)

Prego poi le Commissioni nominate di volersi riunire e costituirsi, e presentare al più presto, e, se è possibile, lunedì, le relazioni sui progetti di legge che furono loro affidate, affinché vi sia modo di procedere speditamente nei lavori parlamentari. (*Sì! sì!*)

Dunque domani al tocco la Camera si riunirà negli uffici. Lunedì poi vi sarà seduta pubblica alle due.

La seduta è levata alle 5 10.

Ordine del giorno per la tornata di lunedì:

Relazione di petizioni.
