

X.

TORNATA DI GIOVEDÌ 7 FEBBRAIO 1889

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BIANCHERI.

SOMMARIO. Il presidente legge una lettera con la quale l'onorevole Pelagatti persiste nelle date dimissioni, ne prende atto e dichiara vacante un seggio nel collegio di Parma. — Seguito della discussione sul disegno di legge per modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato — Discorrono i deputati Bonacci, Campi, Fagioli, Bonasi, Cuccia, Indelli, Nocito, Mussi, il relatore deputato Tondi ed il presidente del Consiglio. — È data comunicazione di una interpellanza dei deputati Galli, Maldini, e Sola e di una dei deputati Cafiero e Carcano — I ministri dell'interno e della pubblica istruzione si riservano di rispondere. — I deputati Nicotera e Bonghi pregano la Camera di prendere in considerazione le loro proposte di legge per ritornare al collegio uninominale.

La seduta comincia alle 2,45 pomeridiane.

Pullè, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

Presidente. Hanno chiesto un congedo per motivi di famiglia gli onorevoli Pavoni e Maluta, di giorni 20.

(Sono conceduti).

Si dichiara vacante un seggio nel collegio di Parma.

Presidente. Dall'onorevole Pelagatti è pervenuta alla Presidenza della Camera la seguente lettera:

“ Parma, 6 febbraio 1889.

“ Illustre signor presidente,

“ La mia vivissima riconoscenza pel voto con cui la Camera mi ha accordato un congedo di due mesi, non verrà mai meno, e degli onorevoli colleghi serberò per tutta la vita la memoria più cara; ma i motivi per quali ho rassegnato le mie dimissioni da deputato sono così impe-

riosi che, non ostante l'immeritata testimonianza di benevolenza che mi si volle dare, sono costretto a mantenerle.

“ Nel pregarla, illustre signor presidente, di dare di ciò comunicazione alla Camera, mi è gradito rinnovarle le attestazioni sincere della mia gratitudine e del mio ossequio.

“ Della S. V. Ill.ma

“ Devot.mo Obbl.mo

“ A. Pelagatti. „

Do atto all'onorevole Pelagatti delle sue dimissioni e dichiaro vacante un seggio nel collegio di Parma.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sul disegno di legge: Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato.

Come la Camera ricorda, fu ieri compiuta la discussione dell'articolo 4.

Ora si deve discutere l'articolo 5, nel quale,

conformemente alle modificazioni introdotte negli articoli precedenti, in luogo di *sezione pel contenzioso amministrativo* deve dirsi *sezione della giustizia amministrativa*.

Leggo pertanto quest'articolo.

“ La sezione della giustizia amministrativa pronunzia sui ricorsi attribuiti alla sua competenza, a norma degli articoli precedenti, con decisioni motivate in conformità delle leggi che regolano la materia, cui si riferisce l'oggetto del ricorso, in quanto non siano contrarie alle disposizioni della presente legge. ”

La Commissione, d'accordo col Governo, propone la seguente aggiunta a quest'articolo:

“ Dopo la decisione definitiva, senza che nel corso del procedimento si sia proposta eccezione di incompetenza contro la giurisdizione del Consiglio di Stato, non si può per lo stesso oggetto adire l'autorità giudiziaria. ”

L'onorevole Bonacci si è iscritto a parlare contro quest'aggiunta.

Bonacci. Ho domandato di parlare per fare una calda preghiera all'onorevole presidente del Consiglio ed alla Commissione affinché vogliano rinunciare a quest'aggiunta, la quale pare a me e a molti altri assai pericolosa, se non apertamente sovversiva dei principj e delle norme consacrate da due leggi tra le migliori che abbiamo, cioè dalla legge sul contenzioso amministrativo del 20 marzo 1865 e dalla legge sui conflitti di attribuzioni del 31 marzo 1877.

Esporrorò brevemente le ragioni dei miei timori e della mia ripugnanza per l'aggiunta proposta dalla Commissione.

L'articolo 5º del disegno di legge dice:

“ La sezione della giustizia amministrativa pronunzia sui ricorsi attribuiti alla sua competenza a norma degli articoli precedenti, con decisioni motivate, in conformità delle leggi che regolano la materia cui si riferisce l'oggetto del ricorso, in quanto non siano contrarie alle disposizioni della presente legge. ”

A questo articolo la Commissione vorrebbe aggiungere il seguente capoverso:

“ Dopo la decisione definitiva, senza che nel corso del procedimento si sia proposta eccezione d'incompetenza contro la giurisdizione del Consiglio di Stato, non si può per lo stesso oggetto adire l'autorità giudiziaria. ”

Questa proposta della Commissione, a mio avviso, viola una convenzione che espressamente o tacitamente era intervenuta tra il Governo e la Commissione da una parte, e alcuni deputati dall'altra, i quali non senza serie e gravi preoccupazioni vedevano questa riforma del Consiglio di Stato.

Secondo questa convenzione le modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato dovevano considerarsi come assolutamente distinte ed indipendenti da quell'ampio e complicato organamento di un contenzioso amministrativo, che, a quanto pare, il Governo vagheggia e intende proporre con un'altra legge speciale.

Secondo questa convenzione le modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato non dovevano modificare in alcuna guisa le disposizioni della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo, nè quelle della legge 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzioni, per ciò che concerne la competenza giudiziaria.

Ora a me pare che con la proposta della Commissione si faccia precisamente quello che, secondo le ricordate intelligenze, non si doveva fare.

Sino a che si trattava di riformare in meglio il procedimento per la risoluzione delle questioni amministrative (procedimento che io non chiamerò contenzioso...

Crispi, ministro dell'interno. L'abbiamo tolta la parola...

Bonacci... perchè questa parola non mi pare corrispondente al concetto che dovrebbe significare, come non mi pare corretto che in questa materia si parli di giurisdizione e di attribuzioni giurisdizionali; sino a che si trattava di dare nuove garanzie alle parti interessate nelle questioni amministrative; sino a che si trattava di applicare al procedimento amministrativo alcune delle forme proprie dei procedimenti giudiziari, e più specialmente quelle che sono ordinate alla tutela del sacro diritto della difesa, io, e molti altri che consentono con me, potevamo approvare questo disegno di legge.

Ma quando si accenna a prendere molto sul serio le parole, *giurisdizione e attribuzioni giurisdizionali*, quando alle risoluzioni di questo rinnovato Consiglio di Stato si dà il nome di sentenze, e si attribuisce loro l'effetto di vere e proprie cose giudicate, allora, signori, noi dobbiamo insorgere per impedire lo sconvolgimento che si vuole recare nel nostro diritto pubblico con le più irragionevoli, inopportune e dannose modificazioni delle leggi del 1865 e del 1877.

Che cosa dice quest'aggiunta all'articolo 5º?

Essa dice che quando nel corso del procedimento amministrativo non sia elevata questione d'incompetenza, non si può più ricorrere all'autorità amministrativa.

Ora, signori, noi abbiamo una legge la quale stabilisce che per qualunque lesione di un diritto si possa ricorrere all'autorità giudiziaria, anche contro l'Amministrazione, anche se sulla questione sia intervenuto un atto dell'autorità amministrativa.

Libera l'autorità giudiziaria di dichiarare la propria incompetenza, osservando che là dove il cittadino vede la lesione di un diritto, lesione di un diritto non vi sia, e che si tratti invece della lesione di un semplice interesse non protetto dalla legge.

Ma il diritto del cittadino di ricorrere all'autorità giudiziaria è illimitato.

E abbiamo un'altra legge secondo la quale, sorgendo un conflitto tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria, spetta al magistrato il decidere la questione di competenza.

Or bene, approvate l'aggiunta proposta dalla Commissione, e vedete l'effetto che ne deriva. Nel procedimento amministrativo la parte interessata non sollevò la eccezione di incompetenza perchè non vide la lesione di un diritto, che a principio non esisteva o non era manifesta, e sopravvenne o si chiari nel corso del procedimento amministrativo, ovvero nella decisione definitiva del Consiglio di Stato. Mentre secondo la legge del 1865 contro una decisione del Consiglio di Stato, anche a sezioni riunite, si può sempre ricorrere all'autorità giudiziaria per la lesione di un diritto, dopo l'approvazione di questa legge ciò non sarà più possibile, non sarà più lecito ricorrere all'autorità giudiziaria, nemmeno per la lesione di un diritto, contro la decisione definitiva del Consiglio di Stato.

In tal guisa voi offendete anche la legge del 1877 sui conflitti di attribuzioni, poichè fate giudice supremo e insindacabile della competenza un collegio amministrativo, sottraendo alla magistratura suprema una parte delle attribuzioni che con quella legge gli avete affidato.

Io dunque prego caldamente l'onorevole presidente del Consiglio e la Commissione di rinunziare a questa aggiunta, che non può essere accettata, non dirò da me, che sarebbe poco male, ma da molti altri che consentono con me.

Il vizio, che con quest'aggiunta s'introdurrebbe nella legge, potrebbe determinare a respingerla molti i quali senza quell'aggiunta sarebbero disposti ad accettarla.

Presidente. Onorevole ministro, ha facoltà di parlare.

Crispi, ministro dell'interno. Assicuro il mio amico il deputato Bonacci che noi non abbiamo alcuna intenzione di offendere i principii generali dell'attuale legislazione.

Non solamente noi rispettiamo l'ordine dei giudizi così come attualmente è costituito, ma non tocchiamo menomamente la legge del 1877 relativa ai conflitti di attribuzione.

Può avvenire che, per una questione d'interessi lesi, si compia il giudizio sino all'ultima istanza, in modo da averne una sentenza definitiva. Ora, giunti a questo punto, si deve ritornare indietro e rifare la causa innanzi all'autorità giudiziaria? Dal momento che le parti non hanno elevato la eccezione d'incompetenza, si deve ritenere che esse avevan riconosciuto di non aver ragione di farlo.

E quindi, nell'interesse dell'economia del giudizio, la Commissione aveva proposto quella aggiunta contro cui è sorto l'onorevole Bonacci.

Ora io credo che potremo intenderci in modo tale da togliere ogni difficoltà. Per esempio, basterebbe che fosse a un dipresso ripetuta nell'articolo che discutiamo la disposizione dell'articolo 187 del Codice di procedura civile, e si dicesse che in ragione di materia (perchè il conflitto non potrebbe essere che in ragione di materia) le parti possono sempre eccepire l'incompetenza, e che può promuoverla d'ufficio lo stesso Consiglio di Stato e deliberarvi.

A questo modo, non ci sarebbe ragione di lamentare alcuna offesa di diritti, e la legge non offrirebbe quegli inconvenienti ai quali ha alluso l'onorevole Bonacci.

Io sono d'avviso che il Consiglio di Stato, nella nuova sezione che verrà istituita, non eserciterà una giurisdizione vera e propria, perchè la giurisdizione appartiene soltanto al magistrato ordinario. Intorno a questo argomento, mi sono parecchie volte pronunziato alla Camera quando furono discusse la legge che aboliva il contenzioso amministrativo e la legge relativa ai conflitti di attribuzione. Ed è appunto per questo motivo che noi abbiamo tolto la parola giurisdizionale, e intitolato la sezione: sezione della giustizia amministrativa.

Parmi così che la questione possa essere risolta, sempre, s'intende, affermato il concetto che si debba evitare una ripetizione di giudizi.

Quando si adisce il Consiglio di Stato, si presume che il privato cittadino o la pubblica amministrazione non intenda reclamare se non

per la tutela di un interesse offeso, e che nel piato non vi sia lesione di diritti. Io certamente non voglio impedire ai cittadini di adire i tribunali, ove una lesione di diritto ci sia, nè credo che, anche con la proposta della Commissione, questo impedimento ad esercitare innanzi all'autorità giudiziaria le proprie ragioni sarebbe precluso. Noi non vogliamo se non impedire il ripetersi dei giudizi, e intendiamo però che i diritti dei privati cittadini restino impregiudicati.

Si trovi, se quella proposta della Commissione non piace, un'altra formula, purchè sia inteso, ripeto, che quando il Consiglio di Stato abbia deciso, e quando non fu elevato il conflitto (il che fa presumere implicitamente che diritto offeso non ci fosse) non si possa rinnovare la lite. Altrimenti con questa legge, anzichè semplificare, non faremmo altro che aprire la via alla duplicazione dei processi, il che non sarebbe neanche un beneficio per i cittadini le cui ragioni vogliamo tutelare.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Campi.

Campi. Siccome l'onorevole Bonacci diceva testè che altri in questa Camera partecipano nella sua opinione intorno al valore della aggiunta proposta dalla Commissione all'articolo 5, ed io sono precisamente nel novero di costoro, mi permetto di rispondere brevissime parole alle osservazioni fatte in senso contrario dall'onorevole presidente del Consiglio.

Io sono fra quelli che hanno accettato questa legge, e sono disposto a darle il mio voto favorevole, perchè è una maggiore guarentigia che con essa viene stabilita al procedimento amministrativo. Anzi, per me, il concetto e la portata della legge sono appunto un miglioramento nella procedura amministrativa. Ma non credo che assolutamente la legge possa essere condotta a conseguenze, le quali possano limitare l'ambito dell'autorità giudiziaria nella tutela dei diritti dei cittadini.

Dice l'onorevole presidente del Consiglio che lo scopo dell'aggiunta proposta all'articolo 5º, consiste in questo: nel prevenire il pericolo di una duplicazione di litigi, vale a dire il pericolo che la medesima questione si possa portare davanti al Consiglio di Stato e davanti all'autorità giudiziaria; imperocchè, egli dice, nel fatto stesso che la questione fu portata davanti al Consiglio di Stato, deve intendersi implicito il concetto che non si tratta della lesione di un diritto, ma semplicemente di un interesse.

Ora io credo che la teorica dell'onorevole pre-

sidente del Consiglio sia alquanto eccessiva. Può essere infatti che i cittadini adiscano l'autorità amministrativa, invece dell'autorità giudiziaria, sia perchè quella può portare rimedio nel merito stesso dell'atto amministrativo, sia perchè il procedimento si presenti di maggiore convenienza per altre ragioni.

Ma può essere anche che, davanti all'autorità amministrativa, il cittadino non ottenga quella soddisfazione alla quale egli creda di aver diritto: e in questo caso gli sarà preclusa la via dell'autorità giudiziaria?

E noti la Camera che, secondo l'aggiunta proposta dalla Commissione, non si tratta già di una eccezione di incompetenza, la quale fosse stata proposta davanti all'autorità amministrativa e da questa risolta, in modo da voler togliere il pericolo di una contrarietà di giudicati fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria. Si tratta puramente e semplicemente di una eccezione di incompetenza, la quale si dice essere stata rinunziata implicitamente e per sottinteso.

Ora io credo che sia veramente una bella prerogativa del nostro diritto pubblico, questa che è portata dai perfezionamenti alla legge intorno ai conflitti di attribuzione del 1877: cioè che la decisione in tema di competenza di conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, spetti sovraneamente all'autorità giudiziaria. E credo altresì che sia veramente concetto liberale e civile questo di avere nell'autorità giudiziaria la massima confidenza, la massima fiducia, (e credo che l'onorevole Tondi non si offenderà di questa confidenza ...

Tondi, relatore. No, anzi lo ringrazio.

Campi. ...che si vuole avere nell'autorità giudiziaria) e che ad essa, ogni qualvolta si sollevino questioni di diritto, spetti la sovrana e definitiva decisione.

L'onorevole presidente del Consiglio diceva però di non tenere in modo assoluto alla formula dell'aggiunta proposta dalla Commissione, e che si accontenterebbe di una disposizione analoga a quella contenuta nel Codice di procedura civile, in tema di eccezioni di competenza per materia e per valore.

Io non ho bene udito quale sia la nuova formula che l'onorevole presidente del Consiglio vorrebbe sostituire. Osservo però che il Codice di procedura civile, in tema di competenza per materia e valore, lascia la massima libertà: tanto è vero che questa eccezione di competenza si può sollevare sempre in ogni grado di giurisdizione.

Dimodochè, riepilogando, io credo che per le ragioni già svolte dall'onorevole Bonacci, e specialmente in considerazione di quanto è dichiarato dalla legge del 1877 intorno ai conflitti di attribuzione, e per la diversità dell'oggetto del giudizio amministrativo e del giudizio che si fa davanti ai tribunali, sarebbe miglior consiglio, da parte della Commissione, di rinunciare a quest'aggiunta, la quale, se non pregiudica, è certamente pericolosa per la conquista civile e liberale che il nostro paese ha fatto mediante la legge sul contenzioso amministrativo del 1865 e con la legge sui conflitti di attribuzione del 1877.

Presidente. Debbo comunicare alla Camera una modificazione che è proposta dall'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

“ L'incompetenza per ragioni di materia può essere elevata in qualunque stadio della causa. Il Consiglio di Stato può elevarla d'ufficio. Nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877, n. 3461. ”

L'onorevole Fagioli ha facoltà di parlare.

Fagioli. Io sono disposto ad accettare tanto la formola proposta dalla Commissione, quanto la nuova formola proposta dall'onorevole presidente del Consiglio, poichè, se non m'inganno, l'una e l'altra conducono esattamente allo stesso risultato; cioè che, dopo la sentenza del Consiglio di Stato, non è più possibile, se questo respinge il ricorso e se non ci sia la questione del conflitto da sollevarsi, adire l'autorità giudiziaria.

Può anche essere che le due aggiunte abbiano a considerarsi piuttosto come un eccesso di cautela che come necessità della legge: perchè pare a me che, di fronte allo scopo che la legge stessa si è proposto, non sia lecito dubitare che, decisa dal Consiglio di Stato una controversia sopra un interesse privato leso da un provvedimento dell'autorità amministrativa, sia reso impossibile l'accesso alla via giudiziaria, anche se ciò non fosse scritto nell'aggiunta proposta dalla Commissione, e modificata ora dall'onorevole presidente del Consiglio.

Infatti io dissento dal concetto dell'onorevole Campi, che colla presente legge si sia inteso soltanto di modificare il modo d'amministrazione della giustizia amministrativa; si è inteso, a mio credere, di creare una vera e propria giurisdizione. Questo è il concetto della legge quale è stato manifestato dalla nostra Commissione, dal presidente del Consiglio e dalla Commissione senatoria, ed a ciò corrisponde anche il nome che abbiamo dato a questa sezione, poichè l'abbiamo chiamata sezione giurisdizionale.

Ora come si può creare una sezione giurisdizionale, come si può creare un tribunale, sia pure amministrativo, con propria giurisdizione, per poi ammettere che le sentenze che esso pronuncia abbiano il valore di un provvedimento amministrativo che si possa poi portare davanti ad un'altra autorità per giudicarne la convenienza? Questo equivarrebbe a capovolgere tutti i principii. Si può essere contrari alla istituzione di una giurisdizione; ma quando conveniamo che questa debba esserci, dobbiamo accettarne le conseguenze: e la conseguenza prima è che le sentenze pronunciate da questa giurisdizione abbiano autorità di cosa giudicata, come le sentenze di qualunque autorità che ha facoltà di pronunciare giudicati. E se vi è autorità di cosa giudicata, è certo che questa sarà la prima eccezione che davanti all'autorità giudiziaria solleverà il convenuto, una volta che contro una sentenza della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, si ricorra all'autorità giudiziaria.

L'onorevole Campi aggiungeva un altro argomento che mi pare fondato sopra un equivoco. Egli diceva: badate che taluni possono adire la giurisdizione del Consiglio di Stato, non tanto perchè credono di avere un interesse leso dal provvedimento dell'autorità amministrativa emanato incompetentemente per eccesso di potere o con violazione di legge, ma anche perchè sono persuasi di avere così maggior comodità e sollecitudine nella decisione della vertenza; e in secondo luogo perchè credono di ottenere una decisione la quale abbia virtù anche di revocare il provvedimento dell'autorità amministrativa, mentre le sentenze dell'autorità giudiziaria non hanno questo valore, limitandosi la giurisdizione del magistrato ordinario a conoscere l'effetto dell'atto amministrativo in relazione all'oggetto dedotto in giudizio.

Ma questo, come dicevo, è un equivoco; poichè nell'articolo 3 della legge è detto nel modo più chiaro che il Consiglio di Stato non può conoscere che delle quistioni di interessi; e che ogni qualvolta sia dedotto innanzi ad esso erroneamente invece di un interesse un diritto, debba dichiarare la propria incompetenza. Dunque noi non possiamo andare avanti al Consiglio di Stato per comodità o per sperimentare il beneficio di un provvedimento che abbia per le parti maggiore autorità di quello del potere giudiziario: noi non possiamo adire il Consiglio di Stato fuorchè nelle cause dove non sia controverso un diritto, ma si tratti unicamente di un interesse leso dal provvedimento dell'autorità amministrativa. Mi

pare in conseguenza che l'aggiunta della Commissione non faccia altro che applicare alcuni principii generali del diritto e fra gli altri l'assioma: che *una via electa, non datur recursus ad alteram*.

Quando è scelta una via, quando si è adita un'autorità giudiziaria, davanti a questa autorità giudiziaria dobbiamo restare.

Ora noi abbiamo creato un tribunale e gli abbiamo data una giurisdizione; e quando c'è una cosa giudicata s'intende che contro questa non si possa ricorrere, fuorchè in un caso: e cioè nel caso in cui sia stata elevata l'eccezione d'incompetenza e quando questa sia stata disconosciuta dalla giurisdizione del Consiglio di Stato.

Allora è naturale che soccorra l'applicazione della legge del 1867, e per dirimere questo conflitto si può ricorrere alla suprema Corte di cassazione nei termini di legge. Imperocchè è noto, è principio dominante in tutta questa legge, che la competenza dell'autorità giudiziaria rimane invulnerata.

Questo è scritto nei due articoli di legge, questo si è affermato in tutto il corso di questa discussione; questo è scritto in tutte le relazioni e non mi pare che sia più possibile dubitarne.

Si è anche fatto appello all'applicazione dei principii che nel Codice di procedura regolano la deduzione delle questioni d'incompetenza per materia e valore. Ma, a mio credere, si è addotto anche quest'argomento fuori di posto, perchè si intende che si può dedurre in qualunque stato e grado di causa quest'eccezione anche davanti al Consiglio di Stato; ma non c'è Codice di procedura al mondo che permetta a nessuno di dedurre l'incompetenza di quell'autorità giudiziaria che egli stesso ha scelta, e davanti alla quale si è mantenuto fino alla sentenza definitiva.

Così, ripeto, sarebbe sconvolto ogni ordine di giurisdizione, e non sarebbe possibile arrivare ad invocare la cosa giudicata, perchè anche davanti all'autorità giudiziaria ordinaria si avrebbe facoltà, dopo aver piatito per più anni, di proporre la questione d'incompetenza. Bisognerebbe arrivare a questo, per trovare un argomento di analogia contro il sistema accolto nella legge presente.

Io quindi sono disposto a votare tanto la proposta della Commissione, quanto quella dell'onorevole presidente del Consiglio, la quale sostanzialmente dice la stessa cosa; e sarei disposto a votare anche la legge senza alcuna aggiunta, persuasissimo che nella pratica non si potrà mai

arrivare ad altra conseguenza all'infuori di quella che è scritta in questi due emendamenti.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Campi.

Campi. Io non sono di così facile contentatura come il mio amico Fagioli.

L'onorevole Fagioli dice che è pronto ad accettare la legge secondo il testo che ci è venuto, in questo articolo, dal Senato; che è pronto a votarla con l'aggiunta proposta dalla Commissione; e che è pronto anche a votarla con l'aggiunta proposta dal presidente del Consiglio.

Ora io dichiaro che non sono pronto a votare la legge con l'aggiunta proposta dalla Commissione, e che parmi migliore la formula proposta dall'onorevole presidente del Consiglio. Ma io insisto nel mio concetto, cioè nel concetto dell'onorevole Bonacci: vale a dire che il meglio si è di lasciare l'articolo 5 così come ci è venuto dal Senato, senza alcuna aggiunta.

Dice l'onorevole Fagioli essere impossibile che mai sorga una questione di conflitto tra la decisione del Consiglio di Stato e la possibile competenza dell'autorità giudiziaria, perchè, secondo l'articolo 3 della legge che ora discutiamo, il Consiglio di Stato è soltanto competente quando si tratti d'interesse e non di diritto; per modo che, quando il Consiglio di Stato vegga che la questione, invece d'essere di semplice interesse sia anche di diritto, dovrà pronunciare la propria incompetenza.

Ma, onorevoli colleghi, questa distinzione fra interesse e diritto è il fondamento della legge del 1865; ed è una distinzione che, annunziata in termini generali, sembra molto chiara e positiva: ma in fatto, la legge del 1865 è stata promulgata da quasi ventiquattro anni, e intorno a taluni punti fondamentali per stabilire la distinzione fra l'interesse e il diritto, siamo sempre a dubitare come ai primi giorni della promulgazione della legge stessa.

Ora, dico io: se il Consiglio di Stato vede che una questione sia di semplice interesse, mentre invece ad altri sembri che sia una questione di diritto, l'ultima parola, in questa materia, dovrà spettare al Consiglio di Stato, o alla autorità giudiziaria?

Tondi, relatore. All'autorità giudiziaria.

Campi. Ma io mi appello al nostro diritto positivo.

Noi abbiamo la legge del 1877 la quale, portando un grandissimo miglioramento al diritto preesistente, ha deciso che il deliberare sovrannamente intorno alla materia, il vedere, cioè,

se ci sia una questione di semplice interesse, o una questione di vero e proprio diritto, spetta all'autorità giudiziaria.

Mi si dice: voi corrette il pericolo di moltiplicare i giudizi. Ed io rispondo: ma abbiate confidenza nell'autorità giudiziaria! Se l'autorità giudiziaria davanti alla quale sarà rinnovata la lite vedrà che si tratta di una questione già tassativamente decisa in sede competente, essa dichiarerà l'incompetenza propria, e farà pagare i danni al malaugurato e ostinato litigante il quale volesse resuscitare una questione definitivamente decisa.

Per conseguenza io mi associo all'onorevole Bonacci nel rinnovare la preghiera al presidente del Consiglio e alla Commissione di non insistere sia nell'aggiunta quale era stata primieramente proposta, sia nell'aggiunta come è stata modificata successivamente. E in ogni caso prego la Camera di voler respingere la proposta medesima se sarà mantenuta.

Presidente. L'onorevole relatore ha facoltà di parlare.

Tondi, relatore. Onorevoli colleghi! La prima domanda che io faccio a me stesso è questa: quale è lo scopo che ha avuto la proposta aggiuntiva all'articolo 5 del disegno di legge?

Questa domanda io mi propongo, perchè ho visto che si sono attribuiti alla Commissione tanti concetti, che io quasi mi sperdo a riconoscere quello dal quale la Commissione è stata consigliata a proporre questa aggiunta.

Si è detto che con essa si offende la legge del 1877, e qualche altro ha soggiunto anche quella del 1865. Ora nè l'una nè l'altra cosa a mio giudizio avverrebbe, laddove l'aggiunta della Commissione fosse approvata.

Noi abbiamo tra mani una istituzione la quale dà un giudice ad interessi che sino ad ora non l'avevano. Questo, intendiamoci bene, signori, è lo scopo del disegno di legge: noi diamo un giudice, non diamo un semplice amministratore.

Il pronunziato di questo giudice, deve essere, nel concetto della Commissione, sentenza obbligatoria per l'amministrazione, obbligatoria per colui il quale si lamenta di un interesse leso: e non sarebbe accettabile che a questo pronunziato non darsi sugli interessi quella efficacia di sentenza come a tutti i pronunziati di qualsiasi magistrato che giudica sui diritti.

In ogni modo adunque si chiami decisione, o sentenza, il pronunziato che il Consiglio di Stato dà sul reclamo di colui che crede offeso un inte-

resse suo dall'amministratore deve essere obbligatorio per le parti, deve costringere l'amministrazione a fare quello che il pronunziato dice. Ecco quale è il concetto principale. (*Commenti*) Abbiamo la bontà di ascoltarci, onorevoli colleghi; inco moderò la Camera per poco.

Fin qui avevamo i tribunali ordinari giudici del diritto; avremo ora un nuovo istituto che deve pronunziare non sopra diritti, ma sopra interessi. Ed era naturale che ci dovessimo chiedere come questi due istituti dovessero coesistere, e come dovessero le due competenze contemperarsi fra loro. Ecco l'obbietto al quale ha voluto rispondere l'aggiunta che la Commissione vi ha proposta.

La Commissione propone che istituito un giudizio innanzi al Consiglio di Stato; riconosciutosi tra le parti trattarsi di un interesse; e ritenuto dallo stesso Consiglio di Stato che interesse e non diritto sia in questione, non possa, venuta la decisione di merito, rivolgersi all'autorità giudiziaria e dire: la decisione del Consiglio di Stato è caduta sopra un diritto e non sopra un interesse.

Quanta sia la importanza dei pronunziati in merito sulla questione di competenza, ce lo dice la legge del 1877, la quale dà all'amministrazione la facoltà di elevare il conflitto, ma le nega la facoltà stessa ove abbia lasciato intervenire una sentenza definitiva. In generale poi la eccezione d'incompetenza se può sollevarsi in ogni stadio del giudizio, laddove essa sia stata una volta giudicata, oppure il giudizio siasi definitivamente chiuso, non è più ammissibile. Ciò impone la serietà e la buona fede che devono governare i giudizi, la economia di essi e l'autorità dei giudicati.

Nè sono da temere inevitabili danni pei litiganti. Imperocchè non si nega il diritto ad eccepire la incompetenza del Consiglio di Stato e ricorrere ai tribunali, ma soltanto si determina il tempo in cui ciò debbe farsi e salvo sempre il ricorso per eccesso di potere.

E perchè ciò sia ancor più evidente tocchiamo delle diverse ipotesi. Si va innanzi all'autorità giudiziaria per reclamare un diritto; ma il tribunale riconosce trattarsi invece di un interesse; ed allora il Consiglio di Stato è competente. Invece se al cittadino par chiaro che non si tratta di diritto ma di semplice interesse egli istituisce senz'altro il giudizio avanti al Consiglio di Stato; e l'amministrazione ha pure la facoltà di opporre che non vi è un interesse in questione, ma un vero e proprio diritto, e quindi eccepisce la incompetenza del Consiglio di Stato, il quale non ha facoltà di decidere se l'obbietto dedotto in lite

sia interesse o diritto, perchè questo pronunziato spetta esclusivamente all'autorità giudiziaria.

Inoltre, il privato cittadino il quale ha chiamato innanzi al Consiglio di Stato l'amministrazione perchè sia fatta giustizia di un interesse che crede leso, può, strada facendo, avvedersi di avere errato; ed allora nessuno gli impedisce di sollevare l'eccezione d'incompetenza contro la giurisdizione del Consiglio di Stato che, torno a dire, non può mai da sé decidere se si tratti di un diritto o di un interesse e deve rimandare i litiganti ai tribunali giudiziari. A questo modo la posizione dell'amministrazione e dell'amministrato resta egualmente garantita.

Or dunque, signori, che cosa si vuole di più? Quando si è discusso lungamente davanti al Consiglio di Stato, e tutti furono d'accordo che si trattava di un interesse, volete voi che il litigante, pronunziata la sentenza definitiva a cui, se favorevole, si sarebbe acconciato, possa, perchè contraria, adire anche l'autorità giudiziaria? E dove ne andrebbero i canoni fondamentali di qualsiasi procedimento contenzioso?

Dunque, per me, il dire che l'aggiunta proposta dalla Commissione menomi i diritti del cittadino, è un'affermazione che non mi pare risponda alla verità.

Si è obbietato anche che una lesione di diritto può venire nel corso del giudizio, dopo di esso, od anche nella stessa decisione del Consiglio di Stato.

Trattandosi di una lesione nuova nel corso del giudizio per nuovo atto amministrativo essa o potrà essere contenuta nel giudizio istituito, o formar materia di nuovo e separato giudizio. A questo modo il diritto alla eccezione d'incompetenza sussiste sempre. Se poi è la decisione che investe un diritto non dedotto in lite, noi ci troveremo nella ipotesi dell'eccesso di potere, ed andremo innanzi all'autorità giudiziaria in forza dell'articolo terzo di questo stesso disegno di legge, combinato con le leggi del 1865 e 1877.

Finalmente può venire una lesione di diritto anche dopo la decisione del Consiglio di Stato; ma tale decisione non può riferirsi ad una violazione venuta dopo; quindi è chiaro che si potrebbe anche in questo caso ricorrere all'autorità giudiziaria. In tutte le ipotesi immaginate adunque resta sempre il mezzo per mantenere intatte e distinte le competenze sul diritto e sull'interesse. Ai cittadini si dà un giudice per gli interessi lesi finora senza giudice; ma la garanzia che si è data con questa legge, deve essere però sperimentata come si sperimentano tutte le

garanzie giudiziarie e non tramutarsi in eccitamento ai temerari litiganti. Imperocchè, signori, se voi direte che il cittadino, dopo il giudizio del Consiglio di Stato per un interesse leso, può andare innanzi anche all'autorità giudiziaria, tutti cominceranno dal litigare innanzi al Consiglio di Stato: e quando avranno perduta la loro causa ricorreranno all'autorità giudiziaria, e così il numero dei processi sarà raddoppiato e le liti si perpetueranno.

In ogni modo però, avendo l'onorevole presidente del Consiglio proposto ora una formula diversa da quella della Commissione, chiedo che le due formule siano rimandate alla Commissione stessa affinchè le possa studiare sotto tutti gli aspetti e vedere quale sia la preferibile.

Presidente. L'onorevole Bonacci ha facoltà di parlare.

Bonacci. L'onorevole presidente del Consiglio ha proposto un emendamento, che, se fosse accettato dalla Commissione, renderebbe inutile ogni ulteriore discussione.

Ma io non posso lasciar passare senza risposta quello che ha detto l'onorevole relatore della Commissione...

Tondi, relatore. Domando di parlare.

Bonacci... per sostenere la sua proposta.

Che cosa dice la formula proposta dall'onorevole presidente del Consiglio?

Essa dice che anche in questi procedimenti amministrativi, come nei veri e propri giudizi, si possa sempre elevare la eccezione della incompetenza, e che, nel silenzio delle parti, il Consiglio di Stato possa e debba dichiarare di ufficio la propria incompetenza.

Non ho alcuna difficoltà ad accettare questa proposta.

Quello che me ed altri urtava era la disposizione, con la quale la Commissione intendeva di impedire il ricorso all'autorità giudiziaria, dopo che fosse intervenuta una risoluzione definitiva dell'autorità amministrativa, senza che nel corso del procedimento fosse stata elevata la eccezione della incompetenza.

L'onorevole Fagioli ha parlato in favore della proposta della Commissione.

Ma con l'onorevole Fagioli non vedo la possibilità di intendermi; imperocchè egli crede che con questa legge si sia voluto istituire una nuova giurisdizione vera e propria, e che un vero e proprio giudizio sia da questa legge chiamato a pronunziare il Consiglio di Stato; ed io non lo credo.

Se creduto lo avessi, dico il vero, mi sarei

sentito in dovere di iscrivermi a parlare contro questo disegno di legge nella discussione generale, e avrei fatto di tutto per indurre la Camera a respingerlo.

Io ho creduto e credo che con questo disegno di legge si sia inteso soltanto di supplire ad un difetto della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

E questo difetto esiste poi veramente, o è desso apparente e formale piuttosto che effettivo e sostanziale?

L'articolo 3° determina le materie attribuite alle autorità amministrative, e dispone che queste *provvedano con decreto motivato, previo parere dei Consigli amministrativi, che pei diversi casi sono dalle leggi stabiliti.*

Poi soggiunge: *“ Contro tali decreti, che saranno scritti in calce del parere egualmente motivato, è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative. ”*

Mancano nella legge soltanto le disposizioni necessarie a regolare e disciplinare questo procedimento, in guisa da tutelare efficacemente i legittimi interessi delle parti, e da garantir loro piena libertà di difesa.

Ecco la lacuna, che poteva essere riempita anche con un semplice regolamento.

Se il potere esecutivo invece d'infarcire con inutili disposizioni il regolamento per la esecuzione di quella legge, avesse dato forme regolari e garanzie simili a quelle stabilite per i giudizi veri e proprii, al procedimento amministrativo e al ricorso in via gerarchica, non ci sarebbe stata lacuna di sorta, e sarebbe mancata la ragione di questa legge.

E giacchè sono entrato in quest'argomento, mi sia permesso di aggiungere che, secondo la mia modesta opinione, il sistema della legge del 1865, purchè vivificato da opportune disposizioni regolamentari, è più razionale di quello delineato nella legge che stiamo discutendo.

Imperocchè io intendo, o signori, che quando alcuno si crede leso dal provvedimento di una autorità amministrativa, ricorra ad un'autorità amministrativa superiore per la riforma o la revoca di quel provvedimento; ma non vedo nè potrò mai vedere la convenienza di porre accanto all'amministratore un giudice sempre pronto a riformarne o revocarne i provvedimenti.

Questo giudice amministrativo, secondo me, in primo luogo è un pericolo gravissimo per la incolumità delle attribuzioni che con la legge del 1865 furono saviamente date all'autorità giudiziaria.

Costituite una nuova autorità ad immagine e similitudine della magistratura, con attribuzioni non ben determinate, ma che voi chiamate giurisdizionali. La competenza, che voi non avete saputo definire, di questa nuova autorità, penserà essa a formarsela, e se la formerà a danno della competenza dell'autorità giudiziaria, la quale non potrà o non vorrà resistere alle sue invasioni.

Ma questo giudice amministrativo mi pare anche fatale alla indipendenza e alla dignità dell'amministrazione; ed io non so chi vorrà più amministrare quando sappia che ogni suo atto, senza distinzione, può diventare oggetto di una discussione contraddittoria e giudiziaria, non in quanto possa aver leso un diritto, ma nei suoi rapporti coi criterii della prudenza amministrativa.

L'onorevole relatore della Commissione ripeteva che con questa legge si dà un giudice ad affari che non l'avevano.

A me pare che la legge del 1865 desse agli affari amministrativi il solo giudice che essi ponno avere, cioè l'amministratore. Imperocchè quando avete dichiarato che l'autorità giudiziaria è sola competente a conoscere di qualunque controversia nella quale si disputi di un diritto o della sua lesione, al di fuori della competenza dell'autorità giudiziaria non rimangono che gl'interessi non protetti dalla legge, i quali, appunto per questo, sono affidati alla prudenza dell'autorità amministrativa.

Sovr'essi non può spiegarsi l'ufficio del giudice, nè può pronunziarsi una vera e propria sentenza, perchè in questa materia la decisione non può dipendere dalla rigida applicazione della legge, come avviene nelle controversie del mio e del tuo, ma può e deve essere ispirata da considerazioni di ordine e di interesse pubblico, e da ragioni di opportunità.

S'ingannano coloro che parlano della giustizia nell'amministrazione confondendola con la giustizia che amministrano i tribunali. L'essenza di questa è l'applicazione della legge; l'assenza di quella è l'applicazione dei dettami della prudenza.

L'onorevole relatore della Commissione vede uno sconcio nel ricorso all'autorità giudiziaria dopo la decisione definitiva in sede amministrativa, e ha detto per fino che ciò gli pareva contrario ad una disposizione della legge del 1877.

Tondi, relatore. Chiedo di parlare.

Bonacci... della legge sui conflitti di attribuzione. Avverto che l'infelice aggiunta della Commissione, (*Movimenti al banco della Commissione*) l'infelicissima aggiunta della Commissione...

Tondi, relatore. Grazie.

Bonacci. ...non dice già che non si possa andare davanti all'autorità giudiziaria, dopo una decisione definitiva sulla competenza. No, essa interdice il ricorso all'autorità giudiziaria dopo la decisione definitiva...

Tondi, relatore. Già!

Bonacci. ...in merito, quando non sia stata elevata l'eccezione d'incompetenza nel corso del procedimento.

Ora la legge del 1877, citata dall'onorevole relatore, non dispone questo rispetto ai giudizi civili; essa deroga in un solo caso al principio generale, secondo il quale l'eccezione di incompetenza per ragione di materia si può proporre in qualunque stadio del giudizio nel caso, cioè, in cui sia intervenuto un giudicato sulla competenza.

Tondi, relatore. Oh!?

Voci. Sì! sì!

Bonacci. Aggiungo che la Corte di cassazione di Roma, della quale l'onorevole relatore è vanto e decoro...

Tondi, relatore. Grazie!

Bonacci. ...non senza esitazione procedette nelle applicazioni di questa disposizione della legge.

L'onorevole relatore ha configurato vari casi di questioni introdotte e discusse davanti al Consiglio di Stato, per dedurne la inopportunità di ammettere, dopo la decisione definitiva, il ricorso all'autorità giudiziaria.

Ma in primo luogo egli non ha avvertito che la distinzione tra semplici interessi e veri e propri diritti, non è così semplice come a taluno può sembrare.

Avviene sovente che anche giureconsulti consumati rimangano esitanti e non sappiano con sicurezza decidere se un interesse abbia, o non abbia, quella protezione della legge, che costituisce e caratterizza il diritto.

Ma v'ha di più. Durante il corso del giudizio, le cose possono mutare, e quello che da principio appariva come un semplice interesse, per fatti nuovi e nuovamente scoperti può assumere il carattere di un vero e proprio diritto.

E finalmente può avvenire quello che io dianzi accennava, e su di che non ho udito alcuna osservazione in contrario; può avvenire, io dico, che la lesione del diritto si manifesti per la prima volta nella decisione definitiva del Consiglio di Stato.

Tondi, relatore. Sì.

Bonacci. E allora perchè non potrò io andare davanti all'autorità giudiziaria a farmi rendere ragione?

Ecco la bella evoluzione del nostro diritto pubblico, che voi ci proponete.

Mentre oggi contro qualunque atto amministrativo, sia esso un decreto reale, sia una decisione del Consiglio di Stato, anche a sezioni riunite, e se potete immaginare qualche atto anche più sublime dell'amministrazione, immaginatelo pure, se esso lede un mio diritto, posso trovare riparazione ricorrendo all'autorità giudiziaria, dopo questa legge il Consiglio di Stato potrebbe ledere impunemente qualunque mio diritto con le sue decisioni definitive; chè io non avrei rimedio, non potrei ricorrere al naturale protettore di tutti i diritti offesi, al potere giudiziario.

Ah! io respingo con tutte le forze dell'animo mio questo regresso.

Si è parlato di possibili abusi, e si è messo innanzi il caso di colui che dopo aver percorso il procedimento amministrativo, non contento della decisione del Consiglio di Stato, pretenda riproporre la medesima questione davanti all'autorità giudiziaria quasi fosse di sua competenza.

Ed io rispondo che se l'autorità giudiziaria è incompetente, essa lo dichiarerà e condannerà il temerario litigante nelle spese.

Ma se fosse altrimenti, all'autorità giudiziaria non dovrebbe essere interdetto di esercitare il proprio ufficio pronunziando sulla controversia.

Del resto io conchiudo dichiarando nuovamente che voterò ben volentieri la nuova proposta dell'onorevole presidente del Consiglio, purchè, ben inteso, sia soppressa l'aggiunta proposta dalla Commissione.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Bonasi.

Bonasi. Dalla semplice discussione di una modificazione proposta dalla Commissione all'articolo 5 della legge, l'onorevole Bonacci, nella sua replica, e precisamente nella prima parte, ha allargato la questione per modo da porre in forse tutta la legge, perchè egli si è spinto fino a mettere in dubbio la convenienza e la opportunità della legge che noi stiamo discutendo.

Ora siccome i dubbi mossi da persona tanto autorevole, qual'è l'onorevole Bonacci in materie di diritto, potrebbero avere ingenerata una impressione sfavorevole sul concetto generale della legge in coloro specialmente che degli studi giuridici non hanno fatto la speciale occupazione della loro vita, mi credo in dovere di dire poche, pochissime parole per dimostrare come questa legge, lungi dal non essere opportuna, debba ritenersi necessaria da quanti della libertà non ne fanno un semplice nome. Io, dico la verità,

sono rimasto meravigliato di sentire persona di tanta competenza e appartenente ad una parte politica che si vanta di avere sempre propugnati i più larghi principii di libertà, mettere in dubbio che la legge in esame costituisca un progresso nella nostra legislazione. Anche a vivere completamente isolati da tutto il movimento legislativo che si è svolto negli Stati moderni da qualche anno e pure non volendo spingere gli sguardi oltre i confini del nostro paese, ciò che è avvenuto sotto i nostri occhi basta a dimostrare non la sola convenienza e opportunità, ma la necessità della legge che discutiamo.

Noi non dobbiamo dimenticare che la forma del nostro reggimento è la parlamentare, e per essa il Ministero, rappresentante della parte politica prevalente, ha, secondo gli attuali ordinamenti, in propria ballia non solo l'indirizzo politico, il che è pienamente legittimo, ma altresì quel cumulo di interessi rilevantissimi dei cittadini, dipendenti da inevitabili rapporti con la pubblica amministrazione, che da ogni parte ci involge, interessi che hanno un valore, se non maggiore, per lo meno uguale a quello degli stessi diritti politici, giacchè questi in tanto valgono in quanto sono mezzo di garanzia di tutte le prerogative individuali di qualunque natura sieno.

Ora il regime parlamentare non completato da un ordinamento organico che sia a tutti indistintamente i cittadini sicura guarentigia della leale applicazione della legge negli stessi rapporti con la pubblica amministrazione non fa che sostituire all'antico assolutismo regio, il dispotismo ministeriale, vale a dire quello di una maggioranza politica, più pericolosa perchè anche moralmente irresponsabile.

Bonacci. L'opuscolo del Minghetti; lo conosco.

Bonasi. Ora, col sistema che è consacrato nell'articolo 3 della legge del 1865, l'ultimo giudice, fra il cittadino che si sente leso nel proprio interesse e l'amministrazione attiva, è il ministro. È vero che, a termini della vigente legge, il ministro, prima di pronunziare la decisione definitiva, deve sentire il parere del Consiglio di Stato, ma è un semplice parere che non lo obbliga a seguirlo.

Io debbo rendere questa lode tanto ai ministri presenti quanto ai passati, che del potere, onde erano investiti da quest'articolo, non ne hanno fatto abuso. Sono rarissimi e direi non calcolabili i casi nei quali essi, per servire a scopi di partito, si sieno allontanati dalle norme obbiettive di governo, ma se fra noi la temperanza delle parti politiche che si sono avvicinate al Governo ha

attenuate le conseguenze alle quali poteva condurre l'illiberale nostro sistema amministrativo non è una ragione che valga per non metterci riparo per l'avvenire. Le guarentigie non dobbiamo cercarle negli uomini, i quali passano e mutano e possono essere buoni o cattivi, ma nelle istituzioni che sole rimangono e diventano sicuro baluardo contro i possibili attentati del potere. Perciò non posso non mostrarmi grato, e come cittadino, e come deputato, al presidente del Consiglio dei ministri, il quale essendo investito dalle leggi esistenti della onnipotenza del potere in materia amministrativa, volontariamente se ne spoglia per mettere gli stessi interessi e diritti tanto delle aggregazioni, quanto degli individui, aventi radice nel diritto pubblico, sotto la protezione di un istituto che offrirà tutte le guarentigie di un giudice imparziale, che non si ispirerà nelle sue decisioni che ai criterii del pubblico interesse e della uguale misura del potere amministrativo verso tutti i cittadini.

Il sistema invece propugnato dall'onorevole Bonacci si ispira alle dottrine prevalenti in Francia, ove, fino dagli esordi della sua grande rivoluzione, la preoccupazione costante delle assemblee costituenti fu di stabilire la onnipotenza amministrativa a profitto di chi era investito del potere supremo. In sostanza, presso i nostri vicini, si è sempre scambiato il potere con la libertà. È strano fenomeno! quel popolo dotato di sì alte e nobili attitudini, ha sempre diffidato più del diritto che della forza, e negli stessi regimi, informati ai più larghi principii democratici, ha mantenuto intatto, e si è trasmesso, come in fidecommesso, quella identica organizzazione amministrativa che, perfezionata dal genio dispotico di Napoleone I, fu in quella mano possente, il più poderoso strumento di ferrea dominazione.

Ora invece questo disegno di legge s'informa all'alto concetto che domina in tutto l'ordinamento inglese, che cioè non solo il diritto privato, ma le relazioni stesse delle minori aggregazioni, dei corpi morali, e dei singoli cittadini, fondate sul diritto pubblico interno, abbiano a godere di sicura protezione, per impedire che prevalga il fatale divorzio tra la giustizia e l'amministrazione, che domina ancora in Francia, e vi erige ad istituto giuridico la distinzione tra la legalità e l'arbitrio.

Questo disegno di legge adunque più che un perfezionamento dei nostri ordinamenti amministrativi deve essere considerato come il necessario complemento delle franchigie costituzionali.

E perciò io sperava che ad onta delle imperfe-

zioni che si possono riscontrare nelle singole disposizioni, ma che, in seguito si andranno via via migliorando, giacchè nulla a questo mondo si produce di perfetto tutto a un tratto, perciò dico, io sperava che tutti quà dentro ci saremmo trovati d'accordo nell'approvarlo.

Ammetto anch' io che questa legge attuata porterà alcun poco di complicazione negli ordinamenti nostri ed anche un po' di carico al bilancio. Ma la spesa sarà davvero non calcolabile se si guarda al beneficio che, con essa verrà assicurato. Quanto alla complicazione lo so che è un vizio, ma solamente quando si provi che il medesimo effetto potrebbe ottenersi con mezzi più semplici.

In natura gli organismi d'un ordine più elevato sono nel tempo stesso i più complicati. In meccanica, come in politica, la semplicità è la barriera.

La macchina d'Arkwright da filare è certo più complicata della rocca, ma nessuno certo oserebbe di abbandonare quella per ritornare a questa.

Il governo è un mezzo, un complesso di mezzi destinati a produrre effetti determinati; il miglior modo di amministrare è evidentemente quello che meglio risponde a tutti questi fini quand'anche fosse il più complicato e il più dispendioso.

Ciò detto, io mi dispenso dall'entrare in maggiori particolari per sostenere l'emendamento che aveva proposto la Commissione: tanto più che la Commissione di buon grado accetta la modificazione che è proposta dal presidente del Consiglio.

Bonacci. Chiedo di parlare per un fatto personale.

Bonasi. Anzi io aggiungo che la Commissione, appunto perchè è persuasa che il disegno di legge segna un vero progresso nelle nostre istituzioni, è disposta ad accettare tutti quegli emendamenti i quali, senza alterare il concetto fondamentale della legge, possono assicurarne l'approvazione.

Presidente. Onorevole Bonacci, ha facoltà di parlare per un fatto personale.

Bonacci. Sarò brevissimo, perchè pare che ormai siamo tutti d'accordo, e quindi sarebbe inutile prolungare la discussione.

Io sono lieto di aver dato all'onorevole Bonasi l'occasione di far conoscere alla Camera una parte di quelle cose, che, senza dubbio, egli intendeva esporre nella discussione generale di

questa legge, che è mancata non so per quale cagione.

Crispi, ministro dell'interno. Di chi non volle parlare! (*Si ride*).

Bonacci. Il fatto personale è questo: che egli si è meravigliato di alcune delle cose dette da me, e con quella cortesia di modi, che gli è propria, ha voluto darmi la patente di giacobino, o per lo meno di ammiratore e fautore eccessivo delle cose francesi.

Certo le istituzioni e le leggi francesi, che venti o trenta anni fa erano anche troppo ammirate ed imitate in Italia, oggi sono qui universalmente spudiate. Oggi la moda, alla cui tirannia non si sottraggono nemmeno i cultori della scienza, impone l'ammirazione e l'imitazione delle leggi e delle istituzioni germaniche.

Ed io non me ne dolgo, perchè la Germania ha del buono nelle sue leggi e nelle sue istituzioni.

Ma per trarre dalle leggi degli altri popoli insegnamenti ed esempi utili al progresso della nostra legislazione, bisogna conoscer bene quelle leggi e tener conto soprattutto dei legami che esse hanno con la storia, con le tradizioni e coi costumi dei popoli ai quali appartengono.

Bisogna ancora considerare attentamente le condizioni nostre per giudicare della possibilità e della opportunità dell'innesto.

Imperocchè a me parrebbe sommo errore il voler trapiantare in Italia leggi ed istituzioni, che, per esempio, avessero ragion d'essere in Germania e al tempo stesso non avessero alcun nesso coi nostri costumi e colle nostre tradizioni.

Cadolini. Ma quando si è fatto questo?

Bonacci. L'onorevole Bonasi ha parlato di coloro che si isolano dal movimento scientifico, e che quindi si permettono delle osservazioni inopportune, e forse io sono agli occhi suoi tra questi profani.

Bonasi. Non ho detto questo!

Bonacci... Se non che, specialmente quando ebbi l'onore di far parte della Commissione per lo esame della legge comunale e provinciale proposta dall'onorevole Depretis, al quale è dovuto il primo tentativo della costituzione di una giurisdizione amministrativa, anch'io ebbi occasione di meditare un poco su questo argomento e sulla relativa legislazione comparata, e come allora dubitava della opportunità di ciò che proponeva l'onorevole Depretis, così oggi dubito della opportunità di ciò che vagheggia e vorrebbe introdurre nella nostra legislazione l'onorevole Bonasi.

Ma intendiamoci: io non osteggio mica l'in-

roduzione di regole certe e di forme e garanzie tutelari del diritto della difesa, nei procedimenti amministrativi: io desidero quanto altri può desiderare, che molte questioni, le quali ora sono risolte dal prefetto o dal ministro, siano deferite invece allo esame e alla decisione di un collegio amministrativo, il quale proceda *more judiciali*, e pronunzi dopo avere udite le parti nelle loro deduzioni orali o scritte.

Collegi che pronunciano in tal guisa sopra materie amministrative in Italia già ne abbiamo parecchi. Cito, ad esempio, il Consiglio di leva, le Commissioni per certe estimazioni nell'applicazione delle imposte dirette, altre per giudizi speciali in materia doganale.

E questa è un'altra ragione per la quale non intendo la istituzione di tribunali con universale e non definita competenza in materia amministrativa.

Si esamini dunque pazientemente ed accuratamente tutta la nostra legislazione amministrativa; e se vi sono, come vi sono certamente, questioni, sulle quali sia possibile ed opportuno un procedimento ad immagine o similitudine del giudizio civile, una deliberazione collegiale, una decisione motivata, un secondo esame devoluto ad un collegio superiore, si faccia pure questa riforma, che sarà un vero progresso dei nostri ordini amministrativi.

Ciò che assolutamente non intendo nè posso ammettere, è la istituzione di tribunali con l'ufficio generico di giudicare degli atti dell'amministrazione sotto l'aspetto amministrativo. Perocchè questi tribunali, come ho già avvertito, o esorbirebbero dai limiti della loro competenza e invaderebbero quella dell'autorità giudiziaria, o paralizzerebbero e perturberebbero le funzioni dell'amministrazione, o, com'è più probabile, farebbero l'una cosa e l'altra portando la confusione ad un tempo negli ordini della giustizia ed in quelli dell'amministrazione.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Bonasi.

Bonasi. Io non risponderò che due sole parole all'onorevole Bonacci. Nella sua replica, egli ha perduto di vista la disposizione contenuta nell'articolo 3 della legge che stiamo discutendo. L'articolo 3 investe l'azione del Consiglio di Stato, della facoltà di pronunziarsi in tutte le questioni che sono promosse per incompetenza, per eccesso di potere, per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di autorità amministrative; dunque è qui proprio dove si sostanziano tutte quante le sue disposizioni.

Si è inteso di dare una garanzia, contro il pericolo degli abusi e degli eccessi del potere amministrativo, in quella parte in cui dalla legge speciale esso è investito di particolari facoltà.

Del resto non s'intende qui di creare giurisdizioni speciali, per ciascuna materia amministrativa; anzi, per due materie, nelle quali le leggi speciali hanno provveduto, è fatta una speciale riserva alla fine di questo articolo, perchè, essendovisi provveduto con rimedi efficaci nella legge che le regolano, non v'era bisogno di dare loro una garanzia con questa legge. La quale mira specialmente, nell'impossibilità di poter tutto ad un tratto riformare il nostro ordinamento amministrativo, a dare intanto una speciale guarentigia a tutti quegli interessi, i quali oggi possono esser vittima, e vittima impunita, di eccessi e di abusi di potere.

Questo è in sostanza lo scopo della presente legge.

Questa semplice osservazione risponde, mi pare, a tutte le obiezioni del valente contradditore.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dell'interno.

Crispi, ministro dell'interno. Ringrazio l'onorevole Bonacci di aver accettato il mio articolo aggiuntivo; prego poi l'onorevole Campi di volerne seguire l'esempio; io non potrei rinunziarvi dopo la discussione che si è fatta.

La disposizione dell'articolo 19 della legge in discussione, somiglia completamente a quella che era stata scritta nell'articolo 49 paragrafo A della legge del 1862 sulla Corte dei conti, imperocchè a questa fu dato di fare la procedura. Ora che è stata sollevata la questione sul modo con cui debba dedursi la incompetenza innanzi al Consiglio di Stato, se rinunziassimo all'articolo da noi proposto, sorgerebbe il dubbio se si possa o no proporre cotesta eccezione. E non credo che sia nelle intenzioni del mio amico l'onorevole Bonacci di precludere al Consiglio di Stato la trattazione di questa materia. Dunque io insisto nel mio articolo aggiuntivo; chiedo soltanto alla Camera che ne voglia fare un articolo speciale, il quale trovi il suo posto dopo l'articolo 17, dove si parla del procedimento, e che ora accetti l'articolo 3º quale è formulato, procedendo nella discussione.

L'amico Bonacci è andato un po' oltre nel giudicare il presente disegno di legge; è andato tanto oltre da credere, che dopo la legge sul contenzioso amministrativo, si sarebbe potuta questa materia disciplinare con un semplice regolamento. No, amico mio, questo non era possibile.

L'articolo 3° della legge 20 marzo 1865 dispone, che per quelle materie le quali furono riservate all'amministrazione pubblica si possa fare il ricorso in via gerarchica nella forma stabilita dalla legge. Quale è il procedimento, dopo fatto il ricorso? Basta leggere l'articolo 9 paragrafo 4° della legge sul Consiglio di Stato, per comprendere come queste cose vadano. Si dirige il ricorso al Re, e il Ministero competente in quella materia, manda le carte al Consiglio di Stato, innanzi al quale nessuno può intervenire.

Quando il Consiglio di Stato ha deciso, le carte ritornano al Ministero e, secondo l'articolo 9° citato, il Ministero può fare diversamente da quello che il Consiglio di Stato ha deciso; è nel suo diritto di potere non eseguire il parere del Consiglio di Stato, purchè prima chiami a deliberarvi il Consiglio dei ministri.

Or bene, basta chiedersi se questo fosse e sia un sistema capace di dare tutte le garanzie ai privati cittadini, perchè l'amico mio, l'onorevole Bonacci, finisca col concordare nelle idee da me propugnate. Con la legge che discutiamo che cosa avverrà? e con questo risponderò all'altra eccezione fatta da lui. Avverrà che l'Amministrazione pubblica interessata nella lite, se mai un pronunziato amministrativo le nuoce, dovrà, per mezzo di un procuratore speciale, presentarsi alla nuova sezione del Consiglio di Stato e difendersi.

Di guisa che quelle obiezioni, che poteva fare, senza che nessuno le conoscesse e senza che la parte privata potesse rispondervi, le dovrà fare alla luce del sole.

Ed allora tutte le sorprese, e gli arbitri (perchè diceva benissimo l'onorevole Bonasi che bisogna fidarsi alle istituzioni e non già agli uomini) non saranno possibili.

Ne soffrirà l'Amministrazione pubblica? No, perchè il ricorso oggi è dato in via gerarchica, e l'Amministrazione, non per questo, si arresta in tutto ciò che si riferisce al Governo dello Stato. Ma c'è però la possibilità di correggersi, ove le disposizioni date dal Governo non siano nei limiti del diritto, e possano ferire gli interessi di un privato cittadino.

Quindi, senza ritornare più sulla bontà della legge del 20 marzo 1865, la quale nessuno di noi può dire che non sia stata un progresso nella nostra legislazione, correggiamone quella parte che è viziosa.

Ed il vizio c'è, come avete potuto desumere dalle pochissime parole, che ho avuto l'onore di esporre alla Camera; e noi, permettetemi questo

vanto, sino dal 1864, risulta dai resoconti stenografici, abbiamo detto tutto questo al Parlamento.

Il Contenzioso amministrativo non si può uccidere, perchè insito nel fatto della amministrazione medesima.

Non si fece, abolendolo al 1864, che togliere ai cittadini quel giudice che prima avevano.

Or bene, dopo 25 anni, l'opinione pubblica si è manifestata a favore nostro, e non c'è nella classe dei giuristi un solo, il quale non senta la necessità di questa riforma.

Alcuni si sono poi lagnati che non ci sia stata discussione generale. Ma la colpa non è nostra.

Il solo che parlò fu l'onorevole deputato Mussi, il quale non esaminò se questa legge migliorasse o no la legislazione nostra, se tutelasse o no i cittadini; la guardò dal punto di vista finanziario, che oggi è la questione di moda, è quella che in tutte le riforme si mette sempre innanzi. Ma l'onorevole Bonacci, il quale è giureconsulto esimio, dovrà piuttosto associarsi a noi, ed io spero che quest'opera che abbiamo impresso e che stiamo per condurre in porto, avrà anche il suo valido appoggio.

Presidente. L'onorevole presidente del Consiglio propone che l'aggiunta da lui presentata all'articolo 5 in sostituzione dell'aggiunta proposta dalla Commissione sia approvata come articolo separato e distinto, e che trovi il suo posto dopo l'articolo 17.

La Commissione accetta questa duplice proposta?

Tondi, relatore. L'accettiamo.

Presidente. La Commissione crede che si possa votare fin d'ora?

Cuccia. Chiedo di parlare.

Presidente. Parli pure.

Cuccia. Avendo l'onorevole presidente del Consiglio dichiarato che l'aggiunta debba costituire un articolo separato che trovi posto dopo l'articolo 17, io pregherei di volerlo mettere a partito dopo l'articolo 17.

Crispi, ministro dell'interno. Accetto.

Presidente. Allora rimane sospesa la deliberazione sull'aggiunta proposta dalla Commissione e dal ministro.

Pongo dunque a partito l'articolo 5 come è proposto con la variazione proposta dal presidente del Consiglio.

Ne do lettura:

“ Art. 5. La sezione della giustizia amministrativa pronunzia sui ricorsi attribuiti alla

sua competenza, a norma degli articoli precedenti, con decisioni motivate in conformità delle leggi che regolano la materia, cui si riferisce l'oggetto del ricorso, in quanto non siano contrarie alle disposizioni della presente legge. »

Chi l'approva si alzi.

(È approvato).

“ Art. 6. Negli affari che, a norma della presente legge, possono formare oggetto di ricorso alla sezione pel contenzioso amministrativo, il Governo, avuto il parere della sezione competente, non può richiedere, in via amministrativa, l'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale.

“ Col preventivo assenso scritto di coloro, ai quali il provvedimento direttamente si riferisce, può invece provocare la decisione della sezione pel contenzioso amministrativo. Ma, se essi si rifiutano, si intenderà che abbiano rinunciato allo esperimento della via contenziosa. »

(È approvato).

“ Art. 7. Quando la legge non prescrive altrimenti, il ricorso alla sezione del contenzioso amministrativo non è ammesso se non contro il provvedimento definitivo, emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica.

“ Il ricorso contenzioso non è più ammesso quando, contro il provvedimento definitivo, si sia presentato ricorso al Re in sede amministrativa, secondo la legge vigente. »

(È approvato).

“ CAPO III. — *Del procedimento.* Art. 8. I ricorsi presentati al Consiglio di Stato per la decisione in sede contenziosa sono sottoscritti dalle parti ricorrenti o da una di esse e firmati da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione. Se la parte non ha sottoscritto, l'avvocato che firma in suo nome deve essere munito di mandato speciale.

“ Il ricorrente che non abbia eletto nel ricorso domicilio in Roma, s'intenderà averlo eletto, per gli atti e gli effetti del ricorso, presso la segreteria del Consiglio di Stato. »

L'onorevole Cuccia ha presentato la seguente aggiunta:

“ (*Capoverso primo*). I ricorsi debbono contenere, oltre di una sommaria esposizione dei fatti, i motivi e gli articoli di legge o di regolamento su cui si fondano, quando non trattisi di provocare una decisione in merito, non regolata da alcun testo speciale di legge o di regolamento. »

Ha facoltà di parlare.

Cuccia. Sopra questo articolo ho proposto una semplice aggiunta, che dovrebbe formar parte di un capoverso dell'articolo medesimo, e la quale non ha per iscopo se non che di dare un poco di forma e di disciplina ai ricorsi presentati al Consiglio di Stato.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dell'interno.

Crispi, ministro dell'interno. Mi permetta. Io credo che questa questione possa esser compresa nel decreto relativo alle norme del procedimento, cui si accenna nell'articolo 19. Perchè, se noi cominciamo a disciplinare tutti gli atti, non dobbiamo limitarci a questo solo. Lasci, onorevole Cuccia, che il decreto che stabilirà il procedimento dinanzi alla nuova Sezione del Consiglio di Stato, decreto che sarà fatto sentito il parere del Consiglio di Stato medesimo, si occupi anche di questo argomento.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Cuccia.

Cuccia. A me è del tutto indifferente che questo concetto si concreti o sotto forma di decreto o di legge. Soltanto facevo osservare che questa aggiunta non ne trascinava seco altra importante e una volta che un articolo si fa per determinare che il ricorso debba esser firmato dalle parti e contemporaneamente anche da un avvocato, io credeva che, in quello stesso articolo, dovessero essere contemplate anche le discipline della forma e delle materie del ricorso.

Ma se l'onorevole presidente del Consiglio desidera che questo si lasci al regolamento, non insisterò affatto.

Presidente. L'onorevole Cuccia non insiste nella sua proposta.

Pongo dunque a partito l'articolo 8 come è proposto.

Chi l'approva si alzi.

(È approvato).

“ Art. 9. Fuori dei casi nei quali i termini siano fissati dalle leggi speciali relative alla materia del ricorso, il termine per ricorrere al Consiglio di Stato in sede contenziosa è di giorni 60 dalla data in cui la decisione amministrativa sia stata notificata nelle forme e nei modi stabiliti dal regolamento; e se il ricorrente ha dichiarato di accettare a norma dell'articolo 6 che l'affare sia proposto alla decisione del Consiglio di Stato, è di giorni 30 dalla data della dichiarazione.

“ Il ricorso è diretto al Consiglio di Stato, e deve essere, nei termini suddetti, notificato al-

l'autorità della quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato o alle persone alle quali l'atto o provvedimento medesimo direttamente si riferisce.

“ L'originale ricorso, colla prova delle eseguite notificazioni e coi documenti sui quali si fonda, deve essere dal ricorrente, entro trenta giorni successivi alle modificazioni medesime, depositato, insieme all'atto o provvedimento impugnato, nella segreteria del Consiglio di Stato.

“ I termini ed i modi prescritti in questo articolo per la notificazione ed il deposito del ricorso debbono osservarsi a pena di decadenza. „

(È approvato).

“ Art. 10. Nel termine di trenta giorni successivi a quello assegnato pel deposito del ricorso, l'autorità e le parti alle quali il ricorso fosse stato notificato possono presentare nella segreteria del Consiglio di Stato memorie, fare deduzioni ed istanze sull'ammissibilità e sul merito del ricorso e produrre quei documenti che reputassero utili a sostegno del loro assunto. „

(È approvato).

“ Art. 11. Nei casi d'urgenza il presidente della sezione del contenzioso può abbreviare il termine per il deposito del ricorso prescritto nel secondo capoverso dell'articolo 9. Per gravi motivi può anche prorogarlo.

“ Nell'uno e nell'altro caso dovrà essere abbreviato o prorogato in eguale misura il termine per la presentazione delle memorie di che nell'articolo precedente.

(È approvato).

“ Art. 12. I ricorsi in via contenziosa non hanno effetto sospensivo.

“ Tuttavia la esecuzione dell'atto o del provvedimento può essere sospesa per gravi ragioni, con decreto motivato della sezione del contenzioso, sopra istanza del ricorrente. „

(È approvato).

“ Art. 13. Nel giorno fissato con decreto del presidente della sessione il consigliere incaricato fa in udienza pubblica la relazione dell'affare.

“ Dopo la relazione, se le parti si facciano rappresentare da un avvocato, questo può essere ammesso a svolgere successivamente il proprio assunto.

“ L'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato; può farsi rappresentare dall'Avvocatura erariale o da un commissario scelto fra i

direttori od ispettori generali dei Ministeri o fra i referendari del Consiglio di Stato.

“ La polizia delle udienze, l'ordine della discussione e delle deliberazioni e la pronunziatura delle decisioni sono regolate dalle disposizioni del Codice di procedura civile.

“ I ricorsi indicati nel numero 8 dell'articolo 4 sono trattati e decisi, sulle memorie scritte delle parti, in camera di consiglio.

Indelli. Domando di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Indelli. La Commissione propose un'aggiunta all'articolo 2, se non erro, quando si parlò dei componenti la sezione giurisdizionale, con cui si disse che in mancanza del numero di Consiglieri richiesti, potranno in quella sezione supplire anche i referendari del Consiglio di Stato. Questa proposta fu votata.

Ora, se i referendari possono far parte della sezione giurisdizionale, mi pare impossibile poi il ritenere in questo articolo 13 che possano fare anche da avvocati. L'una cosa è assolutamente incompatibile con l'altra. Nè varrebbe il dire che ciò non si verificherebbe nella stessa discussione, perchè l'inconveniente sarebbe sempre lo stesso. Se voi ritenete i referendari per un personale da adibirsi in mancanza di consiglieri di Stato nella sezione giurisdizionale, non mi pare che si possa in alcun caso ricorrere ad essi perchè facciano da avvocati. Con l'esercizio delle diverse funzioni si stabiliscono precedenti e tradizioni e si acquistano convincimenti che non possono confondersi e non si conciliano.

Perciò io proprio credo che qui debba cancellarsi quella parte del comma terzo di quest'articolo in cui si dice che l'amministrazione possa farsi rappresentare, oltre che dall'avvocatura erariale o da un commissario scelto fra i direttori od ispettori generali dei Ministeri, anche dai referendari del Consiglio di Stato.

Nocito. Chiedo di parlare.

Indelli. Domando quindi la soppressione di queste ultime parole.

Non mi dilungherò a ragionare su di ciò. Non è possibile, ripeto, che un referendario il quale un giorno ha fatto da giudice e ha sottoscritto una sentenza in un senso, possa un altro giorno fare da avvocato, da difensore, sostenendo una tesi opposta, e viceversa.

Io prego quindi la Commissione e la Camera a voler sopprimere, come ho già detto, quest'ultima parte che riguarda i referendari.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Nocito.

Nocito. L'osservazione dell'onorevole Indelli avrebbe fondamento se il referendario dovesse rappresentare l'amministrazione nella stessa causa nella quale è chiamato a far da giudice, oppure facesse semplicemente parte della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato. Ma quando egli non ha avuta alcuna ingerenza, nè diretta, nè indiretta in quella causa che è portata davanti alla sezione giurisdizionale, non mi pare che vi possa essere alcuna incompatibilità. E naturalmente poi il Consiglio di Stato, il quale è chiamato a proporre al Governo, od a sciogliere il referendario, che deve rappresentare gl'interessi dell'amministrazione, terrà conto di tutte le peculiari circostanze, e quindi farà una scelta, la quale non sarà pregiudicata da qualche intervento di questo referendario nella stessa causa. Del resto si fa anche così presso la Corte dei conti, che è una magistratura speciale, nella quale, quando manca il procuratore generale, viene chiamato a sostituirlo uno dei ragionieri, che fa le funzioni di Pubblico Ministero.

Indelli. Chiedo di parlare.

Nocito. I ragionieri sono quindi chiamati anche nella Corte dei conti a sostenere queste funzioni, che ora si vogliono dare ai referendari. Si fa pure così in materia d'ordinamento giudiziario dappoichè la legge sull'ordinamento giudiziario statuisce che, quando mancano i membri del Pubblico Ministero, si possa supplirli con uno dei giudici.

Mi pare adunque che le osservazioni del mio amico Indelli non siano molto a proposito. Piuttosto mi permetterò io di fare una proposta di aggiunta. Essa sarebbe al capoverso 3, in cui è detto:

“ La polizia delle udienze, l'ordine della discussione e delle deliberazioni e la pronunziamento delle decisioni sono regolate dalle disposizioni del Codice di procedura civile. ”

Ora il Codice di procedura civile regolerà la polizia delle udienze, l'ordine delle discussioni, ma non regola un punto, che mi pare importantissimo in questa materia, cioè a dire il caso della revocazione delle decisioni del Consiglio di Stato.

Noi diamo una vera e propria giurisdizione al Consiglio di Stato; quindi mi pare strano non si debba provvedere a quei casi eccezionalissimi stabiliti dalla legge comune anche per le sentenze dei magistrati ordinari, nei quali casi si possono e si debbono revocare per mutate circostanze le decisioni del Consiglio di Stato. Anche per la Corte dei conti, giurisdizione speciale, si ammette

la revocazione ed i casi di essa sono precisamente quelli stessi stabiliti dal Codice di procedura civile. Quindi crederei necessario che là dove si dice “ *pronunziamento delle decisioni* ” si aggiunga questa frase: *e il rimedio della revocazione contro le medesime sono regolate, ecc.* ”

Presidente. L'onorevole Indelli ha facoltà di parlare.

Indelli. Poche parole e categoriche. Mi pare che secondo i nostri ordinamenti non si possa disporre che un personale speciale possa essere al tempo stesso composto di giudici e di avvocati.

Sono assurdi che possono sfuggire in una proposta, ma che appena osservati, non dovrebbero poter trovare sostenitori.

Oggi si è a lungo discusso intorno alla forza di cosa giudicata che deve avere un pronunziato di merito dalla sezione del contenzioso, fino a precludere il ricorso all'autorità giudiziaria.

Ora, o signori, se voi volete avere un tribunale, il quale debba pronunziare giudicati di questa importanza, bisogna che lo circondiate di garanzie serie.

Ho sentito a parlare, con molta meraviglia, del pubblico ministero nella Corte dei conti; ma che vi ha che fare il pubblico ministero? Anche presso l'autorità giudiziaria, almeno fino ad un certo tempo, quando mancava il personale del pubblico ministero, lo si attingeva nelle eccezioni in quello della magistratura giudicante. Ma, ripeto, dove mai si confuse il rappresentante della legge col difensore?

Noi qui parliamo dei difensori! Il pubblico Ministero è una cosa diversa. Non possiamo andare volta per volta a fare una inchiesta se questo referendario ha dato un voto da giudicante in un giudizio precedente, se ha difeso una volta in un modo ed un'altra in modo diverso. Questo è strano e impossibile, in un ordinamento serio di quelle giurisdizioni che voi volete appunto migliorare.

I referendari del Consiglio di Stato compongono un personale importantissimo che coadiuva, il personale dei consiglieri, ed è perciò che ho votato di tutto cuore la prima aggiunta con cui si è detto che possono prendere parte ai pronunziati della sezione giurisdizionale. Ma se possono prendere parte...

Mazza. (Della Commissione). Eccezionalmente, come gli uditori.

Indelli. Eccezionalmente quanto volete, ma se prendono parte ai pronunziati, non possono essere poi difensori innanzi a quello stesso tribunale di cui fan parte.

Anche gli uditori presso i Tribunali civili prendono parte per eccezione, ma sono magistrati che votano.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

Tondi, relatore. Io credo che l'onorevole Indelli potrebbe essere soddisfatto se nell'articolo si dicesse in questo modo:

“ L'autorità, che ha emanato il provvedimento impugnato, può farsi rappresentare dall'Avvocatura erariale o da un commissario scelto fra i direttori od ispettori generali dei Ministeri o fra i referendari del Consiglio di Stato, che non siano addetti alla sezione della giustizia amministrativa. „

Indelli. Va bene, mi contento.

Presidente. Il terzo comma, dunque, suonerebbe così:

“ L'autorità, che ha emanato il provvedimento impugnato, può farsi rappresentare dall'Avvocatura erariale o da un commissario scelto fra i direttori od ispettori generali dei Ministeri o fra i referendari del Consiglio di Stato, che non siano addetti alla sezione della giustizia amministrativa. „

Sta bene, onorevole relatore?

Tondi, relatore. Precisamente.

Presidente. Pongo a partito l'articolo 13, così modificato.

(È approvato).

Crispi, ministro dell'interno. In questo articolo 13 bisogna fare una correzione. Nel paragrafo ultimo, dove è detto: “ I ricorsi indicati nel numero 8 „ bisogna dire invece: “ I ricorsi indicati nel numero 6. „ Poichè la Camera si ricorderà che furono soppressi tre numeri dell'articolo 4.

(Così resta stabilito).

Presidente. “ Art. 14. I ricorsi, le memorie, gli atti e documenti che si producono alla sezione del contenzioso amministrativo, come pure le decisioni ed i provvedimenti di qualsivoglia natura da essi emanati, sono soggetti alle prescrizioni sancite nelle leggi sul bollo per gli affari da trattarsi in sede amministrativa. Non sono soggetti a tassa di registro. „

Mazza. (Della Commissione). In questo articolo, onorevole presidente, bisogna dire: *Sezione giurisdizionale*, invece di *Sezione del contenzioso amministrativo*.

E più sotto, dove si dice: *i provvedimenti di qualsivoglia natura da essi emanati*, bisogna dire invece: *da essa emanati*.

Presidente. Anche in questo articolo 14 dovrà naturalmente dirsi: *la sezione della giustizia amministrativa*, perchè conviene adottare una formula unica.

Crispi, ministro dell'interno. Di tutte queste modificazioni di forma se ne potrà occupare la Commissione domani, attendendo al lavoro di coordinamento.

Presidente. Sta bene. Se non ci sono altre osservazioni metto a partito quest'articolo 14.

Chi l'approva si alzi.

(È approvato).

“ Art. 15. La sezione del contenzioso decide coll'intervento di sette votanti, a maggioranza assoluta di voti.

“ Non possono concorrere alla decisione i consiglieri che avessero concorso a dar parere nella sezione consultiva sull'affare che forma oggetto del ricorso. „

(È approvato).

“ Art. 16. Se la sezione riconosce che l'istruzione dell'affare è incompleta o che i fatti affermati nell'atto o provvedimento impugnato sono in contraddizione colle risultanze dei documenti, prima di decidere sul merito, può richiedere all'Amministrazione interessata nuovi schiarimenti o la produzione di documenti od ordinare all'Amministrazione medesima di far nuove verificazioni, autorizzando le parti, quando ne sia il caso, ad assistervi ed anche a produrre determinati documenti. „

(È approvato).

“ Art. 17. Se la sezione riconosce infondato il ricorso, lo rigetta.

“ Se accoglie il ricorso per motivo d'incompetenza, annulla l'atto o provvedimento e rimette l'affare all'autorità competente.

“ Se accoglie il ricorso per altri motivi, nei casi previsti dall'articolo 3, annulla l'atto o provvedimento, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa; e, nei casi previsti dall'articolo 4, decide nel merito.

“ Se la sezione riconosce che il punto di diritto sottoposto alla sua decisione ha dato luogo a precedenti decisioni tra loro difformi della stessa sezione, potrà rinviare con ordinanza la discussione della controversia ad altra seduta plenaria col concorso di nove votanti.

“ La decisione è definitiva. „

A questo punto verrebbe l'articolo aggiuntivo dell'onorevole Cuccia; ma mi pare che egli abbia proposto che tale articolo sia discusso domani.

Cuccia. Veramente tale era la mia intenzione, onorevole signor presidente; ma ora trovo proprio indifferente che sia approvato l'articolo oggi o domani. Solamente mi permetterei di proporre una aggiunta che credo indispensabile per coordinare ed armonizzare in modo effettivo questa legge con quella del 1877. L'aggiunta sarebbe questa che: "sollevata dalle parti o d'ufficio la incompetenza dell'Autorità amministrativa, la sezione del Consiglio di Stato sospenderà ogni ulteriore decisione e rimetterà gli atti alla Corte di cassazione per discutere sulla competenza." Dico essere indispensabile quest'aggiunta perchè, una volta che, per la legge del 1877, giudice supremo dei conflitti è la Corte di cassazione, io non posso ammettere nè credo che altri potrà ammettere che la sezione del Consiglio di Stato, innanzi alla quale si solleva la incompetenza, possa essa affermare la propria competenza; ciò mi pare impossibile, deve essere la Corte di cassazione la quale è unica regolatrice di questi conflitti tra l'Autorità giudiziaria e l'Amministrazione, che deve dare la decisione. Difatti che cosa avviene oggi dopo che si sono stabilite delle materie speciali, che vanno regolate dalla Cassazione di Roma? Che, quando avanti ad una Cassazione regionale si propone la eccezione d'incompetenza, necessariamente si sospende il giudizio e bisogna rinviare gli atti alla Cassazione centrale. A me par necessario che la Commissione e l'onorevole ministro diano almeno le ragioni che credono atte a risolvere il caso.

Presidente. Onorevole Cuccia, giacchè Ella propone un'aggiunta formale, sarà indispensabile che essa come quella proposta dal Governo sia stampata e messa sott'occhio alla Camera. Quindi occorrerebbe sospendere su questo punto la votazione, perchè, a meno che non fosse sottoscritta da dieci deputati, io nemmeno potrei mettere in discussione la proposta da lei fatta. ... La Commissione desidera esprimere il suo avviso?

Tondi, relatore. La Commissione accetta la proposta governativa ed anche l'aggiunzione fattale dall'onorevole Cuccia. Quindi propone che, quando innanzi alla sezione del Consiglio di Stato sia elevata la eccezione di incompetenza per ragioni di materia, in quanto si contenda non d'interesse, ma di diritto, allora la sezione debba sospendere il suo giudizio, e rinviare gli atti alla Corte di cassazione, perchè decida la questione di competenza. Se la Corte di cassazione riconosce compe-

tente l'autorità giudiziaria allora non si ritornerà al Consiglio di Stato, laddove però riconosca trattarsi di un interesse, il Consiglio di Stato avrà novellamente gli atti e giudicherà.

Presidente. Dunque la Commissione non solo accetta ma fa propria l'aggiunta proposta dall'onorevole Cuccia.

Prego la Camera di far attenzione.

L'onorevole ministro dell'interno in un emendamento all'articolo 5-c, proposto dalla Commissione aveva formulato questa aggiunta:

"L'incompetenza per ragione di materia può essere elevata in qualunque stadio della causa; il Consiglio di Stato può elevarla d'ufficio. Nulla è innovato alla legge del 31 marzo 1877 (numero 1361)."

Già la Camera ha deliberato che questa proposta aggiuntiva dell'onorevole presidente del Consiglio, in sostituzione della proposta aggiuntiva da esso fatta ed accettata dalla Commissione sia oggetto di un articolo speciale e pigli posto dopo l'articolo 17; ora l'onorevole Cuccia fa questa aggiunta all'aggiunta proposta dal Governo:

"Sollevata dalle parti o d'ufficio l'incompetenza dell'autorità amministrativa, la sezione sospenderà ogni ulteriore decisione, e rinverrà gli atti alla Corte di cassazione per decidere sulla competenza."

La Commissione dichiara che non solo accetta questa aggiunta, ma la fa propria.

Crispi, ministro dell'interno. Chiedo di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro.

Crispi, ministro dell'interno. L'articolo aggiuntivo dell'onorevole deputato Cuccia potrebbe essere il 19; del resto, esso non dice niente di più di quello che stabilisce la legge del 31 marzo 1877, in cui è detto chiaramente che la Corte di cassazione è giudice della competenza tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria; io quindi credo che non ci sia bisogno di questa aggiunta, ma poichè si è fatta l'accetto, e l'accetto come articolo 10, sicchè il mio sarebbe articolo 18, quello dell'onorevole Cuccia 19, e poi verrebbero gli altri come sono ora nel disegno di legge.

Presidente. Allora metterò a partito la proposta aggiuntiva proposta dall'onorevole ministro dell'interno all'articolo 5.

La Commissione ha dichiarato di accettare la

proposta dell'onorevole ministro dell'interno, che diventerà un articolo aggiuntivo, che sarà l'articolo 18.

Nocito. Chiedo di parlare.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Nocito. A proposito dell'articolo 13 io aveva messo avanti un concetto, sul quale più non si discusse; quindi ripresento la proposta d'allora come articolo aggiuntivo all'articolo 17.

L'articolo 17 chiude dicendo:

“ La decisione è definitiva. ”

Dovrebbe secondo me venire dopo un altro articolo, il quale dovrebbe dire:

“ Contro le decisioni della sezione è ammesso il ricorso di revocazione, nei casi stabiliti dal Codice di procedura penale. ”

Tanto più è necessario stabilire ciò, in quanto che l'articolo chiude, come ho detto, con le parole: “ La decisione è definitiva. ”

Sicchè parrebbe che nei casi stabiliti dal Codice di procedura civile, in materia di revocazione, non ci possa e non ci debba esser più alcun provvedimento. È necessario dunque che questo si dica, tanto più che si tratta di materia amministrativa, la quale può da un momento all'altro mutare per circostanze nuove.

Presidente. La Commissione la fa propria questa aggiunta? Altrimenti non potrei metterla ai voti.

Tondi, relatore. Sì.

Presidente. Il Governo l'accetta?

Crispi, ministro dell'interno. Sì, ma allora dovrebbe precedere l'articolo 18 da me proposto, ed il 19 proposto dall'onorevole Cuccia.

Presidente. Allora l'articolo 17 rimane com'è; verrebbe poi la proposta dell'onorevole Nocito che diverrebbe un articolo aggiuntivo 18. La rileggo.

“ Contro le decisioni della sezione è ammesso il ricorso di revocazione nei casi stabiliti dal Codice di procedura civile. ”

Pongo a partito questa aggiunta dell'onorevole Nocito.

(È approvata).

Viene ora la proposta aggiuntiva del Governo che diverrà articolo 19.

“ L'incompetenza per ragioni di materia può essere elevata in qualunque stadio della causa.

“ Il Consiglio di Stato può elevarla d'ufficio. Nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877 n. 1361. ”

Pongo a partito questa proposta.

(È approvata).

Ora viene la proposta aggiuntiva dell'onorevole Cuccia fatta propria dalla Commissione e che diverrà articolo 20.

“ Sollevata dalle parti o d'ufficio la incompetenza dell'autorità amministrativa, la sezione del Consiglio di Stato sospenderà ogni ulteriore decisione e rinvierà gli atti alla Corte di cassazione per decidere sulla competenza. ”

Pongo a partito questa proposta dell'onorevole Cuccia.

(È approvata).

Viene ora l'articolo 18 che diventa 21.

“ Con regio decreto sarà aggiunto alla pianta del personale di segreteria del Consiglio di Stato il numero di impiegati necessario pel servizio di segreteria della sezione del contenzioso amministrativo. ”

Ha facoltà di parlare l'onorevole Mussi.

Mussi. Quando mi sono permesso di presentare alla Camera alcune osservazioni d'ordine finanziario intorno a questo disegno di legge ho affermato che il disegno stesso avrebbe importato una maggiore spesa di 200,000 lire. Ora mi corre obbligo di confessare che ho errato, ma non in più, temo di aver errato in meno. (*Denegazioni dal banco della Commissione*).

Quantunque anche oggi l'onorevole Bonasi abbia parlato delle somme di poco rilievo, che l'attuale disegno di legge farebbe gravare sul bilancio, io mi permetto di richiamare l'attenzione della Camera sulle conseguenze finanziarie, a mio avviso assai gravi, che la legge in discussione avrà per le finanze.

L'articolo secondo ordinò un aumento di magistrati, che deve iscriversi nel bilancio dello Stato per 113,000 lire.

Su questo nessun dubbio.

Un presidente a 12,000 lire; otto consiglieri a 9,000 lire ciascuno; tre referendari a lire 6,000.

Crispi, ministro dell'interno. Due! (*Rumori*).

Mussi. ... un segretario a 5,000 lire, ecc. ecc. con le relative spese di indennità di alloggio, trattandosi di ufficio in Roma, importeranno la somma di lire 113,000, da me enunciata, e non mi pare in proposito si possano muovere delle eccezioni.

Ma oggi leggo un articolo di colore molto oscuro:

“ Con regio decreto sarà aggiunto alla pianta

del personale di segreteria del Consiglio di Stato il numero di impiegati necessario pel servizio di segreteria della sezione del contenzioso amministrativo. »

Ora io domando al signor relatore che mi favorisca uno schiarimento.

Si poteva unire al disegno di legge uno specchietto di questi impiegati d'ordine.

Ma questo specchietto non lo vedo e quindi non mi posso fare una idea chiara della spesa relativa.

Agli onorarii per gli impiegati d'ordine si dovranno aggiungere le spese pel personale di basso servizio, uscieri, cursori ed altri, e non basta, converrà pure tener conto delle spese di cancelleria e trattandosi di istituire una sezione giurisdizionale, si dovranno forse incontrare eventualmente, delle spese pei locali, quand'anche non vi spingiate fino a vagheggiare il progetto di un palazzo per il Consiglio di Stato. (*Si ride*).

Tutte queste spese probabilmente si comprendono nell'articolo 19 che nell'ultima parte dispone così: « sarà provveduto a quanto altro possa occorrere per l'esecuzione della presente legge. »

Ma esaminiamo, o signori, ciò che può nascondere la frase generica « quant'altro può occorrere. »

Io temo che tutto ben calcolato non si andrà lontani da una somma molto rilevante.

Qualche persona, addentro alle segrete cose, è di avviso che la cifra totale si avvicinerà di molto ad un milione all'anno.

Voci. Oh! (*Rumori — Commenti*).

Mussi. La previsione forse non sarà esatta, ma allora parlate chiaro, e non presentate delle proposte generiche.

Quando si vede e si legge si può perfino avere la presunzione di capirne qualche cosa, ma quando si accenna ad una spesa, senza alcuna determinazione di cifre, sono tollerabili anche affermazioni come la mia.

L'articolo 13 ordina l'intervento degli avvocati erariali.

Si domanda se l'Avvocatura erariale dovendo difendere l'amministrazione davanti a questa nuova giurisdizione, dovrà subire un aumento di personale? Io non lo so.

L'onorevole ministro dell'interno avvertì l'altro giorno la importanza e il rilevante numero di affari che saranno deferiti a questa nuova giurisdizione, è perciò facile prevedere che l'avvocatura erariale dovrà disimpegnare necessariamente un lavoro molto più considerevole. Io pec-

cherei di imprudenza se mettessi avanti delle cifre non avendo elementi per calcolarle, ma posso permettermi delle domande per poter apprezzare l'onere complessivo che dovrà gravare sul bilancio?

E non faccio una seconda domanda perchè potrebbe essere indiscreta.

L'onorevole ministro avvertì che la sezione giudizionale del Consiglio di Stato è un tribunale di seconda istanza, dovremo dunque provvedere alle istituzioni della prima istanza.

L'onorevole Fagioli prendendo a parlare in questa discussione ha riservato il suo giudizio pel futuro disegno di legge, ma noi la prima istanza dovremo, in un modo od in un altro, sempre con grave spesa istituire, se non vorremo seguire l'esempio di un certo Consiglio comunale che stabili di abbattere di una torre soltanto la parte inferiore. (*Si ride*).

A me pare che corra un nesso necessario fra una legge e l'altra e chi accetta l'attuale legge dovrà successivamente approvare quella che la completerà.

Anche la nuova legge migliorerà le condizioni del diritto pubblico e difenderà più valorosamente il diritto privato, ma peserà duramente anche più sui contribuenti italiani.

In ogni modo sulla seconda parte delle mie osservazioni non insisto, mi permetto però sulla prima parte e sugli articoli 18 e 19 di domandare uno schiarimento che permetta di spiegare l'onere finanziario sancito dalle disposizioni di legge in modo troppo elastico non volendo per mia parte accordare al Governo dei pieni poteri di indole finanziaria.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro.

Crispi, ministro dell'interno. È molto prosaica l'osservazione: ma siccome tocca l'interesse dei contribuenti, è bene che io risponda ad essa. Fatti i calcoli, la spesa che andrà a pesare sul bilancio dello Stato non potrà oltrepassare le 100 o le 102 mila lire; ed è subito visto.

Un presidente 12,000 lire; 9 consiglieri 72,000; due referendarii 12,000; per gl'impiegati, da 4000 a 6000 lire, totale 102,000 lire.

Crede che l'Italia cadrà per questo?

L'altro giorno poi dissi che noi faremo tutto il possibile perchè questa istituzione non pesi, al di là del bisogno, sul bilancio dello Stato. Aggiunsi che noi faremo anche degli sforzi perchè non si allarghi di troppo la spesa del bilancio attuale. Anzi vedremo di trovare nelle economie

tanto che basti per supplire a tutto questo. Vuol altro? (*Si ride*).

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Cuccia.

Cuccia. Perché non paia quello che non è, che della quistione finanziaria non c'interessiamo tutti nella Camera allo stesso modo, io vorrei arrischiare una raccomandazione, se non una proposta, all'onorevole presidente del Consiglio.

Quest'articolo dice così: " Con regio decreto sarà aggiunto alla pianta del personale di segreteria del Consiglio di Stato il numero di impiegati necessario pel servizio di segreteria della sezione del contenzioso amministrativo. „ Ora io credo che con la creazione di questo nuovo organo della pubblica amministrazione, per quanto si crei una buona giurisdizione, in sostanza non si vengono a creare affari nuovi, perchè la massima parte delle quistioni, che andranno al Consiglio di Stato venivano prima al Ministero. Ora io domando se questi impiegati d'ordine, che dovranno servire al Consiglio di Stato non potrebbero ricavarsi per delegazione dagli impiegati del Ministero. Io non capirei la necessità della duplicazione degli impiegati d'ordine. Una volta che ci sono al Ministero per fare il servizio richiesto dagli affari attuali, e che una parte del servizio viene tolta al Ministero per andare al Consiglio di Stato, io credo che una parte degli impiegati d'ordine potrebbe trasmigrare dal Ministero dell'interno al Consiglio di Stato.

Ripeto, ho detto che questa è una raccomandazione arrischiata, perchè io sono lontano dal conoscere le condizioni pratiche della segreteria del Ministero; ma se fosse possibile, specialmente a questi lumi di luna, io credo che sarebbe un savio ed utile provvedimento. Ecco la mia raccomandazione.

Presidente. L'onorevole ministro dell'interno ha facoltà di parlare.

Crispi, *ministro dell'interno.* Accetto la raccomandazione.

Farò però riflettere al deputato Cuccia che non può facilmente eseguirsi ciò che egli desidera. Gli affari del Ministero dell'interno restano tali e quali.

Quando sarà fatto un ricorso da un privato cittadino contro un atto della pubblica amministrazione, rimarrà sempre al Ministero lo studio speciale delle materie, le quali anche oggi si trattano dal medesimo, e per le quali oggi si va al Consiglio di Stato in via gerarchica. Gli affari dunque non possono diminuire al Ministero dell'interno.

Comunque sia, se mai in un ordinamento del personale del Ministero dell'interno ci riuscirà di poter togliere qualcuno degli impiegati nostri, e di passarli al Consiglio di Stato, lo faremo. Più di questo non potrei dire all'onorevole Cuccia.

Potrei aggiungere che noi, quanto la Camera, ci interessiamo a che le economie siano fatte, e che saremmo lieti se potessimo servirci del personale attuale, per sopperire agli affari che saranno attribuiti al Consiglio di Stato.

Devo intanto far conoscere alla Camera che oggi stesso il personale del Consiglio di Stato non basta agli affari attuali. Citerò un solo fatto, questo: la sezione della giustizia e dei culti, oltre gli affari del Ministero di grazia e giustizia, deve trattare anche gli affari relativi ai lavori pubblici e quelli del Ministero degli esteri.

Sembra una stonatura che quella sezione debba occuparsi di materie, che non combinano col concetto della sua istituzione. La nuova legge però ci porterà il vantaggio di un riordinamento delle sezioni attuali in un modo più logico e, siccome alcuni affari della sezione dell'interno del Consiglio di Stato saranno trattati dalla nuova sezione, noi potremo attribuire all'interno, per esempio, le opere pubbliche e qualche altra materia, la quale grava sulla sezione della giustizia, la quale non basta oggi al lavoro attuale.

Il presidente del Consiglio di Stato, l'illustre senatore Cadorna, si lagna ogni giorno. Gli affari da 6000, quanti erano 10 o 12 anni fa, sono saliti a 14,000. È un numero immenso, e ancora non c'è la sezione nuova.

E dico questo, non perchè noi non ci interessiamo delle osservazioni che ci fa la Camera, e che abbiamo fatto noi stessi.

Quindi cureremo, faremo il possibile perchè il bilancio dello Stato non abbia un peso superiore a quello che le limitate esigenze della legge richiederanno.

Presidente. L'onorevole Cuccia ha facoltà di parlare.

Cuccia. Se attualmente il Consiglio di Stato ha il numero d'impiegati necessari per l'attuale lavoro, io non lo so, nè lo voglio indagare. Ammetto che dall'egregio presidente del Consiglio di Stato siasi sperimentato per qualche servizio, per qualche sezione, una mancanza di braccia, ma ad ogni modo noi dobbiamo guardare alle variazioni possibili del programma del Consiglio di Stato, per effetto di questa nuova sezione.

Ora io dico: la nuova sezione che si aggrega

al Consiglio di Stato attirerà a sè sotto la forma contenziosa tutti o la massima parte di quegli affari, che ci andavano sotto forma consultiva. Quindi indipendentemente dal ritocco, che l'organico del Consiglio di Stato può richiedere, io credo che tanto sul Ministero dell'interno quanto sugli stessi impiegati del Consiglio di Stato, si potrà fare assegnamento per provvedere la sezione nuova. Io naturalmente non domando nè posso pretendere un impegno dal ministro in termini assolutamente illimitati, è una raccomandazione, che con piacere vedo che il Governo accoglie, e che farà valere per quanto è possibile.

Presidente. Non essendovi altre osservazioni pongo a partito l'articolo 18 ora divenuto 21.

(È approvato).

“ Art. 19 che diventa 22. Con regi decreti, a proposizione del ministro dell'interno, sentito il Consiglio di Stato, saranno determinate le norme del procedimento da seguirsi avanti la sezione del contenzioso e sarà provveduto a quant'altro possa occorrere per l'esecuzione della presente legge. ”

(È approvato).

“ Art. 20 ora diventato 23. Sono abrogati gli articoli 11, 25, 26 e 27 della legge 20 marzo 1865, allegato D, sul Consiglio di Stato: sono parimenti abrogate tutte le disposizioni contrarie alla presente legge o che provvedano sulle materie sulle quali essa dispone. ”

(È approvato).

“ Art. 21, ora 24. Il giorno in cui andrà in vigore la presente legge sarà fissato per decreto reale. ”

L'onorevole ministro dell'interno ha facoltà di parlare.

Crispi, ministro dell'interno. Io non ho nulla da dire circa a quest'articolo. Soltanto vorrei chiedere alla Camera la facoltà di coordinare questa legge con quella già esistente sul Consiglio di Stato, di guisa che proporrei che qui si ripetesse ad un dipresso quanto si disse nell'articolo finale della legge comunale e provinciale.

Presidente. L'onorevole ministro dell'interno chiede che piaccia alla Commissione di formulare l'articolo 24 in modo che contenga la disposizione che attualmente contiene, ma che inoltre dia facoltà al Governo di coordinare questo disegno di legge, quando sarà legge, con quella già esistente sul Consiglio di Stato, seguendo la

formula ed il metodo che fu tenuto per la legge comunale e provinciale.

Tale, mi pare, la proposta.

Crispi, ministro dell'interno. Sì, signore.

Presidente. Se ora la Commissione non è in grado di formulare quest'articolo, potrà farlo domani, quando riferirà sul coordinamento di tutto il disegno di legge.

Tondi, relatore. La Commissione dichiara che presenterà questa formola domani quando riferirà sul lavoro di coordinamento.

Presidente. Allora quest'articolo che sarebbe il 24 è rimandato a domani.

Crispi, ministro dell'interno. Signor presidente, quest'articolo si può votare anche ora.

Quell'altra disposizione formerà un articolo a parte.

Presidente. Allora metto a partito l'articolo 24. Lo rileggo :

“ Il giorno in cui andrà in vigore la presente legge sarà fissato per decreto reale. ”

Chi l'approva, si alzi.

(È approvato).

La Commissione riferirà poi domani relativamente alla proposta del Governo per l'autorizzazione di coordinare l'intero disegno di legge colla legge sul Consiglio di Stato.

Poi si procederà alla votazione a scrutinio segreto.

Comunicansi due interpellanze l'una dei deputati Cafiero e Carcano, l'altra dei deputati Galli Maldini e Sola.

Presidente. Comunico alla Camera le due seguenti domande d'interpellanza; l'una presentata dagli onorevoli Cafiero e Carcano del seguente tenore :

“ I sottoscritti chiedono d'interpellare gli onorevoli ministri dell'interno e della finanza circa i provvedimenti che il Governo intende adottare riguardo alla crisi economica che affligge in modo speciale le Puglie e se sia disposto ad accogliere l'istanza del Consiglio provinciale di Bari per la riduzione della tassa sugli alchools. ”

Prego l'onorevole ministro di dichiarare se e quando intenda rispondere a quest'interpellanza.

Crispi, presidente del Consiglio. Mi metterò di accordo col mio collega delle finanze, perchè la questione è complessa e non riguarda soltanto me;

quindi dirò alla Camera se e quando potremo rispondere.

Presidente. Onorevole Cafiero, ha udito la risposta dell'onorevole ministro? Accetta?

Cafiero. Sissignore.

Presidente. L'altra domanda d'interpellanza, presentata dagli onorevoli Galli, Maldini e Sola, è la seguente:

« I sottoscritti domandano d'interpellare l'onorevole ministro dell'istruzione pubblica sugli intendimenti suoi circa il collocamento dei quadri d'arte moderna trasportati da Strà a Venezia e sui provvedimenti che giudica di prendere a vantaggio dell'Istituto e per evitare i pericoli d'incendio in quell'Accademia di belle arti. »

Prego l'onorevole ministro della istruzione pubblica di dichiarare se e quando intenda di rispondere a questa interpellanza.

Boselli, ministro dell'istruzione pubblica. Se gli onorevoli interpellanti e la Camera lo consentono, risponderò lunedì, in principio di seduta.

Presidente. Onorevole Galli, consente?

Galli. Consento.

Presidente. Allora lo svolgimento di questa interpellanza sarà iscritto nell'ordine del giorno di lunedì.

Gli onorevoli Nicotera e Bonghi svolgono due proposte di legge d'iniziativa parlamentare.

Bonghi. Chiedo di parlare.

Presidente. L'onorevole Bonghi vorrebbe che si procedesse allo svolgimento della sua proposta di legge?

Bonghi. Si tratta di pochi minuti.

Presidente. Onorevole ministro dell'interno, ritiene che debba aver luogo ora o domani lo svolgimento dei disegni di legge proposti dagli onorevoli Bonghi e Nicotera?

Crispi, ministro dell'interno. Per la mozione dell'onorevole Bonghi, che si riferisce alla nomina di una Commissione d'inchiesta sulle condizioni economiche del regno, è bene che siano presenti i miei colleghi dell'agricoltura e delle finanze, ai quali, più che a me, essa importa; per quanto, poi, si riferisce alla proposta per il ritorno allo scrutinio uninominale, sono indifferente che si svolga adesso...

Bonghi. È un affare di cinque minuti.

Crispi, ministro dell'interno. Ma mi pare che non ci sia l'onorevole Nicotera. (*C'è! c'è!*) Del resto, io ho poche cose da dire.

Bonghi. È affare di cinque minuti.

Presidente. Onorevole Bonghi, lo svolgimento della sua mozione ha inteso che converrà rimetterlo ad altro giorno: perchè interessa anche altri ministri che non sono presenti.

Bonghi. Va bene.

Presidente. Però l'onorevole ministro consente che abbia luogo ora lo svolgimento dei due disegni di legge, uno dell'onorevole Nicotera e l'altro dell'onorevole Bonghi, circa il ritorno al collegio uninominale, affinché, se la Camera crede, possano essere presi in considerazione.

Questi due disegni di legge furono già ammessi alla lettura dagli Uffici.

(*Parecchi deputati stanno nell'eminciclo*).

Prendano i loro posti!

Si dà lettura del disegno di legge proposto dall'onorevole Nicotera.

Pullé, segretario, legge.

Presidente. L'onorevole Nicotera ha facoltà di parlare.

Nicotera. (Segni di attenzione). D'ordinario lo svolgimento dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare si riduce più che ad altro ad un appello alla cortesia della Camera. E deve essere così, poichè non sarebbe possibile nè al proponente nè al Governo di svolgere in tutte le sue parti il disegno di legge che presenta, quando ancora gli uffici non l'hanno esaminato. Quindi un vero e proprio svolgimento non può aver luogo. (*Molti deputati occupano l'eminciclo*).

Voci. Al posto!

Presidente. Prendano il loro posto, onorevoli colleghi!

Nicotera. Io poi sono in condizione anche più speciale; avendo avuto l'onore di presentare altra volta questo disegno di legge, e avendo la Camera e il Governo avuto la cortesia di consentire che fosse preso in considerazione, il mio compito è anche più ristretto; quindi mi limito a pregare la Camera e il Governo che vogliano essermi cortesi la seconda volta come furono la prima.

Presidente. Poichè il disegno di legge dell'onorevole Bonghi che fu dagli Uffici ammesso alla lettura, si riferisce allo stesso argomento del disegno di legge svolto dall'onorevole Nicotera, gli darò facoltà di parlare ora; e poi l'onorevole ministro risponderà ad entrambi.

Si dà lettura del progetto di legge dell'onorevole Bonghi.

Pullé, segretario, legge.

Presidente. Onorevole Bonghi ha facoltà di parlare.

Bonghi. Io non ho nessuna parola da aggiungere a quelle dell'onorevole Nicotera.

Nella sessione scorsa questi due disegni di legge non furono discussi: io, relatore, presentai la relazione; ne scrissi gran parte.

Crispi, presidente del Consiglio. Non fu stampata.

Bonghi. Se l'onorevole Crispi avrà tempo da perdere potrà leggerla stampata fra le carte della segreteria; ma io che non ho tempo da perdere mi guarderò bene dal rileggerla. *(Si ride)*.

Crispi, presidente del Consiglio. Io ne ho meno di lei!

Bonghi. Non terminai la relazione nè la feci distribuire appunto perchè il progetto era uscito fuori dagli studi della Camera.

Avendo letto nei giornali (giacchè quel giorno io non era presente) che l'onorevole Nicotera ripresentava la sua proposta, niente di più naturale che ripresentassi la mia.

Io non ho quindi che a pregare la cortesia del Governo, come ha fatto l'onorevole Nicotera, acciò voglia consentire che questo disegno sia studiato da una Commissione e torni non immediatamente, ma insomma il più presto possibile, nelle condizioni alle quali era già arrivato. Soltanto prego la Camera e l'onorevole presidente di volere che questi due disegni di legge siano affidati all'esame di una stessa Commissione, giacchè il soggetto è uno solo; e non ho altro da dire.

Dopo la risposta dell'onorevole ministro dell'interno pregherò la cortesia di lui e quella del presidente della Camera perchè vogliano determinare il giorno in cui, presenti anche gli altri ministri, io possa svolgere la mia mozione, la cui efficacia andrebbe molto a scemare se troppo tempo dovesse passare prima dello svolgimento di essa.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole presidente del Consiglio.

Crispi, presidente del Consiglio. Il Ministero naturalmente non si oppone a che siano presi in considerazione i due disegni di legge per il ritorno allo scrutinio uninominale presentati dagli onorevoli Nicotera e Bonghi. Se però io sapessi di essere ascoltato, io non farei che una sola preghiera ai due onorevoli deputati. *(Forte!)*

Questi disegni di legge vengono un po' presto. Noi siamo appena al terzo anno della Legislatura, nè vediamo vicino lo scioglimento della Camera e la convocazione dei collegi elettorali...

Bonghi. E chi lo può sapere?...

Crispi, presidente del Consiglio. Io, per parte mia, potrei saperlo! *(Viva ilarità)*

Bonghi. Chiedo di parlare.

Crispi, presidente del Consiglio. Io non ho intenzione di provocare dalla Corona lo scioglimento della Camera, nè la Camera naturalmente vorrà che io affretti una proposta, la quale...

Una voce. Se staremo bonini!

Crispi, presidente del Consiglio. ... la quale non credo possa essere necessaria, nè imminente. Dunque io diceva: sono d'accordo con gli onorevoli deputati Bonghi e Nicotera che qualche cosa bisogna fare, qualche riforma bisogna attuare alla legge elettorale politica; ma bisogna farla a tempo.

Io non sono molto amico del sistema attuale, e lo criticai abbastanza nel 1886, quando parlai ai miei elettori.

Io credo che esso abbia i difetti dello scrutinio uninominale, senza i vantaggi dello scrutinio di lista. Su questo non discuto, perchè non ne è il momento. Solamente io pregherei gli onorevoli Bonghi e Nicotera, anche non essendo sicuro che la mia preghiera sia da loro esaudita, che rimandassero ad altro tempo la loro proposta. Se essi insistono, ripeto, il Governo non fa che quello che suol farsi in simili casi, cioè acconsente che la Camera prenda in considerazione.

Dirò tuttavia un'altra cosa: il disegno di legge dell'onorevole Nicotera prevede un fatto della maggiore importanza, vale a dire l'aumento di popolazione, e come non sia logico di ripristinare i collegi come erano prima della legge del 1882: egli ha ragione nel proporre che si nomini all'uopo una Commissione composta di senatori, deputati e di amministratori, perchè studii questa parte della sua legge, e proponga la nuova circoscrizione elettorale; la quale poi dovrebbe farsi con decreto reale.

L'onorevole Bonghi si limita solamente a chiedere che si ripristini la legge del gennaio 1882.

In quanto al concetto dell'onorevole Nicotera, che è esatto, mi pare che uno studio ancora bisogna farlo; ad ogni modo, ripeto, non mi oppongo a che sian presi e l'uno e l'altro progetto in considerazione.

Mi limito a queste osservazioni, e resta all'onorevole Nicotera e all'onorevole Bonghi di vedere se credono di accettare la mia preghiera.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Nicotera.

Nicotera. Io sarei veramente lieto di accettare l'invito che testè faceva l'onorevole presidente del Consiglio, ma io pregherei alla mia volta l'onorevole presidente del Consiglio di riflettere

che se non si discute ora questo argomento, potrebbe aver luogo per una di quelle ragioni che ora noi nè il presidente del Consiglio non prevediamo, lo scioglimento della Camera, ed allora noi dovremmo rifare le elezioni generali con un sistema che egli stesso, l'onorevole presidente del Consiglio, riconosce che deve essere modificato.

Sarebbe vero inconveniente se la Camera non discutesse la mia proposta, non dico immediatamente, perchè il presidente del Consiglio sa benissimo che questo disegno di legge deve essere prima discusso dagli uffici, che gli uffici devono nominare i commissari; che i commissari devono fare un certo studio, e che quando sarà allo stato di relazione non è detto che la Camera lo discuta immediatamente, e quando si metterà nell'ordine del giorno, il presidente del Consiglio avrà modo di domandare che sia ritardato; e ritenga che forse nè io nè l'onorevole Bonghi, abbiamo fretta di discuterlo, fra 24 o 48 ore.

Ma è certo che questo disegno di legge può dare occasione alla Camera ed al Governo di togliere quegli inconvenienti, sui quali ora è inutile discutere, ma che lo stesso presidente del Consiglio ha riconosciuti.

Quindi io ringrazio il presidente del Consiglio, di aver consentito che si prenda in considerazione il mio disegno di legge; e credo che vorrà ritenere, che se da parte mia non accetto il rinvio, non è per ostinazione, ma perchè realmente credo che non gioverebbe a nulla, non modificherebbe nulla, lascerebbe le cose come si trovano, e noi non saremmo mai in grado di poterlo discutere.

Del resto io ricordo all'onorevole presidente del Consiglio, che quando il Parlamento votò la nuova legge elettorale, non venne in mente a nessuno che perchè il Parlamento votava una nuova legge elettorale (e badate che allora si trattava di allargare il diritto elettorale, che è ben altra cosa), dovesse immediatamente essere sciolto. Anzi ricordo che passò molto tempo prima che questo avvenisse.

Ora se il riformare in tutto la legge elettorale, non produsse la conseguenza necessaria dell'immediato scioglimento della Camera, molto meno potrebbe produrla un disegno di legge, che modificasse soltanto il modo con cui gli elettori debbano esprimere la loro volontà!

Per queste ragioni, malgrado tutta la mia buona volontà di accettare l'invito dell'onorevole presidente del Consiglio, mi trovo nella necessità di insistere.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole presidente del Consiglio.

Crispi, presidente del Consiglio. Non è questo La materia ha bisogno di studio, ed il fatto medesimo, che il deputato Nicotera chiede che la circoscrizione dei nuovi collegi elettorali non sia fatta dalla Camera, ma con decreto reale, lo prova.

Il disegno di legge proposto dall'onorevole deputato Nicotera sottrae alla Camera una parte principale della legge, la circoscrizione elettorale, e la dà al potere esecutivo.

Ora, io non credo che questo sia un buon precedente. Dopo ciò, se tra l'onorevole Nicotera e me ci si potesse mettere d'accordo perchè la materia fosse studiata e perchè un disegno di legge venisse presentato dopo gli studi necessari, io credo che sarebbe meglio. Ma ad ogni modo io non insisto, io non ho fatto se non una preghiera; se essa non viene accettata, le cose andranno per la via ordinaria.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Bonghi.

Bonghi. Io ho interrotto l'onorevole presidente del Consiglio quando ha detto che in lui non era nessuna intenzione di sciogliere la Camera e perciò nessuna premura di discutere la legge.

Crispi, presidente del Consiglio. Cioè di proporre al Re di scioglierla.

Bonghi. Su ciò non ci può essere dubbio. (*Si ride*).

Ora, io diceva, l'onorevole Crispi è troppo uomo di Stato per dover affermare che sa di non voler sciogliere o di non voler proporre al Re di sciogliere la Camera. Ma egli non può sapere se domani egli non dovrà fare per necessità quello che oggi gli pare superfluo.

Perciò se si riconosce da una parte e dall'altra che vi sono difetti nel modo col quale sono ora eletti i deputati, giova correggere questi difetti non il più tardi ma il più presto possibile.

D'altra parte io riconosco la mia proposta per tutt'altro che definitiva e buona. Io sono troppo vecchio deputato, ho troppa cognizione delle proposte di iniziativa parlamentare e perfino delle proposte del Governo per non sapere che una troppo grande fatica nel farle buone è quasi del tutto perduta, dappoichè la condizione delle cose è tale che le leggi sono fatte e rifatte dalle Commissioni e dalla Camera stessa. Perciò io sono lontanissimo dal difendere la formola del mio disegno. D'altra parte è certo che presentare un disegno di legge, prenderlo in considerazione, mandarlo agli Uffici, eleggere la Commissione non è un procedimento, il quale debba fare riuscire il disegno di legge in un assai breve tempo;

il Governo può prendere tutto il tempo che crede necessario. Si è visto questo nelle due Sessioni anteriori.

Per ultimo è necessaria un'altra osservazione.

La Commissione, alla quale furono mandati questi due disegni di legge, era quella a cui era stato commesso l'esame di un disegno di legge presentato dall'onorevole Depretis.

Se l'onorevole Nicotera aveva aggiunta quell'articolo nel suo progetto, era appunto riferendosi a quell'altro disegno di legge, che era allo studio della Camera. Sicchè, da una parte io sono costretto a mantenere dinnanzi alla Camera il disegno di legge e sono altresì costretto, con grande mio piacere, a ringraziare il presidente del Consiglio, che non si oppone a prenderlo in considerazione, ed a pregare la Camera di voler avere la stessa cortesia del ministro.

Presidente. Onorevole Nicotera, ha facoltà di parlare.

Nicotera. Io proprio sarò stato infelice nello spiegarmi. Mi è sembrato però di aver detto chiaramente che la presentazione di questo disegno di legge da parte mia e dell'onorevole Bonghi ha lo scopo principale di far studiare la questione. Ed io non saprei vedere in qual modo si potrebbe raggiungere questo scopo, se non col mezzo di un disegno di legge.

Il presidente del Consiglio ha detto: ma l'onorevole Nicotera lascia al potere esecutivo la nomina di una Commissione. No, onorevole presidente del Consiglio, io non consento una facoltà, così estesa.

Io dico che la Commissione dovrebbe essere composta di deputati, di senatori e, naturalmente, di membri del Governo. Ma i deputati ed i senatori non deve nominarli il decreto reale.

Crispi, presidente del Consiglio. La circoscrizione elettorale si dovrebbe però stabilire con decreto reale.

Nicotera. Se il presidente del Consiglio facesse una proposta concreta, la quale conducesse allo scopo, che io e l'onorevole Bonghi ci proponiamo, io non avrei nessuna difficoltà di pregare la Camera di sospendere ogni deliberazione intorno alla mia proposta di legge. Quale dovrebbe essere la proposta concreta del presidente del Consiglio? Dovrebbe promettere che in un determinato tempo egli stesso prenderà l'iniziativa nel modo che vuole o domanderà alla Camera o al Senato, o per decreto reale provvederà alla formazione di quella Commissione che mi propongo di fare nominare io per lo studio di questo argomento. Ora io non credo che il presidente del

Consiglio sia disposto a fare questa proposta, e allora io non ho altro mezzo che quello di lasciar percorrere al mio progetto tutti gli stadi prescritti dal regolamento per arrivare a quell'ultima conseguenza alla quale vuole arrivare il presidente del Consiglio.

Presidente. L'onorevole presidente del Consiglio ha dichiarato di non opporsi alla presa in considerazione delle proposte di legge presentate dall'onorevole Bonghi e dall'onorevole Nicotera.

Pongo a partito la presa in considerazione di questi due disegni di legge.

Chi l'approva si alzi.

(La Camera approva.)

L'onorevole Bonghi ha proposto che l'esame di questi due disegni di legge sia affidato ad una unica Commissione, sicchè formino oggetto di una sola relazione. Se non vi sono osservazioni, questa proposta s'intenderà approvata.

(È approvata.)

Onorevole presidente del Consiglio, l'onorevole Bonghi l'ha pregato di voler far conoscere in qual giorno possano essere presenti i suoi colleghi dell'agricoltura e delle finanze che sono interessati allo svolgimento della mozione da lui presentata.

Crispi, presidente del Consiglio. Dirò domani il giorno in cui i miei colleghi ed io potremo essere presenti.

Presidente. Accetta, onorevole Bonghi?

Bonghi. Accetto.

La seduta termina alle 5.55.

Ordine del giorno della tornata di domani.

1. Seguito della discussione sul disegno di legge: Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato. (6) (Sessione scorsa 139)

2. Svolgimento di una proposta di legge del deputato Vendramini.

Discussione dei disegni di legge:

3. Conversione in legge di tre reali decreti del 29 settembre e 28 ottobre 1888, riguardanti eccedenze di sovrimposte comunali sul limite medio del triennio 1884-85 86. (1) (Sessione scorsa 192)

4. Distacco della frazione Crispi dal comune di Canonica d'Adda e dal circondario di Treviglio e aggregazione al comune di Capriate

d'Adda e al circondario di Bergamo. (7) (Sessione scorsa (119)

5. Conversione in legge del regio decreto 6 agosto 1888, con cui si approva la Convenzione per un servizio settimanale di navigazione a vapore fra Brindisi e Patrasso e pel prolungamento a Patrasso dell'attuale servizio fra Brindisi e Corfù. (8) (Sessione scorsa 195)

6. Conversione in legge del regio decreto 18 agosto 1888, n. 5706, (serie 3^a), con cui si approva la convenzione per un servizio quindicinale di navigazione postale e commerciale fra Genova e Batavia. (9) (Sessione scorsa 196)

7. Proroga per sei mesi del trattato di commercio e di navigazione italo-nicaraguese del 6 marzo 1868. (13) Sessione scorsa 180)

8. Approvazione di vendite e permutate di beni

demaniali e di altri contratti stipulati nell'interesse di servizi pubblici e governativi. (18) (Sessione scorsa 145)

9. Proroga della convenzione con la Società Peninsulare ed orientale per un regolare servizio quindicinale di navigazione a vapore fra Venezia ed Alessandria d'Egitto, toccando Ancona e Brindisi, in coincidenza a Brindisi col servizio inglese oltre Suez. (51) (Sessione scorsa 191)

PROF. AVV. LUIGI RAVANI
Capo dell'ufficio di revisione.

Roma 1889. — Tip. della Camera dei Deputati
(Stabilimenti del Fibreno).
