

Il Direttore dell'Ufficio Studi ringrazia vivamente l'Avvocato Giovanni Crisostomo Sciacca, per la disponibilità da Lui manifestata alla pubblicazione sul sito istituzionale della giustizia amministrativa della Sua tesi di laurea – fino ad ora inedita - dal titolo 'La III Sezione del Consiglio di Stato e la sua giurisprudenza' e di cui è stato relatore il Professore Guido Astuti.

Si tratta di un accurato e prezioso lavoro che ripercorre in dettaglio la giurisprudenza ottocentesca della Terza Sezione del Consiglio di Stato quale giudice del contenzioso amministrativo e che richiama in dettaglio anche decisioni e pareri non pubblicati all'epoca sulle riviste giuridiche, di cui non va perduta la memoria.

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA  
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
ISTITUTO DI DIRITTO ITALIANO

◦  
◦ ◦

LA III SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO  
E LA SUA GIURISPRUDENZA

Relatore Ch.mo Prof. Avv. Guido ASTUTI

Candidato Giovanni Crisostomo SCIACCA

## I N D I C E

- Bibliografia pag. I
- Leggi richiamate nel testo pag. III
- Atti e relazioni parlamentari  
richiamati nel testo pag. V
- Introduzione pag. 1
- Il Consiglio di Stato dalla sua  
Istituzione allo Statuto pag. 5
- Il Consiglio di Stato dallo  
Statuto alla legge dei pieni poteri pag. 21
- Il Regio Decreto 30 ottobre 1859 n.  
3707 sul riordinamento del Consiglio  
di Stato pag. 41
- Precedenti Storici del Regio Decreto  
30 ottobre 1859 n.3708 pag. 47
- Il Regio Decreto 30 ottobre 1859 n.  
3708 sul contenzioso amministrativo pag. 70
- La Giurisprudenza della III Sezione  
del Consiglio di Stato pag. 88
- La sopravvivenza nel Regno d'Italia  
di organi giuridici amministrativi  
degli Stati preunitari e l'unificazione  
amministrativa pag. 151

## I

- L. Armani. Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive, in Orlando, Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano. Milano 1897-1935.
- G. Astuti. Gli ordinamenti giuridici degli Stati Sabaudi, in Storia del Piemonte. Torino 1960.
- G. Astuti. L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Napoli 1966.
- V. Bono. Il Consiglio di Stato nella Legislazione italiana. Stradella 1888.
- S. Cilibrizzi. Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia, da Novara a Vittorio Veneto. Milano-Roma 1923.
- B. Crosa. La concessione dello Statuto. Carlo Alberto ed il ministro Borelli redattore dello Statuto. Torino 1936.
- G. De Gioannis  
Gianquinto Diritto Amministrativo d'Italia informato al carattere nazionale. Pavia 1984
- G. De Nava Voce "Consiglio di Stato" in Digesto Italiano. Vol. VIII, pag. II. Torino 1895-1898.
- A. De Rosa. Il Consiglio di Stato nel governo parlamentare. Napoli 1887.
- F. Dias. Corso completo di Diritto Amministrativo. Napoli 1854.
- A. C. Jemolo. Il Consiglio di Stato tra il 1848 ed il 1865. Riv. Dir. Pubbl. 1931, I 440 e segg.
- M.S. Giannini. La Giustizia Amministrativa. Roma 1966  
E. Guicciardi Voce "Consiglio di Stato" in Nov. Digesto Italiano. Vol. III. Torino 1938.

## II

- G. Landi Il Consiglio di Stato. Milano 1955.
- B. Lomonaco. Legge e regolamenti del Consiglio di Stato commentati. Roma, 1894
- G. Manna. Partizioni teoriche del Diritto Amministrativo. Napoli 1980,
- V. Orlando. Voce “Contenzioso Amministrativo” in Digesto Italiano cit.
- A. Petracchi. Le origini dell’ordinamento comunale e provinciale italiano. Venezia 1962
- L. Piccardi La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa, in il Consiglio di Stato, Studi in occasione del Centenario. Roma 1932.
- G. Ranelletti. Voce “Contenzioso Amministrativo” in Nuovo Digesto Italiano cit.
- Gius. Rocco. Corso di Diritto Amministrativo. Napoli 1850.
- F. Salata. Re Carlo Alberto e l’istituzione del Consiglio di Stato, Studi cit.
- C. Schupfer. I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia, in Orlando, Primo Trattato cit.
- Vigna-Alberti. Dizionario di Diritto Amministrativo. Torino 1840-1851.
- C. Zoli. Cenni biografici dei componenti la Magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931), in il Consiglio di Stato, Studi cit.

### III

#### LEGGI RICHIAMATE NEL TESTO ANNO 1816

R.E. 25 giugno 1816 n. 406 pag. 148

#### ANNO 1831

R.E. 18 agosto 1831 n. 2417 pag. 8 e ss.  
LL.PP. 13 settembre 1831 n. 2429 pag. 16  
LL.PP. 20 ottobre 1831 n. 2440 pag. 18

#### ANNO 1832

LL.PP. 1 marzo 1832 n. 2488 pag. 18  
R. Br. 5 aprile 1832 n. 2508 pag. 17

#### ANNO 1835

R. Br. 24 agosto 1835 n. 101 pag. 138

#### ANNO 1840

R.E. 30 giugno 1840 n. 312 pag. 45

#### ANNO 1841

LL.PP. 26 agosto 1841 n. 350 pag. 19

#### ANNO 1842

LL.PP. 25 agosto 1842 n. 391 pag. 48

#### ANNO 1847

R.E. 29 ottobre 1847 n. 641 pag. 49 e ss.  
LL.PP. 30 ottobre 1847 n. 648 pag. 49  
R.E. 30 ottobre 1847 N. 653 pag. 19  
LL.PP. 30 novembre 1847 n. 660 pagg. 13 e 16

#### ANNO 1848

R.Br. 20 gennaio 1848 n. 667 pag. 20  
R. Br. 2 marzo 1848 n. 672 pag. 20

## IV

### ANNO 1859

R.D. 25 aprile 1859 n. 3345	pag. 41
R.D. 23 aprile 1859 n. 3702	pagg. 70 e 131
R.D. 30 ottobre 1859 n. 3704	pag. 46
R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707	pag.42 e ss..
R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708	pag. 70 e ss.
R.D. 6 novembre 1859 n. 3709	pag. 83 e 103
R.D. 16 novembre 1859 n. 3723	pagg. 84 e 85
R.D. 20 novembre 1859 n. 3754	pagg. 96 e 125
R.D. 20 novembre 1859 n. 3755	pag. 96
R.D. 20 novembre 1859 n. 3790	pag. 83
R.D.23 dicembre 1859 n. 3803	pag. 85
R.D. 23 dicembre 1859 n. 3804	pag. 84

### ANNO 1860

L. 24 giugno 1660 n. 4134	pag. 86
L. 14 luglio 1860 n. 4203	pag. 86

### ANNO 1861

R.D. 9 ottobre 1861 n. 25	pag.94
---------------------------	--------

### ANNO 1862

L. 14 agosto 1862 n. 800	pagg. 97 e 141
--------------------------	----------------

### ANNO 1865

L. 20 marzo 1865 all. D. e E n. 2248	pag. 183
--------------------------------------	----------

ATTI E RELAZIONI PARLAMENTARI RICHIAMATI NEL TESTO  
SUL CONSICLIO DI STATO

Progetto Pinelli del 21 agosto 1849	pag. 22 e ss.
Progetto Galvagno del 6 febbraio 1850	pag. 30 e ss.
Progetto Rattazzi del 5 maggio 1854	pag. 33 e ss.
Progetto Rattazzi del. 18 novembre 1862	pag. 161 e ss.
Progetto Peruzzi del 18 aprile 1864	pag. 170
Relazione della Com.ne della Camera (Rel. Piroli) del 15 dicembre 1864	pag. 171

SUL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

Progetto Calvagno del 2 dicembre 1850	pag.57 e ss.
Relazione della Comm.ne della Camera (Rel. Bon-Compagni) del I maggio 1851	pag.58
Progetto Rattazzi del 5 maggio 1854,	pag.59 e ss.
Progetto Rattazzi del 9 gennaio 1857	pag.63 e ss.
Relazione della Comm.ne della Camera (Rel. Tegas) del 12 giugno 1857	pag.64 e ss.
Progetto Minghetti del 27 aprile 1861	pag. 156 e ss.
Relazione della Comm.ne della Camera (Rel. Panattoni) dell'8 aprilo 1862	pag. 160
Progetto Peruzzi del 29 maggio 1863	pag. 163
Relazione della Comm.ne della Camera (Rel. Borgatti) del 9 maggio 1864	pag. 164 e ss.
Relazione della Comm.ne del Senato (Rel. Vacca) del 15 luglio 1864	pag. 179

## VI

### SULL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Progetto Lanza del 24 novembre 1864	pag. 180ù
Relazione della Comm.ne della Camera (Rel. Restelli) dell'11 gennaio 1865	pag. 180 e ss.
Relazione della Comm.ne del Senato (Rel. Cadorna) del 16 gennaio 1865	pag. 183

## INTRODUZIONE

La storia del Consiglio di Stato negli anni che vanno dalla proclamazione dello Statuto alle leggi di unificazione amministrativa non è molto conosciuta: mancano soprattutto studi sui progetti di legge, cioè sui fermenti del *jus condendum* di quegli anni, e su quella che fu la prima sezione giurisdizionale dell'Alto Consesso, la III sezione.

Bisogna dire che la giurisdizione della III sezione fu ben diversa da quella delle attuali sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, basata sulla difesa degli interessi (1), la cui tutela era, all'epoca, affidata all'amministrazione. Ma non fu certo difetto del legislatore questa che a noi, oggi, sembra una grave, gravissima carenza: al legislatore infatti nulla si può imputare se non di aver seguito la dottrina del suo tempo, specie se il legislatore fu Urbano Rattazzi, che prima di esser politico, fu celebre avvocato e “dottore aggregato”, cioè libero docente.

---

(1) V. C. Bozzi, *Presentazione al Massimario Completo della Giurisprudenza del Consiglio di Stato 1962 – 1966*, Roma s.d.

Il diritto amministrativo contava, negli anni immediatamente precedenti al '60, moltissimi cultori specie nel Regno delle Due Sicilie, ove il contenzioso amministratore prosperava sin dal regno del Murat, che vi aveva introdotto il sistema francese, diritto comune amministrativo in Italia.

Secondo gli autori del tempo, fra privato ed Amministrazione potevano sorgere solo “questioni che hanno luogo sopra materie che formano oggetto della pubblica amministrazione, e che compromettono l’interesse governativo di esse” (2), cioè questioni “1. dal contrasto dell’interesse di stato o civile nazionale con l’interesse privato – 2. dal contrasto dell’interesse provinciale o municipale con l’interesse di stato – 3. dal contrasto dell’interesse di stato o nazionale con l’interesse provinciale e municipale – 4. finalmente dal contrasto dell’interesse di una provincia, di un municipio o di altro stabilimento pubblico, con l’interesse di una o più altre associazioni della stessa natura” (3).

In ogni caso l’amministrato, per poter chiamare in giudizio

---

(2) Gius. Rocco, op. cit., pag. 329.

(3) Manna, op. cit., Vol. I, pag. 75 e 336.

l'amministrazione, ha bisogno di provare un diritto acquistato, e per diritto acquistato bisogna intendere un diritto precisamente ed individualmente significato sia dal legislatore sia dall'amministratore" (4): come si può vedere, degli interessi legittimi non si occupava il contenzioso amministrativo, pur avendo la dottrina esatta conoscenza. Valga per tutti l'esempio, riportato sempre dall'opera del Manna: "nelle questioni di elezioni e di nomine a qualsivoglia ufficio, venendo gli agenti dell'amministrazione attiva ad interporre la loro approvazione o ad esprimere il loro rifiuto, siccome in ciò l'amministratore si vale di quella cotale interpretazione larga che è piuttosto una nuova espressione di volontà; così non può essere permesso all'amministrato farne natura di giudizio, e potrà soltanto rimostrare, ossia chiedere all'amministratore medesimo, o a quello di grado superiore, che ritorni se è possibile sulla prima risoluzione per ritirarla o mutarla" (5). "Se l'amministrato potesse chiamare in giudizio (l'amministrazione), chiamerebbe

---

(4) *ivi*, pag. 338. (5) *ivi* pag. 340.

in giudizio il potere sovrano dello Stato” (6).

Tale mancata tutela degli interessi legittimi portò la giurisprudenza della III Sezione ad essere simile a quella di un qualsiasi tribunale, privandola per noi di molti motivi di interesse. Tale giurisdizione, basata su diritti regolati da leggi, venne necessariamente a cadere col cadere delle leggi stesse nel 1865, anno dell'unificazione amministrativa: forse per questo la III Sezione non lasciò traccia di sé, non essendo sufficienti cinque anni a conferire autorità ad una giurisprudenza.

La nostra ricerca ha per oggetto appunto la III sezione del Consiglio di Stato, alla quale è di necessario sfondo l'esame dell'attività legislativa degli anni che vanno dall'istituzione del Consiglio stesso sino alla unificazione amministrativa.

---

(6) Dias, op. cit., Vol. I, pag. 368.

## IL CONSIGLIO DI STATO DALLA SUA ISTITUZIONE ALLO STATUTO

Nell'intraprendere, secondo le premesse, un esame della storia del Consiglio di Stato dal 1831 al 1865, cioè dalla sua istituzione insino alla unificazione amministrativa, non si può prescindere dall'accennare, brevemente, al Consiglio di Stato francese, "la cui legislazione servì di precedente alla nostra" (7), risalendo per lo meno al tempo del Primo Consolato: infatti l'ossatura del Consiglio di Stato francese, e di conseguenza di quello italiano, è dovuta, come il Codice Civile, al genio napoleonico.

La costituzione consolare del 22 brumaio dell'anno VIII (13 dicembre 1799) prevedeva infatti un Consiglio di Stato cui competeva la redazione dei progetti di legge e dei regolamenti della pubblica amministrazione, oltre alla risoluzione della difficoltà che potevano nascere in materia amministrativa. Ma ben più importanti attribuzioni aggiungeva il regolamento del 5 nevosio dell'anno VIII (25 dicembre 1799, mille anni dopo l'incoronazione di Carlo Magno, nelle cui adunanze di vescovi e consiglieri si vuole intravedere la prima forma stabile di organo consultivo).

---

(7) De Rosa, op. cit., pag. 4.

Veniva affidato al Consiglio di Stato con codesto regolamento l'interpretazione delle leggi e le pronunce sugli affari contenziosi e sui conflitti d'attribuzione. Le funzioni del Consiglio di Stato furono mantenute tali nel Primo Impero, mentre con la Restaurazione venne istituito, nel seno del Consiglio stesso, un Comitato di legislazione e giustizia amministrativa al posto del Comitato del contenzioso. Il secondo Impero infine istituì, con decreto 31 dicembre 1852, un nuovo Consiglio, identico a quello della costituzione dell'anno VIII.

Giovava questa premessa, perché tutta la nostra legislazione in ordine alla materia amministrativa considerò la legislazione francese come un modello cui doveva necessariamente riferirsi, e distaccandosi dalla quale sentiva addirittura il bisogno di giustificarsi, come il ministro Pinelli nella sua relazione al progetto di legge relativo al riordinamento del Consiglio di Stato del 21 agosto 1849.

Nel Regno sabauda già esisteva sin dall'epoca feudale un Consiglio di Stato, o meglio un Consiglio del Re – Consilium

Nobiscum Residens - rappresentativo del ceto nobile, formato dai rappresentanti dell'aristocrazia per infrenare il potere assoluto del Re negli atti del suo governo. A questo Consiglio fu unito, con regolamento del 30 aprile 1749, il Consiglio dei Memoriali “tribunale d’equità, il quale conosceva delle domande rassegnate al Re in materia sia civile che criminale, e così delle moratorie, delle restituzioni in tempo ed, in intero, delle cause di revisione”. (8). Con l'invasione dei Francesi i due organi riuniti ebbero alterne vicende, ma vennero ripristinati, tal quali come al regolamento del 30 aprile 1749, con Regio Editto 21 Maggio 1814.

Prima ancora che Carlo Alberto principe di Carignano salisse al trono il 27 aprile 1831, un suo consigliere, secondo lo Sclopis o Prospero Balbo o il conte Alessandro Saluzzo, aveva preparato una memoria “Observations sur le Conseil d'Etat et sur les Communes sous le régime d’ Emanuel Philibert” (9), probabilmente per rendere il principe edotto sulle funzioni

---

(8) De Rosa, op. cit., pag. 8.

(9) F. Salata, op. cit. pag. 76, nota n. 12.

e l'utilità di siffatto organo. A parte le idee che tale memoria poté suscitare nel principe, è certo che già nel giugno del 1831, ad un mese dal suo insediamento sul trono, Carlo Alberto già preannunciava l'istituzione del Consiglio di Stato ai diplomatici piemontesi delle principali capitali estese. Il 18 agosto 1831 infine veniva emanato il R.E. n. 2417, pubblicato nelle due lingue ufficiali, francese ed italiano, controfirmato da Barbaroux e da l'Escarène, entrato in vigore il 1 novembre dello stesso anno, con il quale Carlo Alberto istituiva un Consiglio di Stato “ne' Regii Stati di terra – ferma”, istituzione che rientrava nel suo grande programma di riforme tendenti a creare una monarchia più aperta di quella dei suoi predecessori, monarchia, se non ancora rappresentativa, almeno paterna ed illuminata, sensibile ai bisogni ed al consenso dei sudditi. In Sardegna esisteva un Consiglio Supremo, con funzioni miste, consultative e giurisdizionali.

“Il Consiglio di Stato - come afferma il Rattazzi nel progetto di legge per il riordinamento del Consiglio di Stato stesso del 1854 - fu la prima istituzione della quale la generosa sapienza

di Carlo Alberto volle dotata il suo paese non appena fu chiamato governarlo” (10).

In verità, il prologo della legge vera e propria (“documento storico” secondo il De Nava, Consigliere di Stato e deputato al Parlamento (11) altro non è che un programma di governo, inteso a perfezionare e ad adattare la monarchia sabauda ai grandi cambiamenti che avevano, o avrebbero avuto luogo, e dei quali già si intravedeva, se non il pericolo, la insolita novità. “Esso rivela l'aspetto più vero di Carlo Alberto...; la figura del principe riformatore, maturato mezzo secolo più tardi di quella che sarebbe stata l'età adatta, sinceramente desideroso del bene dei suoi sudditi, di un'amministrazione economica, imparziale, retta, ma aliena dall'idea di condividere con qualsiasi altro organo la pienezza del proprio potere sovrano” (12).

A maggior ragione può ritenersi l'istituzione del Consiglio la

---

(10) Atti del Parlamento Subalpino 1853-1854, pag. 1470.

(11) De Nava, loc. cit. pag. 248.

(12) Jemolo, loc. cit., pag. 442.

prima vera opera politica di Carlo Alberto Re, se a detta del conte Alessandro Saluzzo che ebbe con lui grande dimestichezza, lo schema dell'Editto fu scritto di pugno del sovrano stesso (13).

Con questo Editto si veniva a “creare un Consiglio di Stato, il quale riunisca le funzioni tutte insino ad ora esercitate, o dai diversi Consigli permanenti dello Stato, o dai Congressi temporanei radunati a tempi non determinati” (14). Questa riunione era inoltre necessaria perché, come si può evincere dalla legge, vi doveva essere stato, nel passato, contrasto fra i vari Consigli, “una discordia di mire nociva al buon indirizzamento, ed all'agevole spedizione delle cose” (14).

Il Consiglio, composto da più Consiglieri, avrebbe dato pareri per gli affari ordinari e di più alta importanza, che sarebbero stati discussi sovente alla presenza del Sovrano stesso, il quale

---

(13) M. Zucchi, Carlo Alberto dalla Restaurazione all'avvento al trono nelle memorie inedite di Alessandro Saluzzo. Biblioteca di storia italiana recente, Vol. II, pag. 587. Richiamato in F. Salata, op. cit.

(14) Atti del Governo 1831, pag. 214.

li avrebbe approvati “con sollecitudine, quali valevoli a favorire il pronto incremento d'ogni bene” (15).

A differenza del Consiglio di Stato francese del Primo Consolato e della Consulta generale del Regno delle Due Sicilie, il Consiglio di Stato sabauda era organo esclusivamente consultivo, e non aveva alcuna giurisdizione sul contenzioso amministrativo.

Il Consiglio avveniva la presenza del Re o di un Vice presidente da lui annualmente nominato, ed era composto da tre Presidenti (uno per ognuna delle tre Sezioni: Interno; Giustizia, Grazia ed Affari Ecclesiastici; Finanze), da quattordici Consiglieri di Stato ordinari, da un Segretario Capo che verbalizzava le sedute e da Sotto-Segretari. Il Sovrano poi, “quando gli affari lo richiederanno”, avrebbe potuto aggiungere altre persone, a titolo di esperti, il cui numero però non avrebbe potuto superare la metà dei Consiglieri di Stato partecipanti alla deliberazione. Ma la vera innovazione era quella dei Consiglieri straordinari, cioè “due Cavalieri dell'ordine della SS. Annunziata, due Vescovi e due Consiglieri per ciascuna riunione di province componenti

---

(15) *ivi* pag. 215.

una divisione militare” (16), i quali sarebbero stati convocati ogni anno per l'Adunanza Generale sull'ordine del giorno stabilito dal Re con Regii Biglietti.

In questo modo il Consiglio di Stato diventava organo in certo senso rappresentativo, perché con l'immissione dei 22 rappresentanti delle 11 divisioni, il Re avrebbe sentito la parola ed addirittura il parere dei suoi sudditi, pur riservandosi, con l'inclusione dei membri aggiunti di sua fiducia, di controbilanciare sino alla parità il parere del Consiglio stesso.

A dimostrare la differenza di indirizzo politico del nuovo organo, basta guardare la lista dei nomi dei componenti il primo Consiglio di Stato (17). In questa composizione i membri dell'antico Consiglio di Stato e dei Memoriali sono poco rappresentati, e vanno a costituire la Commissione di Cancelleria prevista dall'art. 29 dell'Editto,

---

(16) *ivi* pag. 216.

(17) De Nava, *loc. cit.* pag. 249 e XL Annuario del Consiglio di Stato. Roma 1967.

mentre fra i Consiglieri si annoverano, a dimostrare l'importanza del Consiglio stesso, i più bei nomi dell'aristocrazia sabauda, quale Ignazio Thaon di Revel, il conte Alessandro Saluzzo, Prospero Balbo: aristocrazia non gelosa custode delle sue antiche prerogative, ma aperta alle nuove esigenze, aristocrazia che fece del Regno Sardo il Regno d'Italia.

La prima e la terza Sezione, Interno e Finanze, erano composte di quattro membri più il Presidente, ed esse dovevano deliberare con almeno tre Consiglieri, mentre la seconda, Giustizia, Grazia, ed Affari Ecclesiastici era composta, per il previsto maggior lavoro, da sei membri più il Presidente, e doveva deliberare con almeno cinque Consiglieri. In seguito, con Regie Lettere Patenti in data 30 novembre 1847 n. 660 il numero dei membri di cotesta Sezione sarebbe stato ridotto a quattro.

Il Consiglio deliberava a maggioranza assoluta o relativa, su:  
“Tutte le disposizioni generali destinate, ad avere forza di legge, ed i regolamenti di amministrazione pubblica, che dovranno essere sottoscritti al nostro ordine da uno dei Primi

nostri Segretari o dal Guardasigilli;

Le questioni di competenza, che potessero elevarsi fra le nostre Segreterie;

I conflitti di giurisdizione giudiziaria o di amministrazione, sempre quando non vi avrà provveduto qualche legge speciale;

I diversi oggetti che avessero dato occasione alle rappresentanze dei nostri Senati, e della nostra Camera de' Conti;

Le determinazioni generali che riguardano alla conservazione del buon ordine, alle Opere pie ed Istituzioni di carità, alla salute pubblica, al perfezionamento degli studi, e progresso delle scienze, all'agricoltura, all'industria, ed al commercio;

I bilancio generale dello Stato tanto attivo, che passivo, con supplementi di fondo che possono essere richiesti qualche volta dopo ordinato esso bilancio;

I cambiamenti a farsi sia nella determinazione, che nella natura e quantità delle pubbliche imposte;

Le condizioni dei prestiti, che i bisogni ben conosciuti dallo Stato potrebbero metterci nel caso di contrattare;

Le modificazioni che potessero aver luogo nel levarsi e rendersi conti del pubblico tesoro, o nella liquidazione del debito pubblico;

Le variazioni di cui fossero suscettivi i Regolamenti

sulle Dogane o sulle Gabelle, e le tariffe delle monete sia nazionali, che straniere;

I conti delle Amministrazioni e delle Intendenze generali;

Ed infine tutti gli altri affari non specificati di sopra, che noi crederemo conveniente di fare dapprima esaminare dal Consiglio di Stato” (18).

Il lavoro preparatorio veniva affidato a ciascuna Sezione secondo la competenza, e, nell'ambito della stessa, veniva incaricato un Consigliere di fare una relazione, che sarebbe stata esposta innanzi al Consiglio.

Le materie riguardanti le Segreterie degli Affari Esteri, della Guerra e della Marina, e della Real Casa non erano di competenza del Consiglio di Stato. Bisogna però ricordare che Carlo Alberto per mostrare la sua fiducia verso il Consiglio stesso, sottoposte a controllo, nonostante il disposto dell'Editto, anche la gestione della Real Casa.

L'art. 29, infine, stabiliva una Commissione di Cancelleria sotto la presidenza del Gran Cancelliere o del Guardasigilli, incaricata di riferire dei ricorsi in materia giuridica, corrispondenti agli odierni ricorsi straordinari al

---

(18) Atti del governo, 183, pagg. 218 e 219.

Capo dello Stato, sui quali poi il Consiglio di Stato decideva, Commissione composta da sei Referendari, come si è sopra accennato già membri del Consiglio di Stato e dei Memoriali, competenti dunque in questa materia: evidentemente questa Commissione non dovette svolgere attività soddisfacente, se si afferma che “per quanto riguarda gli affari di Grazia non è spedita” nelle Regie Lettere Patenti in data 30 novembre 1847 n. 660, con le quali essa veniva sciolta a decorrere dal giorno 1 Maggio 1848.

Il regolamento del Consiglio di Stato venne fissato con le Regie Lettere Patenti n. 2429 del 13 settembre 1831, ed esso, in via transitoria, sopprimeva il Consiglio di Stato e dei Memoriali, il Consiglio delle Finanze ed il Consiglio di Commercio di Torino. I Consiglieri straordinari erano di nomina annuale, mentre il Re si riservava di nominarne un numero indeterminato con carattere permanente. Lo scrutinio della seduta doveva essere verbalizzato dal Segretario, e le decisioni prese a maggioranza, con la possibilità di una relazione di minoranza:

nel qual caso avrebbe deciso il Re, o il Consiglio Generale, o la Sezione stessa cresciuta di nuovi membri. Gli affari si sarebbero discussi senza l'intervento di avvocati e procuratori, e gli interessati avrebbero solo potuto fornire, su richiesta, ulteriori documenti.

Veniva inoltre prevista una relazione generale annuale fatta dal Vice Presidente, che aveva lo scopo principale di illustrare l'ammontare delle entrate e delle spese pubbliche.

Il Regio Editto del 18 agosto 1831 e le Regie Lettere Patenti del 13 settembre 1831 contenevano fra l'altro la gerarchia dei Consiglieri, le precedenze fra quelli ordinari e straordinari, il modo di calcolarne l'anzianità. Ma dovettero sorgere molte questioni di protocollo, se si sentì il bisogno col Regio Brevetto n. 2508 del 5 aprile 1832 di chiarificare le disposizioni delle leggi predette; nel medesimo Regio Brevetto si stabilì che le nomine dei Consiglieri sarebbero state fatte a mezzo di Lettere Patenti su proposta del Segretario dell'interno, e l'assegnazione alle Sezioni

sarebbe stata disposta con Regii Biglietti.

Le attribuzioni del Consiglio di Stato venivano man mano aumentate, data la volontà del Re di ampliare la sfera d'influenza del Consiglio stesso.

Con Regie Lettere Patenti del 20 ottobre 1831 n. 2440, venivano conferite al Consiglio di Stato, anche per la Sardegna, funzioni già spettanti al Consiglio delle Finanze, giusta le Regie Lettere Patenti del 31 marzo 1817, riguardanti i vari contratti delle pubbliche amministrazioni, in ispecie le alienazioni dei beni delle pubbliche aziende, gli appalti di imposte, le dilazioni al pagamento delle stesse. Venivano altresì esaminati, se ne avesse richiesto il parere il Controllore Generale, i progetti annui di bilancio e di spoglio, mentre erano al Consiglio stesso devolute le funzioni di esame delle modificazioni del bilancio, a' termini delle Regie Lettere Patenti del 22 luglio 1826.

Le Regie Lettere Patenti del primo marzo 1832 n. 2488 avrebbero comunque già esteso questo controllo ai contratti dei Comuni, in questo caso di sola terra-ferma,

contratti che dovevano essere trasmessi a mezzo della Segreteria degli affari dell'Interno.

In data 26 agosto 1841, Regie Lettere Patenti n. 350 attribuivano al Consiglio di Stato le incombenze riguardanti bilanci, i conti e le spese proprie di ogni Provincia.

La competenza del Consiglio di Stato si estese poi alla Sardegna con Regio Editto 30 ottobre 1847 n. 653, entrato in vigore il primo maggio 1848, con l'abolizione del Consiglio Supremo di Sardegna, i cui affari vennero appunto divisi a seconda delle competenze, tra il Consiglio di Stato e il Magistrato di Cassazione. Per questa estensione alla Sardegna dell'ordinamento del Continente, tre regnicoli sardi sarebbero stati chiamati a far parte di questi due organi. In effetti vi erano già stati, prima del 1 maggio 1848 due Consiglieri di Stato, il Pes di Villa Marina ed il Manca di Thiesi di Villahermosa e Santacroce, cagliaritani.

L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, che con l'intervento dei Consiglieri straordinari avrebbero portato

la parola dei sudditi negli affari legislativi, non ebbe però mai luogo. “La rapidità del processo civile superò quello delle riforme, e la monarchia rappresentativa prese luogo della consultiva; il che avevano proposto il Gioberti ed il Balbo quale inizio delle riforme” (19).

Infatti l'unica convocazione dell'Adunanza Generale, fissata per il 15 marzo 1848 dal Regio Brevetto 20 gennaio 1848, n. 667 venne revocata, col Regio Brevetto 2 marzo 1848, n. 672, dove si affermava che la convocazione fatta per discutere i bilanci si era resa “senza oggetto” (erasi proclamato lo Statuto il 4 marzo 1848) e che bastava “al regolare disimpegno delle ordinarie incombenze economiche la cooperazione dell'ordinario Consiglio di Stato” (20).

---

(19) De Rosa, op. cit., pag. 10

(20) Atti del governo 1848, pag. 24.

## IL CONSIGLIO DI STATO DALLO STATUTO ALLA LEGGE DEI PIENI POTERI

Se, con l'avvento del sistema rappresentativo, il Consiglio di Stato aveva perduto la sua principale ragion d'essere, trovò nuova veste e nuova dignità come organo consultivo generale dell'Amministrazione.

Nell'intervallo di tempo fra l'emanazione dello Statuto e la riforma del 1859 vennero affermati importanti principi di diritto pubblico e di procedura nei pareri espressi dal Consiglio.

Da ricordare il parere 31 luglio 1850 tra (21), nel quale si afferma che gli italiani “non regnicoli” menzionati nella legge elettorale devono intendersi i cittadini degli Stati tra i quali sembrava possibile nel 1848 una unione federale; il parere 17 aprile 1852 (22) sulla posizione del nostro ordinamento della reversibilità delle pensioni; il parere 10 febbraio 1854 (23) sulla distinzione fra impiegati e salariati, ove i primi sarebbero quelli che necessitassero

---

(21) Giurisprudenza del Regno di Sardegna p. III, col. 153, Torino 1850.

(22) ivi col. 164, anno 1852.

(23) ivi col. 122, anno 1855.

per il loro lavoro di cognizioni scientifiche e letterarie, gli altri i prestatori d'opera materiale; il parere 7 ottobre 1858 (24) ove si profila la questione dell'immemorabile, e viene risolta come esenzione dall'onere della prova, considerando il tempo “sucedaneo probatorio” (25) come oggi insegnano illustri giuristi.

L'art. 83 dello Statuto prevedeva il riordinamento del Consiglio di Stato e pertanto, di fronte alla *vacatio legis* di così importante istituto, furono presentati, fino alle leggi del 1859, tenendo presente che il Re aveva promesso la realizzazione del Consiglio stesso nel discorso della Corona del 30 luglio 1849, tre progetti di legge: dal Pinelli (21 agosto 1849), dal Galvagno. (6 Febbraio 1850), e dal Rattazzi (5 maggio 1854), quest'ultimi due proponenti anche di progetti sulla riforma del contenzioso amministrativo.

Il progetto del Pinelli, Ministro dell'Interno, dichiaratamente ispirato dal Re, come affermava lo stesso

---

(24) *ivi*, col. 106, anno 1858.

(25) M.S. Giannini, *Dispense “I procedimenti amministrativi”*, pag. 131. Facoltà di Giurisprudenza della Università di Roma. Anno Accademico 1967-1968.

proponente, attribuiva al Consiglio di Stato una funzione puramente consultiva.

Partendo dall'ipotesi che la cosa pubblica “non potrebbe senza pericolo abbandonarsi totalmente” ai ministri, i quali “mancano per lo più di quella cognizione dell'universale amministrazione e delle leggi che governano”, il Pinelli riteneva il Consiglio di Stato, composto appunto permanentemente di uomini esperti della organicità della cosa pubblica, “corpo essenzialissimo all'organamento dello Stato” (26).

Veniva sempre portato a modello il Consiglio di Stato francese e per quello che riguardava lo spirito con cui era stato formato e per quello che riguardava il contenzioso amministrativo. Ma il Ministro del tempo rifiutava e l'uno e l'altro. Infatti il Consiglio di Stato francese “parte dall'idea di temperare... ciò che un'Assemblea unica poteva avere di troppo ardito, e ciò che il Governo poteva avere di troppo arbitrario”, e, diceva il Pinelli, ciò era inutile nel Regno di Sardegna, ove il Senato esercitava “in un certo modo l'ufficio di conservazione” (26)

---

(26) Atti del Parlamento Subalpino 1848-1849, pag. 69.

ed il potere esecutivo non poteva essere soggetto, per l'equilibrio costituzionale, ad un altro eventualmente quarto, potere: veniva quindi data al Consiglio “una voce soltanto consultiva” (27).

La giurisdizione d'appello sul contenzioso amministrativo, veniva “risolutamente” respinta, giudicandosi i componenti del Consiglio di Stato “persone più esperte nell'amministrare che nel giudicare” (27), considerando anche una strana anomalia quella di creare una Sezione giudicante nel seno di un corpo che esercitava, per sua natura, funzioni consultive. Si lasciava volutamente impregiudicata la questione se del contenzioso amministrativo dovesse giudicare il giudice ordinario, o come ab antiquo, la regia Camera dei Conti.

Prescelta dunque per queste ragioni la forma strettamente consultiva il Pinelli proponeva la formazione di quattro Sezioni: Grazia, giustizia ed affari ecclesiastici; affari interni, lavori pubblici, agricoltura e commercio; finanze; guerra e marina.

---

(27) *ivi*, pag. 70.

Il Consiglio doveva comporsi di un Presidente, di sedici Consiglieri ordinari (quattro per sezione) e di otto Consiglieri straordinari, “scelti fra le persone più distinte nelle professioni liberali, ed anche fra impiegati in aspettativa”. Innovazione nel progetto era la nomina di otto auditori, i quali “denno essere come il semenzaio di abili amministratori”, e a “prevenire il pericolo, pur troppo dalla passata esperienza segnalato, che simili posti si aprissero al favore ed alle condizioni di più agiata fortuna, si è stabilito che venissero decretati per concorso” (28).

Vastissima era l'area delle attribuzioni del Consiglio, infatti:

“Art. 1. Le funzioni del Consiglio di Stato toccano alla legislazione ed alla amministrazione; tanto in quelle come in queste il Consiglio non esprime che un parere.

Art. 2. Le funzioni di legislazione consistono:

1° Nella formazione dei progetti di legge, dei quali riceva incombenza dal Governo;

2° Nell'esame, nella discussione e nella elaborazione di quegli altri progetti già formati, che gli siano trasmessi dal Governo o dall'una o dall'altra delle Camere,

---

(28) *ivi*, pag. 71.

secondo l'iniziativa che rispettivamente loro s'appartiene;

3° Nella formazione od elaborazione dei regolamenti che dal Ministero gli vengono commessi o comunicati;

4° Nell'esame delle bolle o dei brevi pontifici che possono aver tratto all'università dello Stato, od anche una sola diocesi o provincia.

Art. 3. Le funzioni amministrative consistono:

1° Nel voto per lo stabilimento di nuove sedi vescovili, o soppressioni di sedi esistenti, e variazione nelle circoscrizioni delle diocesi;

2° Per lo stabilimento di comunità religiose o soppressioni di esistenti, e per l'esame e verifica delle regole o statuti degli ordini religiosi;

3° Per la costruzione o ricostruzione di chiese e presbiterii, sia che queste appartengano alla religione dello Stato che ad altri culti tollerati;

4° Per lo smembramento di antiche parrocchie, e creazioni di nuove, ovvero unione di esistenti;

5° Per l'approvazione di associazioni pie laicali e delle loro regole o statuti;

6° Per le domande di condoni, di multe, o debiti verso l'erario, quando eccedono la somma di duecento lire;

7° Per le concessioni di lettere di naturalità, anche quando non occorre per esse provvidenza legislativa;

8° Pel permesso ai sudditi di acquistarla in paese straniero,

- o di prendevi servizio, senza perdere i diritti civili;
- 9° Per le autorizzazioni a mutazioni di nome;
- 10° Per regolamenti delle carceri e dei bagni di forzati;
- 11° Per regolamenti generali che riguardano l'ordine e la sicurezza pubblica;
- 12° Per tutte le disposizioni regolamentarie relative al pubblico censimento;
- 13° Per regolamenti relativi alla coltivazione delle miniere e delle cave, e per la concessione delle medesime;
- 14° Per la classificazione dei fiumi, torrenti e corsi di acqua;
- 15° Per le derivazioni d'acque, e stabilimenti d'opifici sui fiumi o torrenti, e sulle loro derivazioni immediate, e pel trasporto dei legnami a galla;
- 16° Per lo stabilimento di dritti di pedaggio, o barriera, dei dazi comunali, e del dritto di peso, nei limiti determinati, o che saranno determinati da leggi speciali;
- 17° Per i piani di dissodamenti di lande, e di asciugamenti di stagni o paludi, e contratti relativi;
- 18° Per l'annessione di società, o corpi morali al godimento dei diritti civili;
- 19° Per l'autorizzazione alle società e corpi morali

di acquistare o di accettare eredità e legati;

20° Pei regolamenti relativi all'arte tipografica e libraria, ai pesi e misure, ai monti di pietà, alle casse di risparmio, alle società commerciali, ai ricoveri di mendicizia, spedali, manicomi, orfanotrofi, scuole infantili ed altre opere di beneficenza;

21° Per le domande di privilegio per invenzione o perfezionamento;

22° Per tutto ciò che riguarda la tutela amministrativa dei comuni, delle province e delle divisioni, nei casi e limiti che sono e saranno stabiliti da leggi speciali;

23° Per gli appalti e contratti di ogni sorta da stipularsi nell'interesse delle pubbliche aziende, e per le provvisori, ed altri atti non giudiziali, che producono, modificano o distinguono le obbligazioni delle parti contraenti in esse convenzioni, quando tali contratti eccedano il valore di lire 500;

24° Per la locazione di beni e dritti demaniali non eccedenti il novennio, e che superano l'annuo fitto di lire 50;

25° Pei regolamenti sulle pensioni di ritiro ed aspettativa degli impiegati civili e militari, e per la liquidazione delle medesime;

26° Ed infine per tutti quelli affari dipendenti dai vari Ministeri, sopra cui è chiesto il suo parere.

Art. 4. In via mista di legislativo e di amministrativo,

il Consiglio di Stato dà il suo avviso sui conflitti di attribuzioni positive e negative fra i diversi Ministeri, tra le aziende ed i pubblici funzionari. Conosce pure dei conflitti di giurisdizione fra la Camera dei Conti ed i magistrati d'appello, fra i Consigli d'intendenza e i tribunali ordinari, come altresì fra i tribunali civili e tribunali militari, e sopra gli eccessi della giurisdizione ecclesiastica.

Art. 5. Il parere del Consiglio di Stato debbesi di regola ricercare sopra tutti i progetti di legge, e sopra tutti i regolamenti che contengono sanzioni di pene, multe od ammende, sia che questi provvedimenti partano dall'iniziativa che s'aspetta all'una o all'altra Camera. Quando una provvisione di questo genere venga presentata alle Camere non munita del parere del Consiglio di Stato, vi sarà rimandata all'effetto di ottenere il voto richiesto.

È pure necessario il consulto sopra gli affari semplicemente amministrativi, di cui ai numeri 1, 2, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25 dell'art. 3.

Art. 6. Il consulto del Consiglio di Stato non è tuttavia necessario nei progetti di legge seguenti:

1° Quelli che portano lo stabilimento del bilancio dell'entrata e della spesa di ciascun esercizio;

2° Quelli per crediti supplementari, complementari o straordinari;

3° Quelli portanti regolamento definitivo del bilancio

di ciascun esercizio;

4° Quelli che portano fissazione del contingente annuo dell'esercito, e la chiamata delle classi di leva;

5° I progetti che portano rettificazioni di trattati e convenzioni diplomatiche;

6° Le leggi d'urgenza.

In questi casi tuttavia le Camere possono rinviare i progetti al Consiglio per suo parere.

Art. 7. Il voto del Consiglio di Stato non è mai obbligatorio nel Governo, salvo i casi contemplati dall'art. 4, nei quali esso è obbligatorio per il Ministero, e dovrà rendersi esecutivo con decreto reale” (29).

Nel messaggio fatto alla Camera dal Ministro Galvagno, successore del Pinelli, il 31 dicembre 1849, il Ministro stesso s'impegnava a riorganizzare il Consiglio di Stato, e pertanto il 6 febbraio del 1850, presentava un progetto di legge che, pur rimanendo fedele all'impostazione funzionale del precedente progetto, se ne distacca per quanto riguardava l'organizzazione interna. Date per scontate, sulle argomentazioni del Pinelli, l'utilità del Consiglio di Stato e le sue funzioni costituzionali diverse da quelle del Consiglio di Stato francese, si riavvicina dichiaratamente a quest'ultimo

---

(29) *ivi*, pagg. 71 e 72.

rendendo il Consiglio sabauda “il consigliere necessario del potere esecutivo pei progetti di legge che partono dalla sua iniziativa, e il consigliere facoltativo delle Camere per quella d’iniziativa parlamentare” (30). Sempre sulla scorta delle argomentazioni del progetto precedente, il Consiglio di Stato doveva rimanere “affatto estraneo alle funzioni giudiziarie del contenzioso amministrativo” (30) verso il quale in quell’epoca non si era troppo sensibili e del quale ancora non si avvertiva l'estrema importanza. Il Ministro avrebbe infatti proposto, di lì a poco, l'abolizione dei tribunali amministrativi.

Le sezioni rimanevano quattro, con le medesime attribuzioni del progetto del 1849, ma alla Sezione degli affari interni, lavori pubblici, agricoltura e commercio venivano aggiunti anche gli affari dell'istruzione pubblica, della quale incominciava a sentirsi, come già aveva avvertito Carlo Alberto nel prologo alla legge istitutiva del Consiglio di Stato, l'importanza estrema, e per la quale, nell'ottobre del 1848, era stato creato il Consiglio superiore.

---

(30) Atti del Parlamento Subalpino 1850, pag. 425.

Venivano eliminati dal progetto Galvagno sia i Consiglieri straordinari sia gli auditori, gli uni perché “membri saltuariamente...chiamati” non “avrebbero avuto né l’attitudine né l’esperienza” dei Consiglieri ordinari, gli altri perché “la cooperazione degli auditori alla spedizione degli affari sarebbe più imbarazzante che utile”, considerato inoltre che “l’arte pratica di amministrare s’impara fare meglio negli uffici delle amministrazioni inferiori dall’immediato contatto coi bisogni degli amministrati, che non... fra i gradi più elevati della gerarchia, ed attraverso il prisma di ambiziose speranze che bene spesso sarebbero dall’evento tradite” (31). Per supplire quindi alla mancanza e dei consiglieri straordinari e degli auditori, i membri del Consiglio di Stato venivano aumentati a venti, a modo che le Sezioni sarebbero state composte da cinque membri, con tutto ciò “procurando al tempo una leggera economia sul bilancio” (31). Per quel che riguardava le attribuzioni del Consiglio, il progetto Galvagno riprendeva testualmente il progetto Pinelli, innovando soltanto l’art. 2 n. 2,

---

(31) *ivi*, pag. 426.

per quel che riguardava la facoltà, al posto dell'obbligo, da parte delle Camere di consultare sui progetti di legge il Consiglio di Stato, e l'art. 5 "che annovera... anche gli eccessi del potere ecclesiastico e tutti i progetti di legge ed i regolamenti di amministrazione pubblica" (32).

Il 2 agosto 1853 il Ministro dell'interno Ponza di San Martino presentò al Consiglio di Stato uno schema sulla riforma del Consiglio di Stato stesso, sul contenzioso amministrativo, e sull'organizzazione comunale e provinciale, affinché ne venisse approntato il disegno di legge. La relazione, articolata in tre distinti disegni, fu però presentata al successore del Ponza di San Martino, Urbano Rattazzi, Ministro guardasigilli reggente il Dicastero dell'Interno, il 24 Marzo 1854, il quale nella tornata del 5 maggio successivo, presentava un progetto basato sulla relazione a lui presentata dal Consiglio di Stato. Il progetto doppiato da quelli riguardanti il contenzioso amministrativo e la Corte dei Conti, ed integrato dall'altro progetto di riforma del contenzioso

---

(32) *ivi.* pag. 426.

amministrativo del 1857, avrebbe poi dato vita alle leggi del 1859.

Il progetto, ben più esteso e nella relazione e nel testo degli altri, dei quali non è un perfezionamento e dai quali è autonomo, conteneva una completa disamina di tutti i problemi riguardanti il Consiglio stesso. Riaffermava il Ministro il valore dell'alto organo, che aveva “saputo comprendere la sua missione e adoperarsi efficacemente a bene adempierla”, pur se “attribuito alla rappresentanza nazionale lo esercizio, in concorso del principe, del potere legislativo, e proclamata in massima la responsabilità ministeriale, doveva di molto scadere la importanza del Consiglio di Stato” (33). E dunque doveva essere riformato “onde metterlo in armonia coi generali caratteri della nostra legislazione politica ed amministrativa”: doveva essere, per il Governo, organo che “trovasse tempo e agio di pesare così minutamente le disposizioni di ogni nuovo progetto e di farne il confronto scrupoloso con tutte quelle altre che vi si possono in qualche modo riferire da essere a un dipresso sicuro che non vi si incontrino antinomie o lacune, contraddizioni o conflitti

di precetti e di norme”, rifiutando il sistema delle proposte Commissioni parlamentari, “sistema...insufficiente e vizioso” (33).

Il Consiglio aveva anche competenza sui “corollari logici delle premesse dalla legge proclamate”, cioè su “regolamenti, istruzioni e simili” (33). Come nel Consiglio di Stato francese era anche deferita al Consiglio di Stato la interpretazione delle deliberazioni in materia amministrativa, in quanto se tale funzione fosse stata attribuita al Ministro o al funzionario, “l'imparzialità non sarebbe pertanto il merito più frequente delle decisioni amministrative emanate da quei medesimi che col fatto proprio avrebbero dato luogo al dubbio” e “che vede ciascuno che più non avremmo le guarentigie che più sono a desiderare nell'interesse della giustizia e della tutela della ragione privata” (34).

Ma la ragione per la quale questo progetto si distacca e si eleva sui precedenti (non dobbiamo dimenticare che Urbano Rattazzi era il miglior avvocato di Casale,

---

(33) Atti del Parlamento Subalpino 1853-1854, pag. 1470.

sede di Corte d'Appello e che il progetto era quasi conforme allo schema approntato dal Consiglio di Stato stesso), è l'aver posto a base della sua riforma l'attribuzione al Consiglio di Stato della funzione di giudice amministrativo, che “in alcuni casi... pronuncerà in via di appello, in altri come giudice primo ed ultimo, e sempre le sue decisioni saranno definitive ed irrevocabili” (34).

La riforma, “lungamente attesa, vivamente desiderata”, partendo dalla necessità di conservare il contenzioso amministrativo nonostante i desideri di unificazione dell'ordinamento giudiziario, ricostituiva sopra le antiche sue basi la Camera dei Conti, ed aggiungeva al Consiglio di Stato tutta una nuova serie di attribuzioni, creandolo tribunale supremo dell'ordine amministrativo.

Infatti così recita il Capo II del progetto:

“Art. 18. Il Consiglio di Stato statuisce quale giudice in appello dalle decisioni proferite dai Consigli di Governo, senza distinzione di somma.

Art. 19. Esso inoltre esercita in prima ed ultima istanza la giurisdizione già riservata alla camera dei Conti

---

(34) *ivi.* pag. 147.

dagli articoli 50, 109, 110, 111 e 175 della legge del 30 giugno 1840 sulle miniere, cave ed usine.

Art. 20. Pronunzia pure in prima ed ultima istanza:

1° Sulle controversie tra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti l'intelligenza dei contratti di prestito nazionale, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre leggi sul debito pubblico;

2° Sui richiami relativi alla liquidazione di pensioni a carico dello Stato.

Art. 21. Appartiene ancora al Consiglio di Stato la risoluzione dei conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione od il contenzioso amministrativo, tra i tribunali civili ed i militari, tra la giurisdizione marittima e le altre.

Art. 22. Spetta infine al Consiglio di Stato di risolvere i conflitti fra due Consigli di Governo”.

Come corpo consultivo il Consiglio di Stato doveva essere sentito:

“1° In tutti i casi nei quali la legge richiede il suo voto;

2° Sui progetti di legge, o da altri affari per cui i ministri del Re stimano d'interrogarlo.

Art. 16. Oltre i diversi casi in cui le leggi speciali prescrivono che intervenga il parere del Consiglio di Stato, esso debb'essere sentito:

1° Sopra tutti i progetti di regolamenti generali d'amministrazione pubblica;

2° Sulla concessione di lettere di naturalità, e sull'autorizzazione a regnicoli di acquistarla all'estero, o di prendervi servizio senza perdere i diritti civili;

3° Sui provvedimenti che portano creazioni di enti morali;

4° Sulle domande di estradizione;

5° Sulle controversie con Governi esteri in ordine ai limiti dello Stato;

Art. 17. Sarà ancora sentito il Consiglio di Stato:

1° Quando si tratti di eseguire ad economia, per conto dello Stato, una spesa eccedente le lire duemila;

2° Sulle domande di indennità fatte da chi contrasse collo Stato, sulle remissioni di somme dovute all'erario pubblico, che si tratti di concedere in dipendenza di giuste cause, e sulla concessione delle dilazioni di pagamento per un tempo eccedente i sei mesi” (35).

Di questo rinnovellato Consiglio di Stato tutto doveva essere cambiato: in primo luogo, date le sue funzioni, le Sezioni. Esse dovevano esser tre: legislazione, grazia e giustizia e affari ecclesiastici; amministrazione; contenzioso.

Il Consiglio si componeva poi di un Presidente che

---

(35) *ivi.* pag. 1475.

avrebbe presieduto anche una Sezione, di due Vice Presidenti di Sezione, di quattordici Consiglieri, di quattro Referendari, applicati specialmente al contenzioso con funzioni di pubblico ministero “colle attribuzioni a un dipresso che hanno in Francia” (36). Tutti questi “funzionari” venivano nominati dal Re su proposta del Ministro dell'Interno conforme a deliberazione del Consiglio dei Ministri, e potevano essere rimossi dalle loro funzioni solo col medesimo procedimento. Erano previsti anche Consiglieri straordinari di nomina regia scelti fra i più alti funzionari dell'ordine amministrativo e giudiziario, in numero non maggiore della metà di quelli ordinari, competenti limitatamente alla discussione di leggi, regolamenti generali d'amministrazione ed alla decisione dei conflitti di giurisdizione. Inoltre al presidente del Consiglio di Stato veniva lasciata la facoltà discrezionale di ascoltare persone estranee su materie speciali. La terza Sezione o Sezione del Contenzioso, era composta da funzionari nominati dal Re su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con quello della Giustizia.

---

(36). Ivi. pag. 1473.

Le sue sedute dovevano essere pubbliche, con la procedura e le norme dei giudizi di revocazione stabilite dalla legge per la Camera dei Conti. Le parti sarebbero state rappresentate da avvocati patrocinanti in Cassazione muniti di mandato speciale, che avrebbero presentato memorie e discusso in udienza. La sezione, composta di almeno cinque Consiglieri e con un Referendario come pubblico ministero, deliberava a maggioranza assoluta di voti. Tale progetto, tuttavia, non fu portato in discussione innanzi alla Camera.

IL REGIO DECRETO 30 OTTOBRE 1859 N. 3707 SUL  
RIORDINAMENTO DEL CONSIGLIO DI STATO.

Ma la II guerra d'indipendenza avrebbe dato la vittoria anche al Rattazzi. Infatti il Regio Decreto 25 Aprile 1859 n. 3345 disponeva: “in caso di guerra coll'impero d'Austria, e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici Decreti Reali tutti gli atti necessari alla difesa della Patria e delle nostre Istituzioni” (37).

In virtù di tali pieni poteri il Guardasigilli riusciva a tramutare in legge i suoi progetti, che non erano stati a suo tempo discussi alla Camera, emanando i Regi Decreti n. 3705 sulla soppressione della Camera dei Conti, n. 3706 sull'istituzione della Corte dei Conti, n. 3707 sul riordinamento del Consiglio di Stato, n. 3708 sul contenzioso amministrativo, tutti del 30 ottobre 1859, che sarebbero entrati in vigore dal 1 gennaio 1860.

---

(37) Atti del Governo 1859, pag. 391.

Per quel che riguarda la legge sul riordinamento del Consiglio di Stato, Regio Decreto 30 ottobre 1859 n.3707, questo ultimo veniva formato da un Presidente presidente di Sezione, da due Presidenti di Sezione, ventidue Consiglieri, sei Referendari, i quali tutti godevano di una qual certa inamovibilità, non potendo essere rimossi o sospesi se non da Re, con decreto personale motivato, udito il Consiglio dei Ministri. I Ministri, o loro Commissari, potevano assistere alle riunioni, tranne che a quelle del contenzioso, e con il loro consenso, il Presidente del Consiglio stesso poteva invitare esperti per dare schiarimenti. Le Sezioni divenivano tre: di affari interni e finanze, composta da dieci membri divisi eventualmente in due comitati; di Grazia e Giustizia ed Affari ecclesiastici, composta da sette membri; del contenzioso amministrativo, composta di otto membri. I Referendari istruivano gli affari e fra di loro erano scelti annualmente dal Re quelli che avessero dovuto svolgere le funzioni di Pubblico Ministero. Le deliberazioni erano valide se erano presenti almeno cinque membri, tre nei comitati della prima Sezione, mentre per le

Sezioni Riunite era necessaria la presenza di almeno quattordici membri. Il Consiglio e le Sezioni deliberavano a maggioranza assoluta; in caso di parità il voto del Presidente era determinante.

Le attribuzioni del Consiglio di Stato si dividevano ora in consultive e giurisdizionali. Come corpo consultivo doveva essere sentito in tutti i casi in cui la legge lo richiedeva, e poteva essere sentito sui progetti di legge od altri affari, secondo la stima dei Ministri. Dovevasi inoltre d'obbligo udire il Consiglio di Stato sui progetti di regolamento di polizia urbana e rurale, edilizi, carcerari; sulle richieste di estradizione; sulla esecuzione delle provvisioni ecclesiastiche di ogni natura provenienti dall'estero; sulla illegittimità di provvedimenti governativi, ove non si potessero più esperire rimedi in via gerarchica: in tutti questi casi il Ministro poteva richiedere un ulteriore parere dalle Sezioni Riunite, le quali erano competenti anche sui conflitti di giurisdizione e sui conflitti fra potestà civile ed ecclesiastica.

Gli artt. 19, 20, 21 attribuivano al Consiglio di Stato

una giurisdizione allora ritenuta importantissima, riguardante i rapporti tra Stato e Chiesa, riconducentesi all'antico appello ab abusu. Sui provvedimenti relativi alle attribuzioni rispettive dell'autorità civile ed ecclesiastica pronunciava l'Assemblea Generale, su requisitoria di un Referendario Pubblico Ministero, annullando o rimuovendo l'atto abusivo. Lo stesso accadeva per i sequestri di temporalità e sugli altri atti provvisori di sicurezza generali: questi ultimi, in caso d'urgenza, potevano essere presi in esame dalla Sezione Grazia Giustizia ed Affari Ecclesiastici.

Come organo giurisdizionale il Consiglio di Stato era giudice di unica istanza o d'appello. Era giudice in prima ed ultima istanza:

1. Sulle controversie tra lo Stato ed i suoi creditori riguardanti l'integrazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti, e delle altre sul debito pubblico;
2. Sulla liquidazione delle pensioni a carico dello Stato;
3. Sulla giurisdizione, già riservata alla Camera dei Conti,

dagli artt. 50, 109, 110, 111 e 175 della Legge 30 giugno 1840 n. 312, relativa alle miniere, cave ed usine. L'art. 50 della legge prevedeva il caso che la diversa coltivazione in diverse miniere contigue potesse risultare dannosa all'esistenza delle miniere stesse o alla sicurezza pubblica. La Camera dei Conti poteva, ad istanza del Procuratore Generale e in contraddittorio con gli interessati, ordinare misure atte a sottoporre i lavori nelle miniere ad un'unica direzione, ingiungendo ai concessionari di compiere gli atti ritenuti opportuni. L'art. 109 e ss. regolava la procedura necessaria per dichiarare, da parte della Camera dei Conti, l'abbandono della concessione mineraria e la sua vendita innanzi il Tribunale di Prefettura della provincia. Venivano sottoposte a questa legge, oltre alle cave e alle miniere, le fonderie, i laminatoi, le vetrerie, le fabbriche di porcellana e stoviglie fini, che dovevano avere la licenza rilasciata dalla Segreteria degli Affari dell'Interno. Per incrementare la produzione, gli artt. 173 e 174 della legge vietavano, a pena di decadenza della licenza, di trasferire, trasformare, e sospendere l'attività dell'azienda.

La decadenza, a' sensi dell'art. 175, veniva pronunciata dalla Camera dei Conti su istanza del Procuratore Generale.

Le Sezioni Riunite giudicavano sui giudizi di revocazione di codeste decisioni; questi giudizi di revocazione non erano sospensivi, ed erano ammessi, nel termine perentorio di 30 giorni dall'intimazione della decisione, in caso di errore di fatto su atti e documenti, rinvenimenti di atti e documenti che potessero cambiare lo stato della questione, decisione ultra petita, nullità di forme nel procedimento non rilevate dalla Sezione o non opposte dalla parte. In caso di rigetto l'attore veniva condannato ai danni ed alla perdita di un deposito per multa di £. 150; in caso di accoglimento il Consiglio decideva nel merito, o la rinviava alla Sezione.

Il Consiglio di Stato veniva inoltre, per l'art. 31 del Regio Decreto 30 ottobre 1859 n. 3704, posto al vertice dell'amministrazione, essendo competente ad annullare le decisioni della Corte dei Conti, limitatamente all'eccesso di potere e all'incompetenza.

## PRECEDENTI STORICI DEL REGIO DECRETO

30 OTTOBRE 1859. N 3708

Il Regio Decreto 30 ottobre 1859 n. 3707 aveva fatto della III Sezione del Consiglio di Stato il giudice di appello del contenzioso amministrativo.

Condurre quindi ricerche sul Consiglio stesso e soprattutto sulla III Sezione, tralasciando il problema del contenzioso amministrativo e della sua giurisdizione, priverebbe tale studio storico della sua ragion d'essere, in quanto, vista a posteriori, la storia del Consiglio altro non è che un tendere ed un lottare per il primato sull'organizzazione amministrativa dello Stato.

Nato infatti come organo consultivo, riusciva a raggiungere la giurisdizione sul contenzioso solo nel 1859, per perderla nel 1865 e riacquistarla, definitivamente, nel 1889.

La funzione di organo supremo della giustizia amministrativa rende infatti chi ne sia titolare arbitro, nel vero senso della parola, dell'Amministrazione, potendo annullare qualsiasi suo provvedimento.

Questa attribuzione fece sorgere gravi preoccupazioni

in ordine la divisione dei poteri, tanto cara agli uomini del nostro Risorgimento, timorosi di una intrusione del potere esecutivo nel potere giudiziario. Di qui tutta la polemica, purtroppo sempre su fonti di seconda mano, trattandosi di istituzioni non nostre, tra sostenitori del sistema francese, che ammetteva un contenzioso amministrativo data la specialità della materia, ed il sistema che sarebbe prevalso in Belgio, ove ogni tipo di contenzioso veniva devoluto al giudice ordinario.

Nel Regno sabauda, data anche l'influenza della vicina Francia nella cui orbita viveva tutta la cultura piemontese, venne accolto, per quel che riguardava la giurisdizione sui provvedimenti dell'Amministrazione, il sistema francese, naturalmente adattato alle esigenze e allo spirito del Piemonte.

Con le Regie Lettere Patenti del 25 agosto 1842 n. 391 Carlo Alberto aveva delegato ai Consigli d'Intendenza, formati da l'Intendenza Generale, rappresentante del potere esecutivo, e da due Consiglieri nominati dal Re, la giurisdizione sul contenzioso amministrativo, creando quattordici tribunali

sui quali era giudice d'appello la Camera dei Conti.

Ma ai fini della nostra ricerca, dobbiamo tener presente soprattutto il Regio Editto del 29 ottobre 1847 n. 641, nel quale, mentre veniva abolito il privilegio di foro spettante al Regio Patrimonio, era attribuita come per il precedente alla Camera dei Conti la giurisdizione d'appello sul contenzioso stesso, e veniva “sistemata” la competenza dei Consigli d'Intendenza, i quali venivano ridotti, con Regie Lettere Patenti n. 648 del 30 ottobre 1847, ad undici, uno per ciascuna divisione amministrativa.

Alla cognizione di codesti Consigli era affidata una congerie di affari che giova riportare per intero, in quanto il Regio Decreto 30 ottobre 1859 sul contenzioso amministrativo, per il quale alla III Sezione del Consiglio di Stato sarà affidato l'appello sulle decisioni dei Consigli di Governo, deriva direttamente, e letteralmente, dalla legge 1847.

“Art. 26. Apparterranno alla cognizione dei Consigli, salve sempre le eccezioni espresse nell'articolo 4 del presente Editto (questioni riguardante la proprietà e le contestazioni dello status di erede);

1° Ogni controversia che sorga pel pagamento delle contribuzioni dirette od indirette dovute allo Stato e così anche pei diritti d'insinuazione, di emolumento, di successioni, iscrizioni d'ipoteca e simili, e per quelli di dogana, di gabelle, di pedaggio ed altri qualsiansi:

2° Le controversie relative all'esazione dei crediti demaniali già attribuite alla cognizione degli Intendenti colle Lettere Patenti del 29 ottobre 1816;

3° Quelle che riflettano l'esazione dei redditi di qualunque natura spettanti al Regio Demanio, all'Economato Generale, od all'Ordine Nostro de' SS. Maurizio e Lazzaro, o riguardino l'intelligenza e l'eseguimento dei contratti di affitto dei loro beni e diritti;

4° Quelle relative all'intelligenza ed all'eseguimento dei contratti per lavori d'ogni genere nell'interesse delle Regie Aziende, dell'Economato Generale o dell'Ordine de' Santi Maurizio e Lazzaro ed in quello delle Province;

5° Le questioni che nascono per la riscossione delle entrate

di entrate di qualunque natura spettanti alle Province, ai Comuni, od agli Istituti di carità e Stabilimenti di beneficenza, compresa la quota di consorzio per lavori d'acque e strade nell'interesse provinciale e comunale;

6° Le contestazioni sull'intelligenza ed esecuzione dei contratti di somministrazione o lavori d'ogni qualità stipulati nell'interesse delle Comunità o degli Istituti di carità o Stabilimenti di beneficenza, nonché dei contratti d'affittamento di loro beni o redditi.

7° Le questioni relative all'esecuzione degli appalti dei dazii di consumo, diritti d'ala o di piazza, di peso e simili spettanti alle Comunità.

L'interpretazione in via di massima delle Tariffe e dei Regolamenti daziarii è però sempre riservata alla Nostra Camera dei Conti, sentite le parti interessate ed il pubblico Ministero.

Art. 27. Spetterà ai Consigli di decidere:

1° Le questioni sul catasto, quelle riflettenti la delimitazione delle Comunità, l'allibramento e l'estimo, o la riduzione di essi;

2° Le differenze tra le Comunità e di particolari per corrosioni od alluvioni in aumento o diminuzione del registro od altre derivanti dai catastri o libri di mutazione

per i beni sottoposti ai carichi;

3° Le contestazioni relative al riparto e pagamento delle contribuzioni provinciali e comunali, e quelle sulle somme dovute per contributo dagli abitanti di un'intera Comunità o frazione di essa, e sulle offerte e contributi volontari portati sui ruoli resi esecutorii dagli Intendenti;

4° Le contestazioni relative alla fissazione delle quote imposte dai Comuni ai venditori al minuto di merci od altri oggetti sottoposti ai dazii per abbonamento.

5° Le opposizioni agli atti esecutivi ordinari per le riscossioni contemplate nei numeri 2, 3 e 5 dell'articolo 26 precedente, sempreché non si tratti di subastazione di stabili.

Art. 28. Pronunzieranno i Consigli sulle controversie che riflettono;

1° Le usurpazioni e le degradazioni del suolo, fossi, ponti, traverse ed altre dipendenze delle strade Reali, provinciali e comunali, gli ingombri, costruzioni d'opere, piantamenti od ogni altra novità pregiudicievole alla conservazione delle medesime e le quote di concorso nelle spese di costruzione, di manutenzione o di ristauo di esse, delle dette loro dipendenze o di qualunque opera accessoria;

2° Le opere che ostano o nuocono al libero corso dei fiumi,

fiumi, torrenti, rivi o scolatori pubblici, gli ostacoli frapposti alla navigazione dei fiumi, la manutenzione degli argini, ripari ed ogni altra opera inserviente alla difesa delle sponde ed al buon regime le dette acque e le indennizzazioni relative, salvo che si tratti di riconoscere se un argine sia o non respingente, nel qual caso spetterà all'Autorità amministrativa di verificare il fatto e statuire in conseguenza se l'argine debba essere conservato o distrutto. Finalmente le quote di concorso nelle spese di costruzione, di manutenzione o di restauri di tali argini e ripari.

3° L'esercizio della servitù dei marciapiedi lungo i fiumi navigabili od atti a trasporto;

4° Le ragioni di preferenza per l'occupazione e l'assegnamento agli aventi diritto, e la divisione, mediante pagamento, del suolo di strade Reali, provinciali e comunali abbandonate, o di altro derelitto per conseguenza di nuova inalveazione o rettilineazione di un fiume o torrente.

5° Le contestazioni circa al punto se una strada esistente debba o non essere classificata fra le comunali, ed il concorso nelle spese di manutenzione e restauro delle strade vicinali gravate di servitù a favore del pubblico e classificate come tali dall'Autorità amministrativa;

6° Le differenze circa al riparto delle comandate ed alle quote

in danaro per le opere di ristauo alle strade vicinali gravate di servitù pubblica;

7° Il risarcimento dei danni cagionati da trasporto autorizzato di legnami a galla;

8° Le indennizzazioni dovute nei casi previsti dagli articoli 66 e 67 delle Lettere Patenti del 6 aprile 1859 e qualunque altro risarcimento di danno proveniente dal fatto degli imprenditori o dell'Amministrazione nello eseuimento dei lavori pubblici da questa ordinati, eccettuati i casi di espropriazione, nei quali si osserverà il disposto dalle dette Patenti;

9° Le indennità riclamate dai proprietari dei terreni per danni provenienti dalla ricerca di miniere ordinata o permessa dall' Autorità amministrativa ed altre vertenze sulle miniere che abbiano rapporto coll'Amministrazione, e non siano dalle leggi relative riservate alla Regia Camera.

Art. 29. I Consigli pronunzieranno pure:

1° Sulle questioni concernenti il pagamento degli stipendi, salari ed altri assegnamenti degli Impiegati ed Agenti delle Comunità.

2° Sovra quelle eccitatesi tra le Comunità ed i rispettivi Esattori od aventi diritto da essi per le contabilità verso le medesime incontrate.

Art. 30. Spetterà eziandio ai Consigli di giudicare le contestazioni riguardanti le opposizioni agli atti esecutivi promossi in via amministrativa dagli Istituti di carità e dagli Stabilimenti di beneficenza contro i loro debitori, salve le eccezioni già mentovate nel numero 5 dell'articolo 27.

Art. 31. Pronunzieranno finalmente i Consigli l'arresto dei conti comunali e sovra ogni controversia per contabilità incontrata verso le Comunità e li suddetti Istituti o Stabilimenti dai rispettivi Amministratori, Ufficiali ed Agenti.

Art. 35. Le cause di cui al numero 1 dell'articolo 26 potranno essere portate omisso medio, ossia dire avanti la Camera dei Conti quando le parti vi ricorrano di comune accordo.

Art. 36. In materia penale li Consigli d'Intendenza conosceranno di tutte indistintamente le contravvenzioni alle leggi sulle contribuzioni dirette ed indirette, di cui al numero 1 dell'articolo 26 del presente Editto.

Art. 37. È anche attribuita ai medesimi quando il maximum della multa od ammenda stabilita dalla legge eccede le lire cinquanta, la cognizione delle contravvenzioni:

1° Alle leggi sulle consegne delle mutazioni di proprietà;

2° Ai Regolamenti sulle strade ed acque e sul trasporto dei legnami a galla, riservato sempre all'autorità amministrativa

l'esame della respingenza degli argini come all'articolo 28 numero 2 del presente Editto.

3° Alle inibizioni ed ordini degli Intendenti portanti comminatoria d'ammenda.

4° Al prescritto dall'ultima disposizione dell'articolo 12, numero 9, e dall'articolo 121 delle Lettere Patenti del 31 dicembre 1842.

5° All'articolo 6 delle Lettere Patenti del 6 aprile 1839 sulla espropriazione per causa di utilità pubblica.

6° Alli Regolamenti in vigore per la conservazione dei regii canali di irrigazione.

Le ammende non eccedenti le lire cinquanta saranno pronunziate dai Giudici di Mandamento, salvo l'appello ai Consigli, qualora la contravvenzione importi una ammenda maggiore di lire dieci.

Art. 38. Dalle sentenze profferite dai consigli per contravvenzioni che importino una pena pecuniaria eccedente le lire trecento avrà luogo l'appello alla Nostra Camera dei Conti.

Art. 39. L'arresto dei condannati nel caso di non effettuato pagamento delle multe od ammende, sarà promosso dal Procuratore Regio presso il Consiglio da cui dipende il luogo del domicilio del condannato.

Art. 40. Le attribuzioni miste dei Consigli d'Intendenza consistono:

1° Nell'autorizzare le Comunità e gl'Istituti di carità

o Stabilimenti di beneficenza ad intraprender o sostener liti.

2° Nell' ordinare li sequestri e le inibizioni di pagamento sulle casse provinciali e comunali.

3° Nell'approvare, modificare o risolvere le malleverie dei contabili dei detti Istituti” (38).

La prima voce che si levò contro la giurisdizione dei tribunali amministrativi fu quella del Ministro Galvagno, che già aveva presentato il progetto di legge per il riordinamento del Consiglio di Stato il 6 febbraio 1850, il quale nel giorno 2 dicembre dello stesso anno, presentò alla Camera un progetto di legge sul riordinamento del contenzioso amministrativo e su alcune modificazioni alla legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848 n. 807. Bisogna premettere che il progetto poneva il problema della giurisdizione del contenzioso in secondo piano rispetto ai problemi della legge comunale e provinciale. Avendo prevalso “nel Consiglio dei Ministri l'avviso che la giustizia dev'essere una” (39) il progetto di legge affidava la giurisdizione intorno al contenzioso amministrativo

---

(38) Atti del Governo 1847, pag. 438 e ss.

(39) *ivi*, pagg. 350 e 351.

tanto in materia civile che in materia penale ai tribunali ordinari.

Una Commissione composta dai deputati Pinelli, Mantelli, Pezzani, Balbo Cesare, Lanza, Ricci Vincenzo, Bon-Compagni, relatore, fu incaricata di esaminare il progetto in questione, ma data l'urgenza di discutere i bilanci e la necessità di un maggior organamento della legge, la relazione, anziché il 1° aprile 1851 fu esposta un mese dopo, il 1° maggio 1851. La relazione della Commissione con ben più alta dottrina sceverava gli argomenti della proposta di legge. Rilevato, per inciso, che la questione della devoluzione del contenzioso amministrativo poteva essere fatta con legge separata, essa controbatteva con dovizia di argomenti ai difensori della giustizia amministrativa (40): il giudizio si basava sulla legittimità, non sul merito dell'atto amministrativo: quindi giudici non necessitavano di cognizioni speciali; l'amministrazione veniva garantita nel suo interesse di eseguire gli atti più urgenti nello stesso modo sia da un tribunale ordinario che amministrativo; quanto alla speditezza,

---

(40) *ivi*, pag. 350 e 351.

si risolveva il problema con una procedura adeguata. Ditalchè la Commissione si associava al progetto ministeriale, che non sarebbe poi arrivato al Senato.

Il 5 maggio 1854 a sua volta il Guardasigilli Rattazzi proponeva, unitamente al disegno di legge sul riordinamento del Consiglio di Stato, un nuovo progetto di legge sulla competenza dei tribunali del contenzioso amministrativo e sulla abolizione della Camera dei Conti, al posto della quale veniva prevista, con funzioni in parte diverse, una Corte dei Conti. Direttamente da questi quattro progetti, come abbiamo già detto, derivano le corrispondenti leggi del 1859.

Il Ministro rifiutava l'idea di una totale soppressione del contenzioso amministrativo, perché, dopo matura riflessione, era giunto alla conclusione che non era possibile confonderlo con il contenzioso ordinario, considerata la sua speciale natura. Si era quindi incaricato il Consiglio di Stato di elaborare un progetto, partendo da due assunti: il primo consistente nell'attribuire al Consiglio stesso la qualità di giudice supremo su tali materie, l'altro nel restringere il più possibile

la competenza dei tribunali amministrativi. Il criterio della restrizione era fatto con riguardo alla specialità delle materie e all'analogia con il diritto comune. Ditalché il progetto, tenendo a base il Regio Editto 29 ottobre 1847 n. 641, elencava quali materie dovessero essere tolte alla competenza dei Consigli d'Intendenza. Esse erano:

“1° Le controversie relative alla riscossione dei diritti di insinuazione, di emolumento, di successione, d'ipoteca e dogana;

2° Quelle concernenti ai crediti demaniali, di cui all'articolo 26, numero 2, del Regio Editto 29 ottobre 1847;

3° Quelle riguardanti l'intelligenza e l'eseguimento degli affittamenti di beni stabili fatti dallo Stato, dalle provincie, dai comuni e dalle opere pie od altri corpi morali; fermo in ordine alle semplici opposizioni agli atti esecutivi per l'esazione dei fitti il disposto dell'articolo 27, numero 5, e dell'articolo 40 dell'editto precitato;

4° L'interpretazione in via di massima delle tariffe e dei regolamenti daziari, la quale non potrà più aver luogo se non nel modo stabilito nella formazione di tali

regolamenti e tariffe;

5° La cognizione delle contravvenzioni alle leggi sui diritti d'insinuazione, di successione, d'ipoteca, di emolumento, e di dogana e tutte quelle di cui all'articolo 37 del citato editto.

Art. 8. Le materie tolte nei numeri 1, 2, 3 e 5 dell'articolo precedente alla competenza dei tribunali del contenzioso amministrativo sono devolute all'autorità giudiziaria.

Si osserveranno in proposito le regole di competenza stabilite dalle leggi generali.

Le controversie però di cui al numero 1 dell'articolo precedente, ed i giudizi per contravvenzioni alle leggi sulle stesse materie sono riservati, senza distinzione di somma, alla cognizione dei tribunali di prima istanza, i quali osserveranno in tali casi la procedura stabilita pei Consigli d'intendenza dell'editto del 29 ottobre 1847.

I tribunali suddetti pronunceranno inappellabilmente riguardo ai diritti d'insinuazione, di emolumento, di successione e d'ipoteca, salvo ricorso alla Corte di cassazione, il quale sarà ammesso senza il deposito preventivo, di cui all'articolo 7 del regolamento annesso all'editto organico di detta Corte.

In tali casi la Corte di cassazione annullando il giudicato

pronuncia nel merito.

Art. 9. L'amministrazione conserva in ogni tempo l'attribuzione di provvedere alla manutenzione ed al ristauo delle strade reali, provinciali e comunali e degli argini, non che alla libera e sicura viabilità di esse strade, e di rimuovere ogni novità pregiudicievole alla conservazione delle medesime e delle loro dipendenze, come pure ogni ostacolo e noncumento frapposto alla navigazione dei fiumi od al libero corso dei medesimi e dei torrenti, rivi e scolatori pubblici.

I provvedimenti dell'amministrazione a questo riguardo non potranno essere impediti, né infirmati o censurati, né la loro esecuzione fermata o sospesa dall'autorità giudiziaria, salvo il ricorso di opposizione o richiamo contro i medesimi in via di contenzioso amministrativo a termini delle vaglianti leggi.

Art.10. S'intenderà sempre riservata all'amministrazione l'attribuzione di verificare la respingenza degli argini, e di statuire in conseguenza se debbano essere conservati o distrutti" (41).

Come si può vedere il progetto era stato fatto in modo affrettato ed inorganico, con poca profondità e maturazione.

---

(41) Atti del Parlamento Subalpino 1853-1854, pag. 1480.

Tutto questo, invero, è ammesso dallo stesso Rattazzi, il quale premesso che "una legge completa sul contenzioso amministrativo la quale ne fissi definitivamente i limiti. è opera di tal difficoltà che non esiste in verun paese" (42), e a maggior giustificazione "che le Camere francesi per lunghi anni se ne occuparono senza giungere ad un accordo" (42), affermava che "la legge concepita in questi termini non precluderebbe la via a rivedere ulteriormente ciò che verrebbe conservato" (42).

Questa revisione delle cose conservate si sarebbe dovuta avere con il progetto presentato dallo stesso Rattazzi, ora come Ministro dell'Interno, il 9 gennaio 1857. Ma ad una pur superficiale visione di questo secondo progetto, salta subito agli occhi che la revisione non è altro che una ulteriore restrizione delle attribuzioni conferite ai tribunali amministrativi della legge allora vigente, ed un accantonamento dell'idea di abolire la Camera dei Conti ed istituire in sua vece la Corte dei Conti.

---

(42) *ivi*, pag. 1478.

Le argomentazioni della relazione ripetono, molto spesso testualmente, quelle della relazione al progetto precedente. Il testo del progetto di legge è identico a quello del progetto del 1854, salvo le seguenti ulteriori restrizioni: vengono aboliti completamente i numeri 3, 5 (salvo quanto concerne la quota di consorzio per lavori d'acqua e strade nell'interesse provinciale e comunale) e 6 dell'art. 2 del Capo I del Regio Editto 29 ottobre 1847 n. 641, mentre nel precedente disegno di legge venivano solo abolite le questioni riguardanti gli affitti degli enti ivi considerati; le controversie relative alla riscossione dei diritti di insinuazione, emolumento, successione, ipoteca e dogana vengono devolute, invece che ai tribunali di prima istanza, ai tribunali provinciali.

La Camera richiese, su codesto disegno di legge, il parere di una Commissione, composta dai deputati Farina, Farola, Borella, Depretis, Brignone, Arnulfo, Martelli e Tegas, quest'ultimo relatore. Il parere della Commissione presentato in data 12 giugno 1857 fu in complesso favorevole, consigliando solo il devolvere al giudice ordinario le materie

non più di competenza dei tribunali amministrativi.

Questa relazione presenta un grande interesse, perché essa contiene un vasto richiamo alla polemica sul contenzioso amministrativo, polemica che riporta ma nella quale non prende posizione. È interessante notare il poco conto in cui era tenuto l'interesse legittimo: quando la pubblica amministrazione, nella sua attività discrezionale ledeva un "interesse privato" (43) il reclamo del privato altro non era "che un appello fatto dal cittadino alla coscienza dell'amministratore, il quale accoglie il ricorso in via amministrativa, chiama la riflessione del primo suo provvedimento, lo riforma se crede non ostarvi l'interesse pubblico, lo conferma nel caso opposto. Questo ricorrere al funzionario da cui emanò l'atto contro il quale altri si richiama, od al superiore di lui diretto per una specie o forma d'appello in via amministrativa è ciò che dicono giurisdizione graziosa od officiosa, perché dipende dal criterio morale dell'amministratore, il quale non è vincolato da nessun testo di legge" (43). "Ma quando l'opposizione contro l'atto amministrativo si fonda sopra un diritto che si pretende manomesso, allora l'amministrazione è, per così dire libellata,

è citata a difendersi; quindi la controversia prende il carattere d'un giudizio e vuol essere definita col criterio legale e con forme giuridiche.

Ed è dove si dubitò se questi atti di amministrazione come dicono regolata perché fondati sopra un testo espresso di legge e di regolamento, debbano essere rimessi al giudizio dei tribunali ordinari invero di giudici speciali presi nel seno dell'amministrazione stessa" (43).

Si nota incertezza nella scelta del sistema da adottare: per il giudice amministrativo giocavano la speditezza, la specialità della materia, la necessità di un giudizio di tipo equitativo; per il giudice ordinario la garanzia di una maggior giustizia e l'esigenza dell'eguaglianza delle parti.

Si addossava la colpa di questo stato di cose alla scarsa elaborazione dottrinale del problema, in quanto "la confusione pratica è conseguenza dell'incertezza scientifica" (44), e si doveva procedere alla scelta fra la magistratura ordinaria

---

(43) Atti del Parlamento Subalpino 1857, pag. 30

ed i tribunali amministrativi con metodi empirici, per necessità, mancando "il principio o la formola generale che dovrebbe servire di linea di demarcazione" (44).

Presentato dunque alla Camera in questo modo oserei dire rinunciatorio, il progetto emendato dalla Commissione, il Regio Decreto 29 ottobre 1847 n.647 avrebbe dovuto essere modificato quanto alle attribuzioni dei tribunali amministrativi in questo modo:

"Art. 1. Cessano di appartenere alla competenza dei tribunali del contenzioso amministrativo:

1° Le controversie relative alla riscossione dei diritti di insinuazione, di emolumento, di successione, di ipoteca, di dogana, di bollo e di tassa, tanto sulle società ed assicurazioni, come sul reddito dei corpi morali o stabilimenti di manomorta;

2° Le controversie contemplate ai numeri 2,3 e 5 dell'articolo 26 del regio editto 29 ottobre 1847, escluse quelle riflettenti la intelligenza ed esecuzione dei contratti di appalto dei diritti ai quali si accenna nel numero 1 del detto articolo 26 e fermo il disposto del numero 5 per quanto concerne la quota di consorzio per lavori d'acque e strade nell'interesse provinciale

---

(44) *ivi*, pag. 31

e comunale:

3° Quelle concernenti la intelligenza ed eseguitamento dei contratti di affitto dei beni e redditi di cui nel numero 6 del detto articolo 26;

4° Le controversie relative all'accertamento definitivo delle indennità indicate al numero 8 dell'articolo 28 del precitato editto;

5° Quelle sul merito delle opposizioni agli atti esecutivi, di cui nel numero 5 dell'articolo 27 e nell'articolo 30 del citato editto, per tutte le materie colla presente legge sottratte alla giurisprudenza amministrativa, senza pregiudizio della provvisoria esecuzione a tenore delle vigenti leggi;

6° La cognizione delle contravvenzioni alle leggi riguardanti tasse, gabelle, imposte, tributi e qualunque diritto demaniale, non che delle contravvenzioni indicate nell'articolo 37 del citato editto.

Art. 2. L'interpretazione in via di massima delle tariffe e dei regolamenti daziari avrà luogo nel modo stabilito per la formazione di tali regolamenti e tariffe.

Art. 3. Le materie tolte coll'articolo 1 alla competenza dei tribunali del contenzioso amministrativo sono devolute all'autorità giudiziaria ordinaria. Si osserveranno in proposito le regole di competenza, di appello e procedura comune.

In tutte le materie anzidette competerà pure il ricorso alla

Corte di cassazione secondo le regole comuni.

Le controversie però di cui al numero 1 dell'articolo 1, ed i giudizi per contravvenzioni alle leggi sulle stesse materie sono portati in primo grado davanti ai tribunali provinciali, ed in secondo alle Corti d'appello, e si osserverà la procedura stabilita dall'editto 29 ottobre 1847.

Art. 4. L'amministrazione conserva in ogni tempo l'attribuzione di provvedere alla manutenzione ed al ristauero delle strade reali, provinciali e comunali e degli argini, non che alla libera e sicura visibilità di esse strade e di rimuovere ogni novità pregiudizievole alla conservazione delle medesime e delle loro dipendenze, come pure ogni ostacolo o nocumento frapposte alla navigazione dei fiumi od al libero corso dei medesimi, e dei torrenti, rivi, e scolatori pubblici.

I provvedimenti dell'amministrazione a questo riguardo non potranno essere impediti, né infirmati o censurati, nè la loro esecuzione fermata o sospesa dall'autorità giudiziaria, salvo il ricorso di opposizione o richiamo contro i medesimi in via di contenzioso amministrativo a termini delle veglianti leggi.

Art. 5. S'intenderà sempre riservata all'amministrazione l'attribuzione di verificare la respingenza degli argini, e di statuire in conseguenza se debbano essere conservati o distrutti" (45).

Ma anche tale legge non giunse all'esame della Camera.

---

(45) *ivi*, pagg. 35 e 36.

IL REGIO DECRETO 30 OTTOBRE 1859 N.3708 SUL  
CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO.

Come già accennato, in virtù della legge dei pieni poteri del 25 aprile 1859 Urbano Rattazzi riuscì a porre in essere la sua riforma, creando al posto della Camera dei Conti la Corte dei Conti, riformando il Consiglio di Stato e facendolo giudice supremo dell'Amministrazione.

Le attribuzioni del contenzioso amministrativo, in virtù del Regio Decreto 23 ottobre 1859 n. 3702 ora affidate ai Consigli di Governo, che altro non erano che i vecchi Consigli d'Intendenza con diverso nome, i cui membri, oltre al Governatore, non potevano superare il numero di cinque, venivano indicate dal Regio Decreto 30 ottobre 1859 n. 3708. Questa legge sembra in verità operazione di matematica, non di tecnica legislativa: alle attribuzioni del Regio Editto 29 ottobre 1847 venivano solo sottratte quelle attribuzioni già proposte dal Rattazzi ed approvate dalla Camera dei Deputati il 12 giugno 1857. Giova, a dimostrare quanto detto, riportare parte del titolo primo della nuova legge,

riguardante le competenze dei consigli di Governo.

“Art. 2. Apparterranno alla cognizione dei Consigli di Governo:

1° Ogni controversia che sorga pel pagamento delle contribuzioni dirette, e dei diritti di gabelle e di pedaggio dovuti allo Stato, e il giudizio sulle contravvenzioni alle leggi e regolamenti relativi ad esse contribuzioni e diritti.

2° Le controversie riflettenti l'intelligenza ed esecuzione dei contratti d'appalto di dette contribuzioni e diritti;

3° Quelle relative all'intelligenza e all'eseguimento dei contratti per somministranze e lavori di ogni genere che interessano lo esercizio dell'amministrazione dello Stato, dell'Economato generale, o dell'ordine de' Santi Maurizio e Lazzaro;

4° Le questioni che nascono per la riscossione delle quote dei consorzi per lavori d'acque e strade;

5° Le contestazioni sull'intelligenza ed eseguimento dei contratti di somministrazione o lavori d'ogni qualità stipulati nell'interesse delle Provincie, delle Comunità, o degli Istituti di carità o Stabilimenti di beneficenza;

6° Le questioni relative all'eseguimento degli appalti dei dazii di consumo, diritti d'ala o di piazza, di peso e simili spettanti

alle Comunità;

7° Quelle intorno la validità de' contratti, di cui ai numeri 2, 3, 5 e 6 del presente articolo, ove cada in controversia la validità, la legittimità, o l'interpretazione degli atti giurisdizionali dell'Autorità amministrativa.

Art. 3. Spetterà ai Consigli di decidere:

1° Le questioni concernenti l'eseguimento delle leggi o regolamenti sul catastro, quelle riflettenti la delimitazione delle Comunità, l'allibramento e l'estimo, o la riduzione di essi, salve le disposizioni relative ai richiami in via economica ed amministrativa, delle leggi speciali sulla materia;

2° Le differenze tra le Comunità ed i particolari per corrosioni od alluvioni in aumento o diminuzione del registro od altre derivanti dai cadastri o libri di mutazione per i beni sottoposti ai carichi;

3° Le contestazioni relative al riparto e pagamento delle contribuzioni d'ogni genere provinciali e comunali, e quelle sulle somme dovute per contributo dagli abitanti di un'intiera Comunità o frazione di essa, o sulle offerte e contributi volontarii portati sui ruoli resi esecutori dagli Intendenti;

4° Le contestazioni relative alla fissazione delle quote imposte dai Comuni ai venditori al minuto di merci o da altri oggetti sottoposti ai dazii per abbuonamento.

Art. 4. Pronunzieranno i Consigli sulle controversie che riflettono:

1° Le usurpazioni e le degradazioni del suolo, fossi, ponti, traverse ed altre dipendenze delle strade nazionali e comunali, gli ingombri, costruzioni d'opere, piantamenti od ogni altra novità pregiudicievole alla conservazione delle medesime e le quote di concorso nelle spese di costruzione, di manutenzione o di ristauo di esse, delle dette loro dipendenze, o di qualunque opera accessoria;

2° le opere che ostano o nucono al libero corso dei fiumi, torrenti, rivi e scolatori pubblici, gli ostacoli frapposti alla navigazione dei fiumi, la manutenzione degli argini, ripari, ed ogni altra opera inserviente alla difesa delle sponde ed al buon regime delle dette acque e le indennizzazioni relative, salvo che si tratti di riconoscere se un argine sia o non respingente; nel qual caso spetterà all'Autorità amministrativa di verificare il fatto e statuire in conseguenza se l'argine debba essere conservato o distrutto; finalmente le quote di concorso nelle spese di costruzione, di manutenzione e di restauri di tali argini e ripari;

3° L'esercizio delle servitù dei marciapiedi lungo i fiumi navigabili od atti a trasporto;

4° Le ragioni di preferenza per l'occupazione e l'assegnamento

agli aventi diritto, e la divisione, mediante pagamento, del suolo di strade nazionali abbandonate, o di alveo derelitto per conseguenza di una nuova inalveazione o rettilineazione di un fiume o torrente;

5° Le contestazioni circa al punto se una strada esistente debba o non essere classificata fra le comunali, ed il concorso nelle spese di manutenzione e restauro delle strade vicinali gravate di servitù a favore del Pubblico, e classificate come tali dall'Autorità amministrativa;

6° Le differenze circa al riparto delle comandate ed alle quote in denaro per le opere di restauro alle strade vicinali gravate di servitù pubblica;

7° Il risarcimento dei danni cagionati da trasporto autorizzato di legnami a galla;

8° Le indennità reclamate dai proprietari dei terreni per danni provenienti dalla ricerca di miniere ordinata o permessa dall'Autorità amministrativa ed altre vertenze sulle miniere che abbiano rapporto coll'Amministrazione, e non siano riservate al Consiglio di Stato;

9° E in generale l'uso e l'esercizio delle cose tutte che non sono possedute a titolo di privata proprietà, e l'applicazione delle multe per le contravvenzioni alle leggi e regolamenti che le concernono.

Art. 5. Nelle materie di cui al numero 9 del precedente articolo, quando la contravvenzione è di competenza de' Giudici di Mandamento a termini dell'articolo 142 della Legge provinciale e comunale, i Consigli di Governo pronunzieranno in appello, semprechè la contravvenzione importi un'ammenda maggiore di lire dieci.

Art. 6. I Consigli pronunzieranno pure:

1° Sulle questioni concernenti il pagamento degli stipendi, salarii ed altri assegnamenti degli impiegati ed agenti delle Comunità;

2° Sovra quelle eccitatesi tra le Comunità ed i rispettivi Esattori od aventi diritto da essi per le contabilità verso le medesime incontrate.

Art.7. Spetterà eziandio ai Consigli di giudicare le contestazioni riguardanti le opposizioni di forma, o per titolo amministrativo, agli atti esecutivi promossi in via amministrativa dalle provincie, dai comuni e dagli istituti di carità e stabilimenti di beneficenza contro i loro debitori sempreché non si tratti di subastazione di stabili.

Art. 8. Pronunzieranno finalmente i Consigli l'arresto dei conti provinciali e comunali, e sopra ogni controversia per contabilità incontrata verso le provincie, le comunità o li suddetti istituti o stabilimenti dai rispettivi amministratori, uffiziali ed agenti.

Art. 9. S'intenderanno sempre estranee alla giurisdizione del contenzioso amministrativo le controversie per diritti di proprietà, od alla proprietà inerenti, e le contestazioni sulla qualità ereditaria delle persone.

Art. 10. Nel caso previsto dall'articolo precedente pronuncieranno i giudici ordinari, i quali rimetteranno poi la causa a quelli del contenzioso amministrativo per la questione di amministrazione contenziosa che vi diede luogo, o per la pronunzia delle multe incorse per contravvenzione” (46).

Come si vede, gli unici passi avanti compiuti riguardavano solo l'ampliamento dei poteri del giudice ordinario, ma per il giudice amministrativo rimaneva sempre al modo di vedere del 1847: era insomma, una riforma quantitativa.

La procedura innanzi ai Consigli di Governo era meticolosamente enunciata dal medesimo Regio Decreto, ed aveva diverse modalità a seconda che si trattasse di affari contenziosi o contravvenzionali.

Per gli affari contenziosi l'attore doveva notificare

---

(46) Atti del governo 1859, pag. 1686 e segg.

al convenuto memoria sottoscritta da lui medesimo o da suo mandatario, che doveva poi depositare presso la Segreteria del Consiglio. Codesta memoria doveva contenere l'indicazione del Consiglio di Governo a cui era diretta, le generalità, professione e dimora dell'attore e del convenuto, l'elezione di domicilio nella città di residenza del Consiglio, l'esposizione dei fatti, il petitum e la causa petendi.

Il convenuto a sua volta doveva nel termine di otto giorni dalla notificazione avversaria, aumentabile di un giorno per ogni trenta chilometri di distanza dal luogo della sua dimora alla sede del Consiglio, notificare all'attore una memoria di risposta, con le medesime indicazioni di quella dell'attore, e depositarla nel termine di tre giorni presso la segreteria del Consiglio. I termini di risposta potevano essere ridotti per motivi d'urgenza. In caso di risposta fuori termine si sarebbe giudicato in contumacia. In tal caso ove altro convenuto si fosse costituito, la sentenza si sarebbe avuta col normale procedimento.

Costituitesi, le parti potevano scambiarsi memorie, e la parte

più diligente proponeva domanda di fissazione d'udienza, al Presidente, il quale, fissato un termine per le presentazioni delle memorie, fissava l'ora e il giorno dell'udienza, che doveva essere pubblica, sempre che non ostassero gravi ragioni d'ordine. Un Consigliere relatore provvedeva all'istruzione sommaria con ogni più ampia facoltà e le parti potevano prendere visione degli atti istruttori e presentare memorie. Il relatore esponeva la sua relazione in udienza, in presenza delle parti che potevano fare osservazioni orali, anche a mezzo di consulenti legali.

La sentenza, motivata, doveva essere firmata dal Presidente e dal relatore, e doveva essere notificata dalla parte più diligente. Contro le sentenze contumaciali poteva farsi, una tantum, opposizione allo stesso Consiglio, con la medesima procedura della costituzione in giudizio. Il consiglio poteva inoltre, in caso d'urgenza, dichiarare le sentenze appellate provvisoriamente esecutive.

Data la diversa natura, diverso era il procedimento contravvenzionale.

I verbali di contravvenzione venivano trasmessi

al Governatore, che incaricava il Pubblico Ministero di notificare la citazione ad udienza fissa al contravventore, il quale avrebbe dovuto presentarsi personalmente o a mezzo procuratore, con gli eventuali testi in sua difesa. In caso di mancata presentazione del contravventore, questo sarebbe stato giudicato in contumacia, e, in caso di sentenza contumaciale di condanna, egli poteva fare opposizione al Consiglio stesso entro dieci giorni.

All'udienza venivano uditi un Consigliere relatore, l'imputato ed il difensore, i vari testimoni e infine le conclusioni del Pubblico Ministero, cui veniva replicato dall'imputato o dal difensore: doveva essere tenuto verbale dal Segretario.

La sentenza, letta in pubblica udienza, veniva sottoscritta dal Presidente e dal relatore.

Era anche prevista una liquidazione dei danni in via amichevole, fatta comparendo innanzi al relatore della causa o a suo delegato.

Questa dunque era la giustizia amministrativa di primo grado del Regno Sardo e la sua procedura a partire dal

1° gennaio 1860, data dell'entrata in vigore delle leggi emanate dal Rattazzi in virtù dei pieni poteri. Come si è detto, giudice d'appello del contenzioso amministrativo era ora il Consiglio di Stato, cui si poteva appellare senza alcuna limitazione.

Si comprende pertanto come questa giurisdizione sarebbe stata, almeno quantitativamente, la più importante per la Sezione cui erano affidati i giudizi di grado unico e d'appello. Il termine perentorio per appellare le sentenze dei Consigli di Governo sugli affari contenziosi era di giorni trenta, a decorrere dal giorno della notificazione, o dalla scadenza del termine di opposizione in caso di contumacia.

La memoria d'appello, notificata alla controparte nel suddetto termine, doveva contenere l'elezione di domicilio in Torino, i motivi d'appello, i capi la sentenza dei quali si chiedeva la riforma, ed i documenti probatori il tutto doveva essere depositato presso la Segreteria del Consiglio di Stato nel termine di giorni otto.

L'appellato a sua volta, nel termine di giorni quindici,

doveva notificare alla controparte la sua memoria di risposta contenente l'elezione di domicilio in Torino, le eccezioni in fatto ed in diritto, ed i documenti probatori, e doveva depositare il tutto entro il termine di giorni otto presso la Segreteria del Consiglio di Stato.

In caso d'appello incidentale, l'appellante in via principale poteva, entro giorni quindici, notificare una memoria di risposta.

L'art. 37 disponeva in via generale che nei giudizi di appello si seguissero le norme indicate nei giudizi di primo grado con particolare riguardo per le disposizioni sull'aumento e sulla riduzione dei termini.

Nel caso di giudizi contravvenzionali il termine per appellare era, a pena di decadenza, di giorni venti, a decorrere dal giorno della sentenza, se questa era stata pronunciata in dibattimento in presenza della parte, o dal giorno della notifica se pronunciata in assenza della parte o in contumacia. Facultati ad appellare erano il condannato, l'Amministrazione interessata ed il Fisco, e, quando quest'ultimo

in prima istanza avesse concluso per l'assoluzione, il Pubblico Ministero presso il Consiglio di Stato. Il ricorso, contenente i motivi d'appello, doveva essere rimesso alla Segreteria del Consiglio di Governo, il cui capo l'avrebbe poi trasmesso al Presidente del Consiglio di Stato, che a sua volta avrebbe incaricato un Referendario dell'Istruzione.

## L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA RATTAZZI

Modificatasi con le due leggi n. 3707 e n. 3708 la giustizia amministrativa, occorreva attuare la riforma con prontezza, dato il termine del 1° gennaio 1860, giorno dell'entrata in vigore delle leggi stesse.

Per prima cosa ci si preoccupò del problema della successione delle leggi. Con Regio Decreto 6 novembre 1859 n. 3709 si dispose che i ricorsi, pendenti innanzi ai Consigli d'Intendenza o alla Camera dei Conti, venissero depositati a partire dal 1° gennaio 1860 rispettivamente innanzi ai Consigli di Governo e al Consiglio di Stato (per quest'ultimo solo gli affari amministrativi) a cura della parte più diligente, nelle forme stabilite per il giudizio amministrativo di primo grado. Per le questioni contravvenzionali, esse sarebbero state rimesse agli organi competenti secondo la nuova legge il giorno 31 dicembre 1859.

Per le cause sia civili che contravvenzionali, sottratte ormai al contenzioso amministrativo, il Regio Decreto 20 novembre 1859 n. 3790 disponeva che sarebbero

state portate, a partire dal 1° gennaio 1860, di fronte ai Tribunali di Circondario. Per le sentenze in materia civili delle quali non fossero scaduti i termini entro il 1° gennaio 1860, si sarebbe potuto appellare, nel termine di giorni sessanta, presso la Corte d'Appello; per le materie contravvenzionali, se i termini non fossero scaduti entro il 1° gennaio 1860, presso il Consiglio di Stato.

Questo Decreto disponeva, inoltre, che le giurisdizioni amministrative eccezionali, cioè quelle delle Province annesse, sarebbero state abolite a partire dalla entrata in vigore delle leggi del 30 novembre 1859.

I problemi del personale furono risolti dalla Legge 16 novembre 1859 n. 3723, per quanto riguardava i gradi, classi e stipendi del personale degli Uffici di Governo e di Segreteria del Consiglio di Stato, dal Regio Decreto 23 dicembre 1859 n. 3804, contenente disposizioni relative agli uscieri, commessi ed inservienti del Consiglio di Stato e degli Uffici di Governo.

Il Regolamento del Consiglio di Stato veniva emanato con il

con il Regio Decreto 23 dicembre 1859 n. 3803, e completava la legge riformatrice.

Data la specialità della nostra ricerca, ci limiteremo ad esaminare il regolamento della Sezione del contenzioso, premettendo che con Regio Decreto 16 novembre 1859 n. 3723, erano stati definiti e regolati l'ammontare e la divisione dei diritti di segreteria, che dovevano essere quietanzati ed annotati in calce o a margine di ogni atto depositato.

Presso la segreteria della sezione era previsto per le cause civili un registro simile a quello delle attuali sezioni giurisdizionali, sul quale si dovevano annotare il ricorso, i titoli e i documenti depositati, le domande di fissazione d'udienza, il decreto presidenziale di fissazione d'udienza contenente anche l'indicazione del relatore e del Referendario con funzioni di Pubblico Ministero, i termini per il deposito di atti e produzioni. L'inosservanza di questi termini portava alla cancellazione dal ruolo, ma era sufficiente l'osservanza d'una sola parte diligente.

Una volta depositati gli atti e le produzioni, il Segretario doveva trasmetterli entro le ventiquattro ore al relatore, e comunicarle al Referendario Pubblico Ministero almeno otto giorni prima della discussione. Il Referendario Pubblico Ministero doveva intervenire a tutte le udienze e concludeva la discussione per ultimo.

Per le cause contravvenzionali, il Presidente entro quarantott'ore dal deposito degli atti e produzioni doveva incaricare il Referendario per l'istruzione, al termine della quale fissava l'udienza e designava il relatore. Il Referendario Pubblico Ministero doveva presentare conclusioni motivate, mentre potevano essere delegate al giudice di mandamento tutte le attività di prova.

Al Presidente erano affidati la polizia delle udienze e il mantenimento in aula dell'ordine pubblico.

Con L. 24 giugno 1860 n. 4134 venne inoltre istituita una Commissione straordinaria e temporanea presso il Consiglio di Stato per lo studio e la formazione dei progetti di legge su incarico dei ministri, formata, ai sensi della L. 14 luglio 1860 n. 4203, di venti membri, dei quali otto dovevano essere

Consiglieri di Stato. La Commissione fu incaricata di redigere un progetto di legge per l'organizzazione comunale e provinciale; per la prima volta, proprio in questa sede, si accese la disputa fra regionalisti e antiregionalisti (47).

---

(47) v. Petracchi, op. cit., pag. 185 e ss.

LA GIURISPRUDENZA DELLA III SEZIONE DEL  
CONSIGLIO DI STATO

I.-           PREMESSA           ALL'ESAME           DELLA  
GIURISPRUDENZA- II.- DECISIONI IN MATERIA  
PROCEDURALE:

1. Premessa - 2. Competenza - 3. Azione - 4. Appello: a) in generale; b) termini; c) elezione di domicilio - 5. Riunione di cause - 6. Citazione - 7. Componimento amichevole - 8. Fissazione d'udienza ed udienza - 9. Giuramento - 10. Perizia - 11. Prova - 12. Decisione: a) struttura; b) nullità; c) rinvio; d) spese - 13. Giudizio di revocazione –

III. - DECISIONI IN MATERIA AMMINISTRATIVA:

14. Premessa - 15. Acque pubbliche - 16. Appalto: a) d'opere pubbliche; b) di diverso oggetto - 17. Amministrazione comunale: a) legittimazione a stare in giudizio; b) impiegati - 18. Debito pubblico - 19. Ferrovie - 20. Pensioni. –

IV.- DECISIONI IN MATERIA TRIBUTARIA:

21. Premessa - 22. Tassa di emolumento - 23. Tassa patenti - 24. Tassa sui fabbricati. –

V. DECISIONI IN MATERIA CONTRAVVENZIONALE.

## I. PREMESSA ALL'ESAME DELLA GIURISPRUDENZA

I Consiglieri che composero la III Sezione del Consiglio di Stato, chiamata anche Supremo Tribunale Amministrativo a causa della sua giurisdizione, i cui nomi sono stati tratti dal “Calendario Generale del Regno” compilato a cura del Ministero dell'Interno e dall' “Annuario Statistico del Regno d'Italia” redatto dal Rag. Angelo dell'Acqua, non mutarono quasi nel quinquennio 1860 - 1865.

L'organico della III Sezione comprendeva il Presidente, Sen. Giovanni Carlo Cagnone, che cessò dalle funzioni il 29.4. 1861 e morì l'11.11.1862. La carica non fu più ricoperta da Presidente effettivo, ma dal Consigliere anziano facente funzione; sette Consiglieri di Stato: Sen. Avv. Carlo Cadorna, passato alla Corte dei Conti, sostituito nel 1861 dal Sen. Avv. Carlo Mameli, che presiedette la Sezione prendendo le veci del Cagnone in qualità di Consigliere anziano; Giovanni Maurizio De Andreis; Sen. Lorenzo Ceppi; Carlo Pinchia; Avv. Deodato Fallieri; Giosuè Magni; Prof. Avv. Luigi Genina;

quattro Referendari con funzioni di Pubblico Ministero: Dott. Luigi Barboroux, passato alla Corte dei Conti, sostituito nel 1861 dall' Avv. Giuseppe Ravagna; Avv. Costantino De Fornari, sostituito, perché deceduto nel 1862, dal Prof. Dott. Luigi Gerra; Avv. Giuseppe Bruzzo; Avv. Giuseppe Cavalli. È interessante rilevare che, morto il Presidente Cagnone, non fu più eletto alla III Sezione alcun Presidente, ma le funzioni furono attribuite al Mameli, in qualità di Consigliere Anziano, pur rivestendo il grado di Presidente di Sezione, ricoperto dal 1 gennaio 1860.

Dal 1860 al 1865, pertanto, il Collegio rimase quasi invariato, dando prova di ottima conoscenza della materia trattata e soddisfacendo Luigi Des Ambrois de Nevache, primo Presidente del Consiglio di Stato e già Segretario per l'Interno di Re Carlo Alberto.

I Referendari, cui incombeva l'onere di istruire gli affari erano poi tutti esperti di legge, essendo o Professori universitari o Avvocati.

Tutto questo fece sì che la giurisprudenza della III Sezione del Consiglio di Stato fosse costante, con rare eccezioni, e che le decisioni emesse dal Collegio fossero redatte

te con terminologia tecnico-giuridica quasi sempre soddisfacente, il che dimostra una buona conoscenza del diritto civile, più che di quello amministrativo (secondo l'odierna nozione) tenuto conto che il Contenzioso Amministrativo si occupava di questioni di diritto soggettivo e non di interessi legittimi.

La III Sezione emise la sua prima decisione il 3.4.1860, e l'ultima il 16.6.1865, ma la maggior mole di lavoro la svolse negli anni 1860, 1861, 1862, 1863, mentre negli anni seguenti, forse anche per la sua diminuita giurisdizione, le cause andarono scemando, e come numero e come importanza, limitandosi il più delle volte a confermare i principi già enunciati in precedenti decisioni: nei primi anni, numerose furono le decisioni degne di interesse, poche lo furono nel 1864, nessuna nel 1865.

Fonte di questa rassegna di giurisprudenza è la raccolta della "Giurisprudenza del Regno d'Italia" (ora "Giurisprudenza Italiana", e alla sua nascita nel 1848 "Giurisprudenza del Regno di Sardegna") diretta sino al 1863 dal Cav. Filippo Bettini, e, alla sua morte, dall'Avv. Domenico Giurati. Quest'ultimo fu un detrattore del sistema basato sul contenzioso amministrativo, e lo combatté anche nella sua

Rivista "limitando a pochi e di generale interesse i giudicati del contenzioso amministrativo - pianta esotica destinata ad essere avulsa dal nostro studio" (48). Alla materia amministrativa era riservata la III parte d'ogni volume annuale.

Si è ritenuto di suddividere la esposizione in quattro parti o sezioni, a seconda dell'oggetto delle decisioni.

La prima parte tratta della procedura che si teneva innanzi alla III sezione ed ai Consigli di Governo (poi di Prefettura) ove simile era il procedimento, citando, quando richiamati, gli articoli del Codice allora vigente, cioè il Codice Civile albertino del 1837, e gli articoli delle leggi precedentemente citate, se non già trascritti.

La seconda parte intende indicare i principi di diritto insegnati dalla III Sezione nelle materie amministrative sulle quali essa aveva giurisdizione: le materie citate sono le uniche sulla quale la Sezione stessa abbia pronunciato.

La terza parte, competenza tributaria, si sofferma, a causa della specialità della materia, sulle imposte che, più

---

(48) Prefazione al volume del 1864 della "Giurisprudenza del Regno d'Italia".

delle altre, furono oggetto di contestazione nei tribunali amministrativi; bisogna dire che la giurisprudenza è in questo campo molto vasta, ma monotona e raramente interessante, poiché le questioni sollevate sono, per lo più, o identiche o troppo particolari.

Nelle materie contravvenzionali, che sono trattate nella quarta parte, le uniche decisioni che siano alle volte interessanti sono quelle in materia di contrabbando: per il resto non sono altro che pronunce rese più in base ad un senso comune pregiuridico che alle poche leggi in materia, decisioni solo di assoluzione o di condanna, che non conferiscono alcuna luce nella materia.

Se nel presente lavoro la rassegna della giurisprudenza della III Sezione appare di mole ridotta, ciò deriva dal fatto che le decisioni di interesse generale furono poche rispetto alla massa delle questioni trattate, di carattere particolare, e che dette decisioni ripetevano il più delle volte i principi giurisprudenziali già affermati; dal che la costanza di giurisprudenza. Nella ricerca che ha portato a leggere tutte le decisioni emesse dalla III Sezione soltanto tre decisioni - che si riportano - sono state trovate difformi da precedenti giudicati.

Giova ricordare che, con il R.D. 9 Ottobre 1861 n.25, i Governatori ed i Consigli di Governo cambiarono nome: divennero rispettivamente Prefetti e Consigli di Prefettura.

Per indicare quella che era la giurisdizione amministrativa del tempo, si allega in fine, per maggior chiarimento, una tavola sinottica del De Gioannis Gianquinto (49).

## II. DECISIONI IN MATERIA PROCEDURALE

### 1. Premessa

Dall'esame delle principali decisioni in materia procedurale, si rileva che il Supremo Tribunale Amministrativo applicò più volte il Codice di Procedura Civile allora vigente per decidere le questioni ad esso sottoposte.

La prassi di riferirsi e di applicare anche in materia amministrativa la procedura civile che, data le generalità della sua applicazione mai si adattava alla materia speciale che necessitava di un giudizio equo e spedito, fu tuttavia censurata dalla III Sezione con una decisione, emessa in data 8.7.1861 (Consiglio Anziano Mameli, Relatore De Andreis) che è opportuno riportare per intero nella parte che interessa: "...Se talvolta e nella lacune della legge speciale sul contenzioso la giurisprudenza amministrativa ricorre alla prescrizioni della processura ordinaria, ciò non può avere

---

(49) De Gioannis Gianquinto, op. cit. penultimo allegato.

e non ha altrimenti luogo se non per applicare quei generali principi di ragione e di legge, i quali soprastano tutti indistintamente i dubbi, a tutte egualmente le questioni di processura, e sono garanzia dei pericoli dell'arbitrario, ma ciò non potrebbe certamente avvenire per l'introdurre nei giudizi del Contenzioso Amministrativo una disposizione abnormale, ed a tali giudizi non espressamente estesa dalla legge".

Nei giudizi amministrativi, dunque, si ritennero applicabili soltanto quelle disposizioni del Codice di Procedura Civile di carattere generale, tali da potersi ritenere comunemente applicabili, come una specie di diritto processuale naturale, anche in quella giurisdizione che, speciale per sua natura, abbisognava anche di una procedura speciale, per il principio "genus per speciem derogatur".

Per portare un esempio, in base a tale indirizzo giurisprudenziale, confortato da altre decisioni (Dec.ni 23.12.1862, 16.5.1863, 6.10.1864), non si ritenne applicabile al giudizio amministrativo la perenzione d'istanza, che importava una decadenza applicabile solo per disposizione di legge (Dec.ni 14.12.1861, 8.7.1861, 28.4.1862) così importante e lo possiamo vedere nei travagli

dei nostri Codici, nel diritto processuale civile italiano.

## 2. Competenza

La competenza della Sezione del contenzioso amministrativo non rimase quella prevista dalle leggi di riforma del Rattazzi, ma si venne a modificare con il tempo.

Fin dall'inizio la legislazione intervenne su questa materia, e gioverà elencare queste leggi: R.D. 20 novembre 1859 n. 3755 sulle miniere, che all'art. 166 prevedeva la competenza del contenzioso amministrativo "sopra l'intelligenza, gli effetti e l'esecuzione dei Decreti di permissione di licenza, di concessione di miniere e di permissione per lo stabilimento di opifici ed usine, sempre che riguardino i rapporti fra l'Amministrazione ed i concessionari": R.D. 20 novembre 1859 n.3754 sulle opere pubbliche, che toglieva in parte, con l'art. 91, la competenza prevista nell'art. 4 del R.D. 30 ottobre 1859 n.3708, riservandola ai tribunali ordinari, e mantenendo al contenzioso amministrativo le questioni sui danni cagionati o tenuti in dipendenza id esecuzione di opere

pubbliche (Dec. 13.12.1861), e con l'art. 131 derogava l'art. 4 n. 7 della precedente legge, attribuendo le questioni inerenti alle flottazioni di legname, sempre al giudice ordinario (Dec. 3.1.1862): Legge 14 agosto 1862 n.800 per l'istituzione della Corte dei Conti nel Regno d'Italia, che trasfondeva l'art. 23 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707 nell'art. 11 della nuova legge, attribuendo alla rinnovellata Corte dei Conti la competenza delle liquidazioni a carico dello Stato (Dec. 7.10.1862).

Il Consiglio di Stato, da parte sua, con il breve Avviso in data 20.7.1860, all'inizio trascurato, poi criticato fortemente, aveva affermato che le materie elencate nella nuova legge sul contenzioso amministrativo erano tassative, precludendosi così la facile possibilità di ampliare attraverso un'interpretazione di comodo la sua competenza: e tanto più era singolare codesto atteggiamento, dal momento che le materie compreso nel R.E. 29 ottobre 1847 n.641 erano state ritenute dalla giurisprudenza camerale dimostrative, e non tassative.

Ma la Sezione del contenzioso amministrativo, visto il

progressivo ridursi delle sue attribuzioni, pensò bene di ampliare il suo campo d'azione, ammettendo, in stridente contrasto con il concetto di tassatività, il ricorso alla "stretta analogica" (in specie Dec. 21.10.1861, conf.Dec.ni 20.12.1861, 10.9.1862, 15.3.1862, 22.8.1863, 14.2.1863).

Ditalché si applicarono le leggi del contenzioso amministrativo anche su oggetti non previsti dalle leggi stesse: per analogia all'art. 7 del R.D. 3708/1859 si trattarono le materie riguardanti le irrigazioni e fitti d'acque fatti dall'Amministrazione (Dec. 28.8.1860); per analogia all'art.2 n.5 del medesimo R.D. fu pronunciato su "contratti di conduzione d'opere" fra Comuni e liberi professionisti (Dec.10.9.1861).

Ovviamente I Consigli di Governo (o di Prefettura) ed il Consiglio di Stato non giudicavano mai su interessi dipendenti in "via graziosa" dalla Pubblica Amministrazione, ma solo su diritti acquisiti (Dec.ni 28.4.1862, 12.5.1862) (50). La giurisprudenza della III Sezione intervenne, come

---

(50) v. a chiarire i concetti contenuti in questa decisione, la Relazione Tegas, pag. 65.

molte altre volte, a chiarire il significato della lettera della legge. Si conciliò il testo dei nn. 3 e 7 dell'art. 2 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708, spiegando che il secondo numero non abrogava il primo, ma ne restringeva la competenza quanto ai contratti dei quali si trattava (Dec.15.2.1862), e si spiegò il significato delle parole "che interessano l'esercizio della Amministrazione dello Stato", poste nel medesimo n.3 dell'art. 2 della predetta legge, limitando la competenza ai contratti riflettenti gli interessi patrimoniali che si concentravano nei Bilanci e la cui difesa era affidata all'Avvocato Patrimoniale Regio (Dec. 20.12.1861).

Su una questione identica, la Sezione precedentemente era stata di diverso avviso, interpretando estensivamente la norma (Dec. 9.7.1861). La Sezione, e non mai il Presidente, era anche competente a conoscere la domanda di onorario di procuratori e periti (Dec.bi 22.11.1862, 10.2.1862).

Nei primi tempi non fu ben compresa la funzione giurisdizionale della III Sezione, tanto che vi furono diverse eccezioni di incompetenza, sostenendosi che, se le Sezioni

Consultive avessero dato precedentemente parere in ordine alla questione dibattuta, la Sezione Giurisdizionale sarebbe stata incompetente. Tale tesi, giustamente, fu disattesa dal Tribunale Supremo Amministrativo (Dec. 29.11.1861).

Nel caso in cui più enti pubblici soggetti alla competenza di diversi tribunali amministrativi fossero stati convenuti, la cognizione sarebbe spettata al tribunale amministrativo scelto dall'attore, secondo i dettami del Codice di Procedura Civile (Dec. 11.6.1860).

La competenza della III Sezione del contenzioso amministrativo ebbe anche limitazioni territoriali: infatti scomparve la competenza sugli appelli dai Consigli di Governo di Nizza e Chambery, capoluoghi dei territori di Nizza e di Savoia, ceduti dal Regno Sardo all'Impero Francese il 23 marzo 1860 dopo la Pace di Zurigo.

Premesso che quando si trattava di cessione volontaria di una parte dello Stato doveva riguardarsi alla lettera del trattato e non alla lettera della legge vigente (Dec. 17.7.1860), in ordine alla cessione dei territori già di Casa

Savoia la sezione ritenne i tribunali di qualsiasi genere incompetenti a risolvere le questioni che sarebbero potute insorgere sull'interpretazione dei trattati politici, sia tra i singoli privati, sia tra i privati ed il rispettivo governo (conf. Dec. 23.2.1863): i tribunali dovevano astenersi dal pronunciare, fintantoché le questioni internazionali fossero state risolte “con i mezzi stabiliti dal diritto delle genti” dell'autorità competente (Dec. 28.6.1861). Questa decisione fu vivamente criticata in una nota a sentenza della “Giurisprudenza del Regno d'Italia”, nella quale si affermò che la questione fra i privati senza relazione con il contenuto politico del trattato, erano sì di competenza della giurisdizione italiana, ed una decisione di incompetenza su tale questione si risolveva in una prevaricazione del potere politico sul potere giudiziario, se non addirittura in un diniego di giustizia.

La questione fu risolta con la dichiarazione di incompetenza del Tribunale Supremo Amministrativo - su appello prodotto contro una pronuncia del Consiglio di Governo di Nizza – perché, se l'appello fosse stato giudicato ammissibile,

il tribunale predetto avrebbe deciso sopra una sentenza “di Tribunale estero” (Dec. 22.11.1861).

### 3. Azione

Fu presa in considerazione solo l'azione penale in materia contravvenzionale, e due decisioni confermarono la validità, anche nel contenzioso amministrativo, dei principi del diritto processuale penale: la prima, che affermava l'estinzione in qualunque caso dell'azione penale con la morte del contravventore anche dopo la sentenza di prima istanza (Dec.ni 24. 4.1860, 1.5.1861); la seconda, che applicava l'estinzione stessa al contravventore morto dopo aver legalmente appellato la sentenza (Dec. 23.7.1860).

### 4. Appello

#### a) In generale-

In tema d'appellabilità e di validità dell'appello, la giurisprudenza della III Sezione fu quantitativamente notevole.

Le decisioni appellabili erano solo quelle definitive e non quelle preparatorie, né erano appellabili i

provvedimenti per l'istruzione della causa; se una decisione tuttavia avesse comandato alla parte di svolgere attività istruttoria in merito ai motivi del ricorso, si vedeva in questa attività un accoglimento implicito dei motivi, e si riteneva la decisione appellabile (Dec. 21.5.1860).

Occorre considerare che, per il R.D. 6 novembre 1859 n. 3709, ricorsi pendenti innanzi a Consigli d'Intendenza e alla Camera dei Conti dal 1° gennaio 1860 erano divenuti di competenza rispettivamente dei Consigli di Governo e del Consiglio di Stato; vi furono quindi, specialmente nell'anno 1860, molte decisioni su appelli in materia non più contemplate dal R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708, ma regolate bensì dal R.E. 29 ottobre 1847 n. 641 (vedi ad es. Dec.ni 20.4.1860, 5.10.1860, 12.11.1860, 10.9.1861).

Considerato che per il nuovo R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708 si poteva appellare senza limiti di somma, a differenza del R.E. 29 ottobre 1847 n. 641, sorse il problema della successione delle leggi, risolto nel senso che, per non pregiudicare i diritti già acquisiti in materia di affari

Civili, si doveva fissare la somma appellabile con riguardo alla legge vigente al momento dell'introduzione dell'appello (Dec. 21.5.1860); mentre in materia penale (contravvenzionale), nel silenzio della legge, per il principio del "favor rei", le sentenze che prima erano inappellabili, divenivano appellabili (Dec. 29.4.1860). In tal modo la cosa giudicata civile non subiva mutamenti e la certezza dei diritti non ne veniva a soffrire, mentre la cosa giudicata penale poteva venir mutata solo per favorire l'imputato.

In ogni caso il valore della causa era determinato secondo la sola domanda attrice e non secondo la combinazione risultante dall'incontro della domanda attrice e della eventuale domanda del convenuto, che non era mai ritenuta rilevante (Dec. 19.11.1860).

Veniva ritenuto inammissibile l'appello qualora non fossero stati depositati la sentenza appellata, il fascicolo della prima causa ed il mandato in capo al procuratore speciale (Dec. ni 20.6.1860 e 12.4.1861).

La rinuncia all'appello non si poteva presumere, ma solo dedurre da atto scritto o fatti concludenti (Dec. 30.4.1860).

Sorsero alcune questioni intorno al problema della

validità in appello del mandato rilasciato nel giudizio di prima istanza al procuratore e la sezione ritenne irricevibile l'appello, giusti i principi del “gus commune”, quando fosse stato privo di mandato ad hoc non sanato in termini (Dec. 16.7.1860), e sufficiente per la validità dell'atto il “memoriale” d'appello contenente l'atto notarile nel quale il procuratore avesse dichiarato di rappresentare l'appellante, che a sua volta avesse sottoscritto il memoriale stesso (Dec. 23.12.1861).

b) Termini per appellare-

Posto, a causa della sua brevità, che il termine non decorreva in caso di mancanza di data precisa dell'intimidazione del provvedimento appellato (Dec. 16.12.1861), per il suo computo si seguiva la regola generale, “dies a quo non computatur, dies ad quem computatur” (Dec.ni 12.4.1861 e 20.7.1861, giur.cost.), e non si calcolava il giorno ultimo se festivo, considerando il termine compiuto il giorno susseguente non festivo (Dec. 21.3.1862).

Il termine, per coloro i quali, a mezzo di ricorso al Re, avessero ottenuto di appellare una causa inappellabile per somma a' sensi dell'art. 34 n.2 del R.E. 29 ottobre 1847

n. 641 (51), decorreva dalla data di concessione del Regio Decreto (Dec. 28.8.1860).

Non era a volte chiaro, nel disposto delle leggi, quali termini fossero perentori e quali ordinatori; la Sezione dovette quindi, con le sue pronunce, riempire questa grave lacuna.

Furono pertanto dichiarati non perentori i termini indicati dagli artt.17 (deposito in Segreteria nel termine di gg. 3 del memoriale d'appello - Dec. 21.11.1862) e 34 (deposito in Segreteria nel termine di gg. 8 del memoriale di appello su contravvenzione – Dec. 22.3.1861) del R.D. 30 ottobre 1859 n. 370.

c) Elezione di domicilio-

I memoriali ai Consigli di Governo (o di Prefettura) e al Consiglio di Stato dovevano contenere l'elezione di domicilio rispettivamente o nella città sede del Governatore (o del Prefetto) o in Torino: nonostante la espressa previsione

---

(51) “Se trattasi di gravame per violazione o meno giusta applicazione di legge, dovrà aversi ricorso a Noi per mezzo della grande Cancelleria, e questo promuoverà in proposito il parere del Nostro Consiglio di Stato, sul quale Ci riserviamo di permettere all’uopo l’appello alla Camera”. Atti del governo 1847, pag. 444.

di legge, la III Sezione su chiamata a pronunciarsi su decisioni che avevano dichiarato inammissibili i ricorsi ed appelli privi di elezione di domicilio e dichiarò, seguendo la lettera della legge, nulli gli atti privi di elezione di domicilio (Dec. 8.10.18609): nullità relativa, sanata dalla notifica dell'atto di risposta del convenuto alla persona stessa dell'appellante (Dec.ni 16.6.1861 e 23.12.1861).

In caso di rinuncia al mandato del procuratore speciale, incombeva quest'ultimo comunicare il domicilio del rappresentante alla controparte, essendo la elezione di domicilio fatta nell'interesse di entrambe le parti (Dec. 27.6.1861); ditalché, pur se non dichiarato nella sentenza, il rappresentato si presumeva sempre domiciliato presso il procuratore stesso, ed erano valide le notificazioni ivi fatte (Dec. 1.3.1861).

#### 5. Riunione di cause

L'economia dei giudizi, anche nella giurisdizione amministrativa, richiedeva la riunione delle cause aventi il medesimo oggetto. Se, in un appello alla III Sezione, si fossero riunite più cause istruite e decise separatamente dai Consigli di Governo (o Prefettura), la Sezione avrebbe giudicato

“ex integro” (Dec. 30.4.1860). Le cause proposte da un solo attore nei confronti di parti diverse, pur se riunite, non si sommavano ai fini dei limiti di valore imposti dal R.E. 29 ottobre 1847 n. 641, ma si calcolavano singolarmente (Dec. 21.5.1860).

## 6. Citazione

La citazione, nei giudizi del contenzioso amministrativo nel periodo 1860-1865, è considerata sotto due aspetti: come riferimento, per gli articoli 16 e 33 del R.D. del 30 ottobre 1859 n. 3708 (53), al modo di notificare gli atti d'appello, e come citazione vera e propria, giusta l'art. 38 e segg. stessa legge (54).

---

(53) Art. 16: “Copia dell'istanza sarà dall'Attore per mezzo di usciere fatta notificare al convenuto nello stesso modo praticato per le citazioni avanti i tribunali ordinari, e la relazione della notifica sarà estesa in egual modo”. Atti del Governo 1859, pag. 1692.

Art. 33: “La parte che vorrà appellare dovrà nei termini avanti fissati, e sotto pena di decadimento, far notificare e rilasciare copia nei modi sopra prescritti alla parte avversaria del suo memoriale d'appello”. Atti del Governo 1859, pag. 1697.

(54) Art. 38: “I processi verbali e gli atti di accertamento delle contravvenzioni di competenza dei Consigli saranno trasmessi al Governatore, il quale per mezzo dell'Ufficiale incaricato delle funzioni di Pubblico Ministero promuoverà la citazione dei contravventori”. Atti del Governo 1859, pag. 1698

Sotto il primo aspetto, dato l'esplicito rinvio alla procedura civile, si ritenne in ispirito con il contenzioso amministrativo il principio della procedura civile, che riteneva sanata ogni irregolarità della citazione colla comparizione della parte (Dec.ni 27.11.1860 e 15.11.1861) ed il principio che la citazione a comparire fosse valida, anche senza l'indicazione del termine, essendo questo indicato dalla legge (Dec.ni 13.4.1860 e 13.6.1864).

Sotto il secondo aspetto poi, la citazione del P.M. non presentò alcun problema, se non quello di assicurare al contravventore citato i diritti di difesa. Infatti si affermò la necessità di citare l'articolo della legge sul quale si fondava l'accusa, onde poter riconoscere la corrispondenza del fatto alla fattispecie prevista dalla legge (Dec. 8.5.1860).

L'atto di citazione doveva, ogni volta si trattasse di un'Amministrazione centrale dello Stato, esser notificato direttamente, e non mai ad uffici periferici quali gli Uffici del contenzioso, presenti in ogni Amministrazione centrale (Dec. 20.6.1864), e nel caso di privati, personalmente al convenuto e non m'hai al procuratore (Dec. 8.10.1860).

Anche quando la legge indicava il domicilio eletto quale luogo ove dovessero essere fatte le intimazioni e le notificazioni, restava sempre valida la notificazione al domicilio reale, che era, in ogni caso, preferibile (Dec. 18.6.1860).

In ordine al domicilio, il problema della notificazione ad una Università, quale quella Israelitica, comprendente le famiglie di quella religione dimoranti da almeno un anno nel Comune, si risolse procedendo a' sensi dell'art. 69 del c.c. (55) (Dec. 28.5.1860).

Nei capoluoghi di provincia, ove sedeva un Consiglio di Governo (o Prefettura), non potevano gli uscieri dei tribunali ordinari fare le intimazioni prescritte dagli artt. 16 e 33 della succitata legge, salvo che, a' sensi dell'art. 4 del R.D. 23.12.1859 n. 3804, gli uscieri dei tribunali ordinari fossero autorizzati dal Governatore (poi dal Prefetto) in caso di assenza o impedimento degli uscieri addetti al contenzioso amministrativo, e vi occorresse l'urgenza. L'atto d'appello notificato da tali uscieri senza i precedenti requisiti

---

(55) “In mancanza di dichiarazione espressa la prova dell'intenzione (di fissar domicilio) dipenderà dalle circostanze”.

furono ritenuti in primo tempo assolutamente nulli, in modo tale da non esser sanati nemmeno dalla comparazione delle parti (Dec. 4.7.1862), mentre, in secondo tempo, si ritenne tale nullità sanata con la comparazione delle parti stesse (Dec. 28.12.1862)

#### 7. Componimento Amichevole

Il supremo Magistrato amministrativo ricorreva sovente, per ragioni di equità, al componimento amichevole delle parti, quando l'indole speciale della controversia e l'interesse delle parti stesse lo esigeva (Dec. 25.5.1861). Il tentativo di componimento avveniva innanzi al Consigliere relatore della causa, ed era vietato alle parti formulare le questioni che dovevano essere sottoposte in Tribunale, considerato che il tentativo era fatto apposta per evitare tale procedimento (Dec. 7.6.1861);

#### 8. Fissazione d'udienza e udienza

Il decreto presidenziale di fissazione d'udienza, prescritto a pena di nullità dal R.E. 29 ottobre 1847 n. 641, non sanato dalla presenza delle parti (Dec. 16.7.1860), poteva, nel caso che l'udienza fosse rinviata a breve termine, con data fissa, essere sostituito da un' "ammonizione" del Presidente

alle parti stesse (Dec. 8.5.1863): in ogni altro caso, esso doveva essere emanato per iscritto, e nelle forme dovute.

Una volta fissata l'udienza, nel silenzio dell'art.22 del 30 ottobre 1859 n. 3708 (56), poteva tenersi conto dei "memoriali" presentati dopo il decreto presidenziale, dando alla controparte un congruo termine per rispondere, ed addebitando le spese cagionate dal ritardo della decisione (Dec. 24.1.1862).

Nei Consigli di Governo (poi di Prefettura) e nel Consiglio di Stato le udienze dovevano essere pubbliche, a pena di nullità, ed i provvedimenti presi in camera di Consiglio erano nulli (Dec. 14.12.1863); nei procedimenti del contenzioso amministrativo non importava nullità la mancata lettura

---

(56) Art. 22: "Compiti questi incumbenti, ciascuna delle parti potrà ancora inoltrare una seconda memoria da intimarsi alla parte contraria come le precedenti, e quindi sulla istanza della parte più diligente il Presidente del Consiglio con suo decreto esteso in calce del ricorso dell'Attore, o sulla risposta del Convenuto, nominerà un Relatore, fisserà il termine entro cui le parti dovranno depositare le loro scritture alla Segreteria del Consiglio, ed indicherà il giorno e l'ora dell'udienza per la spedizione della causa". Atti del Governo 1859, pag. 1694.

in udienza degli articoli di legge applicati (Dec. 22.20.1864). Dopo la fissazione dell'udienza ogni variazione dello stato della causa, come la produzione di documenti, era ritenuta inammissibile e per il complesso della legge sul contenzioso amministrativo e perché il decreto di fissazione d'udienza prescriveva un termine, ritenuto perentorio (Dec.ni 8.5.1860, 27.11.1860, ex adv. Dec. 5.7.1861). La produzione tardiva di documenti era ammessa, data la specialità del procedimento, solo nei giudizi sommari (Dec. 5.7.1861).

---

(57) Art. 26: "La sentenza sarà pronunciata sulle scritture ed atti anche di una sola parte, quando l'altra non le avesse presentate, o le avesse ritirate.

Essa dovrà contenere la menzione dei documenti prodotti, delle risultanze degli atti, ed i motivi che l'hanno determinata. Sarà sottoscritta dal Presidente e dal Relatore".

Art. 27: "Il Consiglio ordinerà d'ufficio, od a richiesta delle parti, gli esami, le perizie, le visite e gli altri atti d'istruttoria che crederà necessari; questi atti si compiranno nel modo il più sommario avanti il Consigliere Relatore, e nei casi in cui dovranno seguire fuori del Capoluogo, avanti l'Intendente del Circondario od 11 Giudice del Mandamento, che saranno a ciò delegati, i quali dovranno trasmettere i detti atti in originale alla Segreteria del Consiglio". Atti del Governo 1859, pag. 1695.

Dato il combinato disposto degli artt.26 e 27 R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708 (57), in mancanza del deposito in termini degli atti e della sentenza appellata, erano sufficienti per la decisione della causa tutti quegli atti, a tal fine rilevanti, distribuiti in tempo dalla parte (Dec.17.5.1862).

Innanzitutto al Consiglio di Stato si dovevano notificare all'Amministrazione il decreto di fissazione d'udienza e le conclusioni ed istanze del P.M., poiché l'Amministrazione stessa doveva partecipare alla discussione con un suo rappresentante, giusta anche l'art. 55 del R.D. 30 ottobre 1859 n.3708 (58) (Dec. 5.10.1860).

#### 9. Giuramento

La disciplina del giuramento in materia contenzioso-amministrativa non presentò alcun carattere di specialità. Si ammise il giuramento solo in materia civile e non mai in materia penale-contravvenzionale (Dec.ni 17.7.1860, 3.4.1860) e sulla res iudicata” (Dec. 20.10.1860). Secondo i principi del diritto civile si affermò che la formola di giuramento non poteva essere affermata o negata, e tantomeno cambiata, a pena di ritenere il giuramento non prestato (Dec. 1.4.1861), e che il giuramento

---

(58) "La facoltà di appellare spetterà tanto al condannato quanto al Fisco e all'Amministratore interessata, e potrà aver luogo l'appello per parte del Pubblico Ministero presso il Consiglio di Stato, quando anche le conclusioni del Fisco in primo giudizio non fossero state per la condanna". Atti del Governo 1859, pag. 1703.

estimatorio, giusta l'art. 1487 C.C. (59), era possibile solo nel caso di impossibilità di determinazione del quantum, e doveva essere stabilita, da parte del giudice, la somma fino alla concorrenza della quale si dovesse prestar fede (Dec. 30.3.1863).

#### 10. Perizia

La sezione si avvalse, specie in materia di appalti, consorzi di acque ed esecuzioni di opere pubbliche, di periti, e affermò diversi principi giurisprudenziali, tutti improntati alla tradizione civilistica della perizia, considerata indispensabile anche al giudice amministrativo (Dec. 15.12.1861, 30.1.1863, giur. cost.)

Il giudice era "peritus peritorum", potendo i periti esprimere solo pareri tecnici in merito alla propria arte o industria, ma non potendo mai entrare nel merito delle questioni, riservato al solo giudice (Dec.ni 15.6.1860, 16.6.1860). In caso di dissenso fra le parti circa la nomina del perito

---

(51) "Il giudice non può deferire all'attore il giuramento sul valore della cosa dimandata se non quando sia impossibile di provarlo altrimenti.

Debbe pure in questo caso determinare la somma sino alla concernente quantità della quale si potrà prestar fede all'attore in conseguenza del suo giuramento".

la Sezione procedere "ex officio", facendo cadere la scelta su persone non sgradite alle parti (Dec.1.5.1860); tale dissenso, che si esplicava nella ricusazione, non poteva essere senza limite; esso doveva esser fondato su specifici motivi di sospetto, e non poteva coinvolgere una intiera categoria di funzionari (nella fattispecie il corpo degli Ingegneri del Genio Civile - Dec. 7.1.1861).

Il perito non poteva asserire, ma doveva motivare la sua perizia; se non si fosse comportato in tal modo non si dovevano a lui chiedere ulteriori chiarimenti, ma si doveva provvedere nominando un altro perito "ex officio" (Dec. 18.12.1861).

Per prefiggere un termine al perito d'ufficio si doveva produrre istanza allegando le prove e le ragioni di tale richiesta (Dec. 28.8.1860).

#### 11. Prova

Era ammessa la prova diretta a stabilire un fatto influente in causa (Dec. 5.5.1860), ma, data la mancanza in quel tempo di una linea di demarcazione netta fra contenzioso amministrativo, l'Amministrazione "giusta i principi del diritto", non era obbligata ad esibire un documento esclusivamente proprio, per consentire alla controparte di provare

l'esistenza di un errore materiale (Dec. 24.10.1861).

Un'altra decisione ritenne inammissibile la prova testimoniale di medici curanti per constatare l'esistenza ed il grado di malattia di un individuo (Dec. 21.7.1860): come si può vedere, il regime delle prove e del valore loro attribuito era ben diverso da quello attuale.

La sentenza che ammetteva determinati capitoli di prova doveva contenere nel dispositivo, a pena di nullità le modificazioni essenziali ritenute indispensabili nella "parte razionale" (Dec. 18.5.1861).

## 12. Decisione (60)

### a) - Struttura -

La decisione doveva essere intestata, a pena di nullità, in nome al Re (Dec. 28.11.1862) ed aveva la medesima struttura della decisione odierna, essendo ampiamente motivata.

Sorsero questioni sulla sottoscrizione da parte del Presidente e Relatore: si affermò la regolarità della sottoscrizione di altro Consigliere diverso dal Relatore, ove il primo fosse stato

---

(60) All'epoca, i termini "sentenza" e "decisione" si usavano indifferentemente.

autorizzato dal Presidente (Dec.9.11.1860), mentre fu considerata nulla la decisione sottoscritta dal Presidente f.f. che non era mai intervenuto alle udienze di trattazione della causa (Dec. 22.12.1860). La legge sul contenzioso amministrativo, comunque, non prescriveva la sottoscrizione di tutti i componenti del Collegio, essendo sufficiente la sottoscrizione del Presidente e del Relatore, come non era prescritto elencare tutti gli atti che avevano avuto luogo nel giudizio (Dec. 28.2.1862); e non vi era termine, neppure ordinatorio, per la pubblicazione della decisione (Dec. 9.2.1863): a titolo di curiosità, si lamentava un ritardo di sette mesi dalla data di spedizione a sentenza della causa.

b) - Nullità -

I principi enunciati dal Consiglio di Stato in materia di nullità non si differenziarono dalle pronunce della abolita Camera dei Conti e della Suprema Corte di Cassazione.

La pronuncia su una domanda, anche se secondaria, la quale fosse stata oggetto di conclusioni, era necessaria a pena di nullità (Dec.ni 15.6.1860, 1.12.1862, 7.4.1862, 14.3.1864), anche se l'art. 26 del R.D. 3708/1859 non prescriveva la

nullità per la mancata inserzione delle conclusioni stesse nel testo della decisione (Dec. 2.5.1863).

Ogni questione vertente sulla parte dei motivi, "parte razionale", era considerata con molta attenzione: la motivazione doveva essere logicamente collegata alle altre parti della sentenza, e non essere avulsa o contraddittoria in questo contesto (Dec. 9.2.1863): doveva dare ragione dei motivi che avevano indotto a pronunciare in un determinato modo, e mostrare l'esame e le risoluzioni di ogni questione dedotta in giudizio, non essendo sufficiente, in mancanza di tali requisiti, la generica formola "reietta ogni contraria eccezione ed istanza" posta nella parte dispositiva (Dec. 7.10.1860, 22.7.1861, 18.5.1861, 19.11.1860): era nulla la decisione che per tutta la motivazione si fosse riferita sempre alle conclusioni del P.M., anche se le parti ne avessero avuto copia secondo le prescrizioni del c.p.c. sardo, che non si applicava in questo caso al contenzioso amministrativo (Dec. 22.7.1862). La decisione motivata sulla "res judicata" non aveva bisogno di confutare altri argomenti ed eccezioni e l'errore materiale di data, se facilmente riconoscibile, non importava nullità (Dec. 7.1.1862 e 17.6.1862)

del merito della causa.

Se il Consiglio di Governo (o di Prefettura) si fosse dichiarato incompetente, senza quindi trattare il merito, e la III Sezione avesse ritenuto che il contenzioso amministrativo fosse stato competente, la causa doveva essere rinviata al primo giudice (Dec.ni 9.2.1863, 21.5.1861, 24.1.1862).

Nel giudizio di primo grado, potevano anche emettersi decisioni interlocutorie. Il principio interessante è quello relativo al punto che se la produzione dei documenti richiesti con l'interlocutoria fosse stata in appello (evidentemente quando l'interlocutoria fosse stata appellata) il processo avrebbe dovuto essere rinviato al primo giudice (Dec. 18.6.1860).

d) - Spese -

La decisione di condanna poteva mancare della "tassa" delle spese senza comminatoria di nullità (Dec. 13.5.1861), potendola il Consigliere relatore della causa applicare posteriormente su presentazione della parcella in caso di consenso del soccombente, o, in caso di disaccordo, potendo la Sezione emanare un provvedimento di condanna alle spese, sempre via comparizione innanzi al Consigliere relatore (Dec. 28.12.1863).

Fermi principi che la condanna alle spese includeva quella del precedente giudizio (Dec. 12.1.1861) e che particolari circostanze facevano compensare le spese (Dec.ni 29.11.1861, 17.3.1862, 8.5.1863), degno di nota è l'insegnamento che, nel caso che per colpa di una parte, nella fattispecie l'Amministrazione, la causa fosse stata fatta ritardare oltre il lecito, anche se nel merito questa parte fosse stata riconosciuta vincente, avrebbe dovuto sopportare quella parte di spese cui la sua negligenza aveva dato occasione parentesi (Dec. 11. 6.1860).

### 13. Giudizio di revocazione

Le decisioni definitive in grado di appello nella Sezione del contenzioso, e quelle che essa pronunciava in prima ed ultima istanza erano solo a ricorso per revocazione all'intero Consiglio di Stato nei casi tassativamente indicati dall'art. 25 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707 (61)

---

(61) Art. 25: “Le decisioni definitive in grado di appello della Sezione del Contenzioso, e quelle che essa pronunzia in prima ed ultima istanza, sono soggette a ricorso per rivocazione all'intero Consiglio nei seguenti casi solamente: I. Se dopo la decisione è lo effetto di un errore di fatto che risulti dagli atti e documenti sui quali fu proferito; II. Se dopo la decisione furono rinvenuti nuovi documenti che possano cambiare lo stato della questione; III. Se con la decisione fu aggiudicato più di quello che erasi domandato; IV. Se le forme prescritte sotto pena di nullità furono ./.

Ma non tutte le decisioni potevano essere revocate. Infatti quelle in materia contravvenzionale vennero escluse da tale impugnativa (Dec. 26.5.1863), dopo che il Referendario con funzioni di P.M. Bruzzo, nelle sue lunghissime conclusioni che partendo dal Digesto arrivavano al 1859 attraverso le Regie Costituzioni sabaude, aveva dimostrato che la revocazione si applicava solo alle materie civili, e non mai alle materie contravvenzionali. Fu giurisprudenza costante (Dec.ni 14.12.1862 e 2.6.1865) che l'apprezzare se gli atti del giudizio contenessero o non elementi bastanti a risolvere una determinata questione era "atto di criterio", e non poteva essere invocato come preteso errore di fatto.

### III.DECISIONI IN MATERIA AMMINISTRATIVA

#### 14. Premessa.

Le decisioni emesse dalla III Sezione del Consiglio di Stato quale giudice d'appello dei Consigli di Governo (poi di Prefettura) e quale giudice in prima ed ultima istanza

---

./i. omesse o violate nel corso del giudizio, sempreché la Sezione non abbia pronunciato sulla nullità, e non sia sanata col fatto della parte che poteva opporla". Atti del Governo 1859, pag. 1681.

sulle materie indicate dai R.D. 30 ottobre 1859 n.ri 3707 e 3708 furono molte, se si tiene conto dei molteplici rapporti che sin d'allora intercorrevano fra privato ed Amministrazione.

Peraltro, dalle molte decisioni che abbiamo esaminato, emesse soprattutto negli anni che vanno dal 1860 al 1863, è dato rilevare che ben poche sono quelle degne di nota ai fini giurisprudenziali. Infatti, le questioni esaminate non possono, nella maggior parte dei casi, rivestire grande interesse, dato che le decisioni si limitano a giudicare il fatto di specie, a decidere quale pretesa dovesse essere accolta, e non si rifanno quasi mai ad un contesto più ampio riguardante principi generali di diritto relativi alle materie di competenza del contenzioso amministrativo. Di conseguenza non deve meravigliare la esiguità della trattazione, tenuto conto che la III Sezione si preoccupò di accogliere o di respingere la domanda attrice motivando in fatto più che in diritto.

#### 15. Acque pubbliche

Il regime delle pubbliche acque fu sempre molto curato

nel Regno sardo, perché i fiumi portavano ricchezza e all'agricoltura, con l'irrigazione, e all'industria, cui l'acqua serviva per forza motrice necessaria agli opifici. Giudici competenti in materia di acque pubbliche erano, a seconda del disposto delle leggi, o l'autorità amministrativa, o il giudice amministrativo, o il giudice ordinario.

La competenza del giudice amministrativo (art. 4 n. 2 del R.D. 30 ottobre 1859) fu modificata dall'art. 91 del R.D. 20 novembre 1859 n. 3754, con il quale fu attribuito all'autorità amministrativa di provvedere sulle contestazioni aventi ad oggetto le opere che nuocessero al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e conservazione delle sponde, alla manutenzione di sponde argini, restando il contenzioso amministrativo competente solo in ordine al risarcimento dei danni (Dec.13.1.1862, giur. cost.).

La competenza generica dell'art. 4 n. 2 predetto fu modificata anche dagli artt. 36 e 37 della nuova legge sulle opere pubbliche precedentemente citata, che attribuirono all'Autorità amministrativa le questioni relative alla

formazione dei consorzi per arginamento di acque, insieme alle quote di tributi ed ai dissensi sulle opere di eseguirsi. I provvedimenti di detta Autorità amministrativa potevano essere impugnati solo con ricorso al Re, il quale provvedeva definitivamente su parere del Consiglio dei Lavori Pubblici e del Consiglio di Stato.

Le questioni inerenti ai diritti ed obblighi creati dalla formazione di tali consorzi restavano però sempre di competenza del contenzioso amministrativo (Dec. 11.6.1860).

Fu interpretato, in ordine alla succitata legge, il significato della parola “rivo”, alla quale fu dato il significato di corso d'acqua in generale, perenne o no, di maggiore o minore importanza (Dec.13.3.1863).

Per contravvenire al regime delle acque non si doveva solo eseguire materialmente l'opera vietata, ma era imputabile anche il mandante o “il complice morale” (Dec. 20.5.1860), ed era preferibile, in tali questioni, riconoscere all'ispezione del giudice, invece che all'escussione di testimoni (Dec. 5.5.1860).

## 16. Appalto

a) Appalti di opere pubbliche.

Il procedimento di conclusione del contratto d'appalto tra imprenditore e Pubblica Amministrazione era identico, a parte i casi particolari, al procedimento odierno, nelle sue grandi linee.

Per difendere l'appaltatore di opere pubbliche dall'arbitrio dell'Amministrazione, la III Sezione ritenne che l'interesse dell'appaltatore ad ottenere il collaudo una volta eseguite le opere imposte fosse un vero e proprio diritto, tale da consentire la sostituzione del collaudatore poco volenteroso con un perito, sempre che il Magistrato non fosse in grado di provvedere da solo (Dec. 11.9.1860): in questo caso un interesse legittimo, del quale era negata la competenza dei tribunali amministrativi, veniva travestito da diritto soggettivo, per ricevere la necessaria tutela. In ogni caso l'Amministrazione doveva precisare la forma e la situazione dell'opera pubblica, dipendendo dall'Amministrazione il prescrivere l'opera ed il luogo preciso; l'arbitrio dell'Amministrazione non era considerato assoluto ed illimitato, ma subordinato alle norme ed ai patti stabiliti in contratto anche nell'interesse dell' impresario (Dec. 22.2.1861).

Quando il “deconto finale” del collaudatore non fosse stato ammesso né dall'appaltatore né dall'appaltante, e non fossero state prodotte nemmeno le risultanze degli atti, il tribunale amministrativo doveva, prima di ogni cosa, ordinare una perizia, per poter giudicare con la dovuta cognizione di causa (Dec. 30.1.1863, giur. cost.).

L'impresario doveva eseguire le opere assunte nei precisi termini del contratto, senza scusanti di alcun genere (Dec. 9.3.1863), e non poteva richiedere, senza verun elemento di prova, compensi per maggiori opere e maggiori prezzi oltre quelli valutati nella relazione di collaudo e nel conto finale (Dec. 31.3.1862), sempre che, in esecuzione agli ordini del direttore dei lavori vi fosse stato un miglioramento delle opere o fossero cambiate le proporzioni del contratto (Dec. 22.8.1864).

La dichiarazione di collaudo non esonerava l'appaltatore della responsabilità prevista dall'art. 1815 c.c. (62),

62) “Se nel corso d’anni dieci dal giorno in cui fu compiuta la fabbricazione dell'edificio o di altra opera considerata costrutta a prezzo fatto, questi rovinano in totalità od in parte, o presentano evidente pericolo di rovina per difetto di costruzione od anche per vizio del suolo, l'architetto e l'intraprenditore ne restano responsabili”.

ed era ammessa una nuova perizia per accertare se nel conto finale vi fossero stati errori trovati nella perizia di parte, contestati a loro volta (Dec. 3.7.1860): se il conto fosse risultato erroneo, non poteva essere richiesto un nuovo collaudo “ex-officio” (Dec. 7.7.1864). Se l'approvazione del collaudo tardava a venire, l'Amministrazione poteva esser messa in mora onde ottenere il risarcimento dei danni, dopo essersi rivolti al tribunale competente per ottenere i provvedimenti opportuni (Dec. 11.9.1860), e non poteva tener luogo del collaudo stesso un semplice certificato di un perito o di un ingegnere (Dec. 6.8.1861).

L'Amministrazione a sua volta non poteva ritenere per danni dovuti dalla mancata esecuzione del contratto il deposito fatto per partecipare all'asta pubblica, se nel contratto d'appalto non fosse stato espressamente stabilito che tale somma fosse a titolo di penale, o determinata a titolo di danni o interessi (Dec. 14.7.1860); la penale apposta ad un contratto da eseguirsi con termine fisso non poteva esser ritenuta, una volta avvenuto il ritardo, senza domanda giudiziale (Dec. 13.4.1860).

Il subappaltatore doveva intervenire necessariamente

in tutte le questioni fra appaltatore ed appaltante (Dec. 12.6.1860).

b) Appalti di diverso oggetto.

In generale, come si evince da alcune decisioni (ad es. Dec. 10.9.1860), il contratto d'appalto era ritenuto aleatorio, ed ogni evento, anche per caso fortuito o forza maggiore, era a carico dell'appaltatore, si pose però un limite a tale sfrenatezza, posta per mezzo di clausole nella quasi totalità degli appalti di diritto di passaggio, ritenendosi che tali clausole dovessero riferirsi ai casi presenti alle parti al momento del contratto, giusta l'art. 1254 c.c. (63), e non anche quando i luoghi nei quali era previsto il diritto di passaggio, fossero mutati in modo tale da non consentire più il transito stesso (Dec. 27.7.1860).

L'alea nei contratti d'appalto di grosse proporzioni non si estendeva ai singoli oggetti, ma al loro complesso (Dec.14.7.1860).

---

(63) “Per quanto sieno generali i termini con i quali si è espressa una convenzione, essa non comprende che le cose sopra le quali apparisce che le parti si sono proposte di contrattare”.

I Comuni che davano in appalto le quote di riscossione degli affitti dovuti dai rivenditori di frutta e d'altro per l'occupazione del suolo pubblico, erano tenuti a mantenere dall'appaltatore la privativa, senza la quale sarebbe mancato il pacifico godimento della cosa locata (Dec. 3.10.1863).

Al pari che in tutto l'apparato amministrativo del Regno sardo divenuto Regno d'Italia, le annessioni provocarono disfunzioni e problemi in ordine agli appalti stipulati dall'Amministrazione delle poste: infatti fu concesso agli appaltatori dei servizi postali per la Sardegna, che volevano rescindere i loro contratti, un aumento di prezzo per l'aumento di trasporto dovuto all'annessione delle nuove Provincie (Dec.ni 21.12.1862 e 6.8.1864).

#### 17. Amministrazione comunale

##### a) Legittimazione a stare in giudizio. -

Tutta la disciplina sulla legittimazione del Sindaco a stare in giudizio come rappresentante del Comune era contenuta nel R.D. 23 ottobre 1859 n. 3702, Legge comunale e provinciale, che dava, con l'art. 29 n.4, la rappresentanza del Comune al Sindaco ( o al consigliere Anziano in mancanza del Sindaco, secondo l'interpretazione della Dec. 5.6.1860)

quale capo dell'Amministrazione comunale, sia come attore che come convenuto, previa deliberazione del Consiglio Comunale, art. 84 n.16, o della Giunta in caso d'urgenza, art. 91 (che aveva non la facoltà, ma il dovere - Dec. 21.11.1862), ed approvazione della deputazione Provinciale, art. 133 n.7; in caso di mancanza della deliberazione e/o dell'approvazione, il Sindaco o tutti gli amministratori erano ritenuti responsabili in proprio, art. 143.

Una importante questione di natura interpretativa sorse in merito a tale legge: era ammissibile intentare azioni o sostenere in giudizio il Comune senza la deliberazione comunale o l'approvazione della Deputazione Provinciale, restando sempre il Sindaco o gli amministratori tutti responsabili in proprio?

Varie decisioni (Dec.ni 19.8.1861, 15.3.1861, 19.7.1861, 21.3.1862, 31.5.1862) affermarono l'illegittimità del giudizio proposto senza la deliberazione comunale o l'autorizzazione della Deputazione Provinciale, facendo addirittura ai giudici il dovere di accordare un termine, non perentorio (Dec. 7.9.1863), per dimostrare la regolarità del mandato successivo

(Dec.ni 19.10.1863 e 16.4.1864), che doveva sempre essere provato prima della spedizione della causa (Dec.18.6.1861): in ogni caso era giurisprudenza costante che il Sindaco o gli amministratori comunali fossero sempre responsabili in proprio (Dec.ni 19.7.1861, 9.3.1863). Una decisione (Dec. 1.12.1862), che, data la quantità di decisioni contrarie, dobbiamo ritenere isolata, affermò invece che “la deliberazione con cui i Membri della Giunta dichiarino di volere assumere in principio la responsabilità ed i danni della lite, avuto riguardo alla natura della causa, è sufficiente a tutelare gli interessi del Comune, e si può accogliere l’istanza di pronunciare nel merito”. Evidentemente lo stesso Consiglio di Stato avvertì la pericolosità di quest’avviso, che rendeva quasi gli amministratori comunali liberi da quei rigidi controlli voluti dalla Legge comunale e provinciale, e non fu mai più di codesto parere.

Il Sindaco, senza autorizzazione, poteva costituirsi nelle cause possessorie (Dec. 19.8.1861) e nei giudizi contravvenzionali (Dec. 16.3.1863), e tale facoltà si estendeva, per interpretazione dell’art. 55 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3709 (64),

anche ai giudizi d'appello, sempre nelle medesime materie (Dec. 4.3.1861).

Per sostenere una lite in appello era necessaria un'altra approvazione della Deputazione Provinciale, ed era nulla quell'approvazione che, non decidendo nel merito, si fosse limitata a dichiarare la non necessità di un'altra approvazione oltre a quella già concessa nel giudizio di prima istanza (Dec. 20.9.1861).

In un primo tempo si ritenne necessaria la produzione prima della spedizione della causa tanto della deliberazione comunale quanto dell'approvazione della Deputazione Provinciale, non ritenendosi sufficientemente che la prima fosse citata nella seconda (Dec. 7.4.1862); in un secondo tempo (Dec. 30.3.1863) si decise in termini contrari.

b) Impiegati Comunali. -

I tribunali del contenzioso amministrativo, giusta l'art. 6 n.1 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708, erano competenti a

---

(64) “La facoltà di appellare spetterà tanto al condannato quanto al Fisco e all'Amministrazione interessata, e potrà aver luogo l'appello per parte del Pubblico Ministero presso il Consiglio di Stato, quando anche le conclusioni del Fisco in primo giudizio non fossero state per la condanna”.

giudicare sulle questioni concernenti gli stipendi degli impiegati e degli agenti dei Comuni. Nonostante l'articolo succitato, che trattava solo degli stipendi degli impiegati comunali, si cercò di estendere tale competenza anche agli stipendi degli impiegati statali, sostenendo che il loro rapporto d'impiego altro non era che contratto di somministrazione, art.1 n.3 stesso R.D.: ma tale forzata interpretazione del contratto degli impiegati dello Stato non venne accolta (Dec. 15.11.1862).

Gli impiegati comunali non avevano alcuna sicurezza nel loro impiego; i loro incarichi erano temporanei, quasi sempre triennali (65), ed il loro licenziamento non necessitava, se non espressamente richiesto dal contratto, di alcuna motivazione (Dec. 23.11.1861) né di alcun preavviso o diffida, e il rapporto non era tacitamente rinnovabile, ma si risolveva ad ogni scadere del termine previsto ( Dec. 7.9.1863).

Fu dalla III Sezione mantenuto un certo rigore in merito alla disdetta degli impiegati comunali, non consentendo tale provvedimento se non come richiesto dalla legge, cioè con deliberazione del Consiglio Comunale, e non dal Sindaco,

---

(65) È interessante notare che per l'art.4 del T.U 15 ottobre 1925 n.2578 sull'assunzione diretti dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie, i direttori delle aziende speciali sono nominati di triennio in triennio.

pure autorizzato dal Consiglio stesso (Dec. 18.10.1862).

## 18. Ferrovie

Una pronuncia della III Sezione (Dec. 2.12.1861), riformatrice del giudizio del Consiglio di Governo di Torino (Dec. 20.6.1861), regolò il sistema di tributi in ordine alle ferrovie, negando l'esenzione dai tributi per i terreni occupati dalle strade ferrate, esenzione vigente per le normali strade di transito. In tal modo lo Stato, cioè l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, doveva pagare ai Comuni (nella specie al Comune di Valenza) i tributi, o nel modo con cui si pagava per i beni rurali del Demanio o deducendo dal contingente assegnato al Comune l'imposta prediale regia. Come si vede da questa decisione, allora a ragione giudicata importantissima, la III Sezione si dimostrò veramente svincolata dall'Esecutivo, facendo onere all'Amministrazione dei tributi comunali, con conseguente grave spesa per l'Erario Nazionale.

Le controversie dipendenti dai contratti per trasporto di merci nelle strade ferrate passanti fra i privati e l'Amministrazione Nazionale delle Strade Ferrate, non erano di competenza dei tribunali amministrativi, non potendo esservi

analogia fra tali contratti e quelli previsti dall'art. 2 n.3 del R.D. 30 ottobre 1859 n.3708 (Dec. 15.3.1862).

Con la progressiva estensione delle linee ferroviarie e la costruzione di strade ferrate e ponti, molti appaltatori di diritti di pedaggio e transito si rivolsero ai Consigli di Governo per tutelare i loro diritti, chiedendo la chiusura dei ponti ferroviari e il risarcimento dei danni provocati dal minor afflusso di viaggiatori, i quali preferivano evidentemente usare delle ferrovie.

La III Sezione, cui giunsero alcuni appelli dai Consigli di Governo, si dimostrò particolarmente severa nei confronti degli appaltatori, considerando anche il progresso e le migliori condizioni di vita non possono esser fermati dalla legge se non con grave danno di quest'ultima, accordando a costoro solo la possibilità della diminuzione del prezzo o la risoluzione del contratto, giusta l'art.1730 del Codice Civile (66), in considerazione del fatto che “la concessione

---

(66) “Se, durante la locazione, la cosa locata venga totalmente distrutta per caso fortuito, il contratto è sciolto di pien diritto; se non è distrutta che in parte, il conduttore può, a norma delle circostanze, domandare la diminuzione del prezzo, o lo scioglimento del contratto. In entrambi i casi non si fa luogo a nessuna indennizzazione”.

d'una ferrovia fatta dal potere esecutivo, di conservare con gli altri poteri dello Stato o per Legge, veste il carattere di fatto del principe e di forza maggiore” (Dec. 8.4.1861), e negando il diritto al divieto di passaggio sui ponti della ferrovia, quando questi fossero stati dichiarati di pubblica utilità (Dec. 22.2.1861).

#### 19. Pensioni

Fin dalla giurisprudenza della Camera dei Conti si era ritenuto positivo diritto degli impiegati dello Stato la pensione di riposo, in considerazione delle condizioni politiche che avevano trasformato la concessione discrezionale fatta dal Sovrano nel Regio Biglietto 24 agosto 1835 n.101 in Legge per l'Amministrazione dello Stato, tranne nei casi in cui tale diritto fosse chiaramente dal Regio Biglietto riservato “al prudente arbitrio dell'Amministrazione (Dec. 12.5.1862). In ogni caso, il potere esecutivo non aveva facoltà di menomare la remunerazione stabilita dalle leggi per i servizi resi allo Stato, né tantomeno favorirla, avendo solo riguardo alla esecuzione delle leggi stesse (Dec.ni 29.12.1860, 22.8.1864): in applicazione di tale principio fu mantenuta ad una vedova di impiegato statale una pensione vitalizia che, concessa secondo i regolamenti vigenti per il suo stato

bisognoso e a condizione di non risposarsi, era stata sospesa per la di lei sopravvenuta agiatezza (Dec. 10.11.1861).

La disciplina civilistica dei contratti vitalizi non si applicava alle pensioni, giusta il principio “genus per speciem derogatur” (Dec. 10.11.1861).

Il ricorso al Consiglio di Stato sulla liquidazione di una pensione dell’Erario Nazionale era ammissibile solo dopo il Regio Decreto di concessione e l’esame della Corte dei Conti. Prima di tale liquidazione, tuttavia, poteva domandarsi ed ottenersi dal Consiglio di Stato una declaratoria di applicazione di una disposizione legislativa che concedesse diritto a pensione (Dec. 26.4.1862).

Le annessioni, attribuendo ad alcuni pensioni non concesse dai principi detronizzati, e togliendole ad altri, provocarono delle controversie. E’ interessante la decisione che, affermato il principio che la moglie dell’impiegato non ha diritto a pensione iure proprio ma in relazione ai servizi resi dal marito, negò alla vedova di un Consigliere di Stato, trasferitosi da Parma nel 1842, il cumulo della pensione concessa dal Governo sardo con quella concessa dal dittatore dell’Emilia Farini con Decreto 4.10.1859, in base al quale, al fine di concedere la pensione, gli impiegati destituiti dai cessati Governi per motivi politici dal 1821

in poi erano reintegrati nei loro gradi (Dec. 12.4.1862).

Due eminenti personalità del Ducato di Parma e Piacenza, private della loro pensione, chiesero giustizia al Consiglio di Stato, il quale, a dire il vero, la negò loro.

La III Sezione infatti si giudicò incompetente a decidere sul merito del ricorso del Barone Onesti, già Ministro delle Finanze del Ducato di Parma, contro l'Amministrazione delle Finanze per riottenere la pensione della quale era stato privato con Decreto del Governatore provvisorio Manfredi, e perché esisteva in quel territorio un tribunale del contezioso amministrativo e perché non ravvisava analogia fra l'art. 23 del R.D 30 ottobre 1859 n.3707 ed i richiami relativi alla validità e al merito di un decreto di Governatore provvisorio (Dec. 7.1.1862). Giustamente in una nota della "Giurisprudenza Italiana" si affermava che l'analogia, nel caso in esame, era perfetta. Anche la Baronessa Ward-Gentheur, si rivolse alla III Sezione per ottenere che la sua pensione, accordata nel 1859 dalla Duchessa di Parma, fosse pagata dal Regno d'Italia. Come nel precedente caso, il Consiglio di Stato si spogliò della sua competenza, affermando che nessuna legge attribuiva al contezioso amministrativo il giudicare se una pensione posta

a carico della cassa privata di un principe spodestato avesse potuto, ed in base a quale provvedimento, passare a carico dell'erario parmense, e poi a carico delle Finanze del Regno d'Italia, non ravvisando, come sempre, alcuna analogia con l'art. 23 del succitato R.D. (Dec. 27.5.1863). Anche in questo caso la sentenza fu censurata: l'Avv. Poggi, avvocato principe del Foro di Torino, ritenne insufficiente la semplice dichiarazione di incompetenza, dovendo a suo giudizio la Sezione, attesa la dimostratività e non la tassatività delle disposizioni in materia di pensione, condurre una più accurata indagine.

Le disposizioni dell'art. 23 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707 furono tutte trasfuse nell'art. 11 della L. 14 agosto 1862 n. 800 per l'istituzione della Corte dei Conti del Regno d'Italia, che così recitava: “La Corte liquida le pensioni competenti per legge a carico dello Stato, ed in caso di richiamo ne giudica definitivamente in sezioni riunite colle forme prescritte per la sua giurisdizione contenziosa”. Le leggi concernenti la procedura e la competenza erano immediatamente esecutorie, anche rispetto alle cause pendenti. Non ostava a questo principio il disposto

dell'art. 53 della nuova legge che prescriveva “finché non sia pubblicata una legge generale sulle pensioni, la Corte dei Conti si atterrà per le medesime alle norme tuttora vigenti per le diverse provincie del Regno”, per dedurne che alla Corte sola e non ad altre Autorità riguardasse questa disposizione transitoria; né tantomeno la dichiarazione fatta dal Ministro delle Finanze in Parlamento che in virtù di detto art. 53 rimanesse sospeso ogni effetto dell'art 11, datosi che non era stata sanzionata dal alcun voto del Parlamento medesimo (Dec. 7.10.1862).

## 20. Debito pubblico

La giurisdizione in prima ed ultima istanza che la Sezione del contenzioso amministrativo aveva sul debito pubblico, a norma dell'art. 23 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707, fu evidentemente di poca importanza se si ebbe, nell'arco di cinque anni una sola causa in tale materia, decisa il 13.5.1863, con una motivazione pur tuttavia degna d'interesse.

La Sezione si occupò, censurandola, della vendita di cedole (“vaglia”) delle cartelle del Debito Pubblico al portatore pagabili solo dopo anni, in spregio della legge sulla circolazione di tali Titoli di Stato. In tal modo si aveva

“una contrattazione prematura, lucrosa bensì ai compratori, ma non conforme alle regole dell'Amministrazione del Debito Pubblico, le quali esigono che i titoli siano conservati dai possessori nella loro integrità, e che coll'anticipato distacco di vaglia, a più o meno lunga scadenza, non si possa nuocere, né alle conseguenze reali dello smarrimento delle cartelle al portatore, nè alle operazioni del nuovo cambio con nuove cartelle”. Le cedole, infatti, non erano che un accessorio delle cartelle, e non un titolo di rendita vera e propria.

#### IV. DECISIONI IN MATERIA TRIBUTARIA

##### 21. Premessa

Il contenzioso amministrativo non ebbe giurisdizione, giusta il R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708, a conoscere le questioni sulla riscossione dei diritti di insinuazione (registro), di emolumento (sulle liti ed i litiganti), di successione, di ipoteca, di dogana, di bollo e di tassa, che già aveva per il R.E. 29 ottobre 1847 n. 641.

Si ebbe però tali materie una giurisprudenza, oseremmo

dire residuale, della III Sezione, in materia di successione (ad.es. Dec.ni 12.6.1860, 17.12.1860, 22.12.1860), di tassa di bollo (Dec. 12.5.1860), di insinuazione (Dec.ni 30.4.1860, 1.5.1860), e di emolumento, materia nella quale si ebbero alcune interessanti decisioni.

Anche in questo caso può ripetersi quanto detto per le decisioni su materie amministrative: la Sezione del contenzioso amministrativo si curò più di risolvere il caso concreto che di enunciare principi di diritto.

In ogni caso, destano interesse due importanti affermazioni della III Sezione: la prima (Dec. 24.3.1862, giur. cost.), che ritenne non doversi comprendere fra i tributi elencati dall'art. 3, n. 5 del R.D. 30 ottobre 1859 n. 3708 le requisizioni militari, che tanto danno avevano apportato nella campagna del '59 e la seconda, che ritenne non applicabile il termine perentorio di tre mesi per i ricorsi contro i ruoli della tassa patenti dalla loro pubblicazione a coloro che per le loro condizioni sociali non avessero giustamente ritenuto di dover consultare i ruoli (Dec. 23.7.1861, 22.7.1862, 14.3.1862). In questo caso, non si applicava loro neanche il principio del "solve et repete" (Dec. 23.7.1861). Lo stesso

Lo stesso principio (Dec. 3.2.1863) si affermò in tema di tassa personale e mobiliare (L. 28.4.1853 n. 1511).

22. Tassa di emolumento (L. 9.9.1854 n. 206)

La tassa di emolumento, i cui tributi “dovrebbero essere destinati ed impiegati per le dovute retribuzioni ai membri dell'Ordine giudiziario” (67), tassa sempre criticata per la sua ingiustizia, in quanto creava una disparità fra abbienti e non abbienti nel rivolgersi al giudice, era dovuta sul valore della cosa caduta in contesa, non sulla cosa aggiudicata dalla sentenza (Dec. 7.12.1860), tenendo presente lo scopo della domanda (Dec. 12.5.1860), ed era sottoposta alla tassa stessa solo la somma che eccedesse quanto riconosciuto dalle parti (Dec. 9.9.1861).

La tassa era dovuta sull'importo della somma o sul valore della cosa contesa, e non era dovuta in caso che la sentenza vertesse sul tempo in cui doveva esser eseguito un pagamento.

La tassa di emolumento doveva esser pagata dalla parte che lo avesse richiesto, entro tre mesi dalla pubblicazione della sentenza; trascorso il termine, si pagava una sopratassa. Senza la quietanza dell'avvenuto pagamento la sentenza non diveniva esecutoria.

---

(67) Vigna-Aliberti, op. cit. Vol. V, pag. 1038.

## 23. Tassa patenti (L. 7.7.1853 n. 1595)

La tassa sull'industria ed il commercio era comunemente detta “tassa patenti” dall'apposito documento che autenticava l'esercizio di una professione, di un'industria o di un commercio, patente che aveva per scopo il segnalare all'Amministrazione coloro che fossero possibili di tale imposizione: la tassa era però dovuta a prescindere dall'autorizzazione, perché essa colpiva l'esercizio di un'attività, in modo da poter colpire anche coloro, come gli ingegneri del Genio Civile, che non possedessero alcuna patente (Dec.ni 8.3.1861 e 27.6.1861). Era Inoltre richiesto l'effettivo esercizio dell'attività non solo nell'industria e nel commercio ma anche nelle professioni liberali (Dec. 23.12.1863).

La tassa patenti era dovuta dalle Società Anonime su tutto il ricavato dell'anno precedente: la legge non consentiva che vi si aggiungesse o detraesse nulla (Dec. 7.12.1864); le industrie esentate erano elencate espressamente, a meno che, come nel caso delle miniere, fossero implicitamente esentate per esser regolate da legge speciale (Dec. 20.8.1861).

Ai fini dell'esenzione dalla tassa si dovevano considerare opere pubbliche quelle compiute a vantaggio del pubblico e per conto delle Amministrazioni e non quelle compiute per privata speculazione, pur sempre per favorire il pubblico (Dec. 9.10.1860).

Se le attività si svolgevano in più Comuni, con la tassa patenti era dovuta in tutti (Dec. 5.5.1861) ditalchè le varie sedi e succursali d'una banca erano soggette alle tasse locali di finanza ovunque avessero sportelli e non solo presso la sede centrale del (Dec. 1.5.1865).

#### 24. Tassa sui fabbricati (L.31.3.1851 n. 1160)

La tassa sui fabbricati era imposta non già sui fitti che si percepivano ma su quelli che potevano presumibilmente percepirsi, di modo che la mancanza di inquilini non dispensava il proprietario dal pagamento della tassa stessa (Dec. 8.3.1861). Il reddito reale si accertava attraverso i contratti d'affitto, mentre quello presunto in contraddittorio con perizia, ammessa questa ultima anche in giudizio, solo nel caso che la causa non presentasse altri elementi per esser decisa (Dec. 29.4.1861).

Non potevano ritenersi come esclusivamente inservienti alla coltivazione di terre, e quindi esenti dalla tassa sui fabbricati, i fabbricati rurali locati a persone addette all'agricoltura, ma separatamente dalle terre da coltivare, e per i quali il proprietario avesse ottenuto una separata pigione (Dec. 8.3.1861). Nel caso che i fabbricati fossero in parte rustici ed in parte civili, si poteva disporre una perizia d'ufficio (Dec. 8.7.1861).

## V. DECISIONI IN MATERIA CONTRAVVENZIONALE

La materia contravvenzionale fu, dai raccoglitori della “Giurisprudenza del Regno d'Italia” giustamente negletta: essa venne riportata per ultima, rispetto alla materia per così dire civile, e, per lo più, solo attraverso le massime, non essendo reputato necessario riportare le decisioni per intero.

La giurisprudenza in tale materia fu vasta in campo di contravvenzione alla Regia Privativa dei sali e tabacchi, giusta il R.E. 25 giugno 1816 n. 406 “col quale S.M. prescrive le regole e cautele da osservarsi per l'esercizio delle gabelle del sale e del tabacco”, e l'Avviso del Consiglio di Stato 10.2.1860, che riaffermava la competenza in tale materia dei giudici del contenzioso amministrativo. “Le decisioni riflettono accuse o sospetti di contrabbando, di tentata introduzione proibita di tabacchi esteri, di navigazione entro zona vietata, di coltivazione della pianta, di detenzione, di vendita di tal merce di privativa dello Stato; toccano questioni di colpabilità, di reità, di complicità, di intelligenza delle leggi speciali, di prove, di penalità, di prescrizione”. Tale congerie di questioni, come riportate dall'Indice Analitico della Giurisprudenza

stessa nel volume dedicato al 1863, rivela il poco interesse la materia in uno studio generale come il nostro, potendo solo interessare specifici studi sulla materia.

Osservando i pochi problemi generali trattati, è interessante notare come la soluzione al problema della responsabilità del locatore o del proprietario di un luogo ove siasi ritrovata merce di contrabbando sia cambiata nella giurisprudenza della III Sezione: in principio essa ritenne che tale responsabilità dovesse essere provata (Dec. 5.1.1861); in un secondo momento divenne molto più rigida: toccava al proprietario o al locatore dimostrare chi fosse il colpevole, altrimenti, anche se non fosse risultata la sua scienza, sarebbe stato tenuto per colpevole (Dec. 25.6.1864).

Anche il sistema della valutazione delle prove dimostra una rudimentalità estrema: tra due asserzioni contrarie allegate dall'imputato doveva ritenersi più conforme al vero la prima fatta appena stabilito il fatto della contravvenzione, deposizione questa "aliena da studiata spiegazione" (Dec. 22.12.1862).

La rigidità dei controlli in tale materia, non dobbiamo dimenticare che il contrabbando è stato ed è ovunque severamente represso (il R.R. 25 giugno 1816 n. 406 dichiarava “La gabella del sale e del tabacco essendo uno dei più importanti redditi dello Stato, ha dovuto eccitare particolarmente la nostra attenzione”) (69), trovò un'eccezione per le vicende della II guerra d'indipendenza: si intese e cessata di fatto nelle provincie occupate dagli Austriaci la regia privata e non passabili di contravvenzioni i contravventori (Dec. 11.2.1861). Anche in materia di gabelle accensate la giurisprudenza fu copiosa, ma priva di interesse in uno studio generale.

---

(69) Atti del Governo 1816, pag. 801.

LA SOPRAVVIVENZA NEL REGNO D'ITALIA DI  
ORGANI GIURISDIZIONALI AMMINISTRATIVI DEGLI  
STATI PREUNITARI E L'UNIFICAZIONE  
AMMINISTRATIVA.

Gli anni che videro lo svolgersi dell'attività della III Sezione videro anche lo svolgersi di una imponente attività parlamentare per l'abolizione del contenzioso amministrativo, abolizione ritenuta necessaria per l'unificazione amministrativa.

È pertanto necessario accennare agli organi giurisdizionali amministrativi ereditati dai passati Governi delle provincie italiane e indicare i tentativi fatti in sede parlamentare per abolire tale stato di cose che divideva la giustizia del Regno d'Italia, dando agli Italiani delle diverse provincie diversi tribunali amministrativi, con evidente disparità di trattamento per gli amministrati. Dal 17 Marzo 1861 il Consiglio di Stato piemontese, nell'ordinamento datogli dalla Legge del 1859, diviene Consiglio di Stato Italiano, ma sin dal 1860 si erano ammessi nel suo ambito membri non piemontesi, come

Giuseppe La Farina, messinese, intimo collaboratore del Cavour e futuro Ministro.

Anche negli altri Stati Italiani esistevano o erano esistiti organi consultivi, e a volte giurisdizionali, che con vari nomi esercitavano le medesime funzioni.

Dopo la proclamazione del Regno non tutti questi Consigli furono aboliti, ma alcuni sopravvissero, determinando una divisione nella giustizia amministrativa del Paese, portatrice come abbiamo detto di scontenti ed ingiustizie, se la giustizia deve essere uguale per tutti i cittadini. Giova pertanto soffermarsi, se pur di sfuggita, su tali organi degli Stati preunitari, indicando quali sopravvissero dalla proclamazione del Regno d'Italia sino al 1 luglio 1865, giorno dell'entrata in vigore della Legge sull'unificazione amministrativa.

Scorrendo brevemente la storia amministrativa degli Stati Italiani, vediamo che nella Lombardia non vi fu un Consiglio di Stato fino alla piena unificazione amministrativa attuata con la legge 29 ottobre 1859, ma già il terzo Statuto del Regno d'Italia del 5 giugno 1805 aveva

istituito un Consiglio di Stato, con funzioni giurisdizionali e consultive sui progetti di legge e di regolamento, alle cui sessioni aveva anche partecipato Napoleone (70).

Nel Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla troviamo, a partire dal 6 agosto 1814, un Consiglio di Stato composto di tre Sezioni, che dava pareri sui regolamenti, sull'interpretazione delle leggi, sui ricorsi amministrativi e, fino all'istituzione nel 1836 di una Camera dei Conti, dei conti delle Pubbliche Amministrazioni. Il Decreto del Dittatore Manfredi del 30 novembre 1859 sopprime il Consiglio di Stato, ma conservò la Sezione del Contenzioso, che funzionò sino all'unificazione amministrativa.

Nel granducato di Toscana esisteva un Consiglio di Stato regolato secondo la legge 1° maggio 1848, il quale doveva essere consultato obbligatoriamente sui regolamenti delle Pubbliche Amministrazioni, e facoltativamente sui progetti di legge, dei quali poteva redigere anche il testo,

---

(70) S. Rava - Il Consiglio di Stato nel Regno Italico e l'opera di Napoleone I, in *il Consiglio di Stato, Studi in occasione del centenario*, Roma 1932.

e sulle disposizioni sovrane. Aveva anche una ristretta giurisdizione sul contenzioso amministrativo, sugli appelli dai Consigli di Prefettura in materia di appalti di strade e di acque. Tale situazione, dopo il Plebiscito per l'annessione, rimase sino a tutto il 1865.

Nello Stato Pontificio con “motu proprio” dell'11 ottobre 1847 Pio IX aveva istituito la Consulta di Stato, organo rappresentativo, la quale fu rimpiazzata da un Consiglio di Stato, previsto dallo Statuto dal 14 marzo 1848, riordinato con l'Editto del 10 settembre 1850, organo schiettamente amministrativo, consultivo e giurisdizionale. Esso Consiglio esaminava obbligatoriamente i progetti di regolamento, e facoltativamente i progetti di legge.

Il Consiglio di Stato era giudice in terzo grado per le questioni contenziose interessanti province e comuni; nelle materie contenziose di interesse generale il giudizio si svolgeva tutto dinanzi al Consiglio stesso sempre in tre gradi, attraverso tre diverse Commissioni. Con l'annessione delle province Romane tutte le questioni amministrative vennero deferite ai tribunali ordinari, con Decreti 31 agosto 1859 per le Romagne,

e 9 novembre 1860 per l'Umbria. Un Decreto del 2 novembre 1860 estese, alle Marche a partire dal 1° gennaio 1861, prorogato poi al 1° febbraio 1860 la legislazione amministrativa Sarda.

Nel Regno delle due Sicilie era stata istituita con legge 14 giugno 1824 la Consulta Generale del Regno, divisa in due Consulte, una per gli affari continentali e l'altra per gli affari siciliani, che dava pareri, su richiesta del Re, in ordine ai progetti di alta legislazione in materia amministrativa, alla interpretazione delle leggi, alle questioni di competenza fra contenzioso ordinario e amministrativo; sugli affari dei Ministri nei quali il Re avesse voluto una particolare ponderazione; sulle domande di grazia. La Consulta Generale era giudice di seconda istanza delle decisioni della Camera del contenzioso amministrativo della Gran Corte dei Conti in materia di contratti di lavori e forniture, e delle decisioni delle Camere dei Conti per quanto riguardava la materia dei conti e delle spese del regio denaro e i conti annuali delle Tesorerie generali e dei Banchi. Con l'annessione, a norma della Legge

31 febbraio 1861, vennero istituiti a Napoli il Consiglio Amministrativo, ed in Sicilia la Commissione dei Presidenti. Tale stato di cose, che come si è più volte ripetuto creava una disparità di trattamento fra i cittadini delle varie provincie, e, dall'indomani della proclamazione del Regno d'Italia, iniziarono le proposte per ovviare a tale inconveniente. La direttrice seguita per unificare la giurisdizione amministrativa fu l'abolizione dei vari tribunali amministrativi esistenti, compresa la III Sezione del Consiglio di Stato: di qui il nostro interesse per tale attività.

Nella tornata del 27 aprile 1861 il Ministro dell'Interno Minghetti, presentò un progetto di legge per provvedere all'uniforme ordinamento del contenzioso amministrativo. Minghetti lamentava la divisione della giustizia amministrativa in Italia illustrando la situazione nelle varie provincie del Regno, e proponeva un sistema simile a quello vigente nei Paesi Bassi e nel Belgio, ribadendo le critiche a suo tempo fatte dal Galvagno al contenzioso amministrativo.

Il Ministro inoltre "non fa mestieri di accennare in quanto pregio sieno tenute le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, emanando esse da Magistrati forniti di cognizioni teoriche e pratiche non solo nel diritto amministrativo, ma eziandio e grandemente nel diritto comune. Né fa mestieri da raggiungere che questo corredo di scienza e di esperienza non si potrebbe egualmente riscontrare in molti Consigli di Governo o di prefetture, ed è noto come la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato abbiano non di rado ad annullare od a riformare le decisioni" (71).

Il disegno di legge, pertanto, conservando alcune prerogative al Consiglio di Stato, aboliva del tutto la cognizione dei Consigli di Prefettura con il successivo appello al Consiglio di Stato, infatti:

"Art.1. Gli affari di contenzioso amministrativo, de' quali nelle varie provincie conoscevano i tribunali amministrativi ed altre autorità diverse dai tribunali ordinari, saranno restituiti alla giurisdizione ordinaria o all'amministrazione attiva nei termini

---

(71) Raccolta dei Documenti stampati per ordine della Camera, Legisl. VIII, Vol. I, doc. 46, pag. 3.

e modi stabiliti dalla presente legge.

Art. 2. Rientreranno nella giurisdizione dei tribunali ordinari:

1° Tutte le cause contravvenzionali;

2° Le questioni civili relative alle imposte indirette, ed anche alle imposte dirette dopo la pubblicazione dei ruoli, escluse le questioni di estimo catastale e di riparto di quota;

3° Le contestazioni intorno ai contratti di ogni genere stipulati colle amministrazioni pubbliche, salvo a queste la facoltà di stabilire nei contratti di lavoro e di somministrazioni che le differenze che ne nascessero siano definite da arbitri;

4° Ed in genere ogni altra controversia nella quale, sebbene sia interessata l'amministrazione pubblica, si faccia questione di proprietà, di diritti alla medesima inerenti, dello stato delle persone, e di qualunque altro diritto privato che abbia fondamento nelle leggi civili.

Art.5. Per gli altri affari, non compresi nel disposto dell'articolo precedente, provvederà l'autorità amministrativa con decreto motivato, ammesse le rappresentanze delle parti o uditi i Consigli amministrativi che nei diversi gradi sono stabiliti dalla legge.

Art. 4 Non è fatta innovazione né alla giurisdizione contenziosa in materia di contabilità, né a quella del Consiglio di Stato per le materie in cui provvede in prima ed ultima istanza, né alle attribuzioni che siano da leggi particolari deferite a Commissioni speciali.

Art. 5. Le opposizioni alle domande dell'amministrazione rispetto alle imposte dovranno, per essere ammissibili in giudizio, venire corredate dal certificato di pagamento delle medesime, meno il caso in cui si tratti di domande di supplemento.

Art. 6. Sul prezzo dei contratti tuttavia in corso non potrà ordinarsi sequestro senza che vi aderisca l'amministrazione interessata.

Art. 7. Nelle questioni concernenti contratti o di somministrazioni è riservata facoltà all'autorità amministrativa di ordinare durante il giudizio e fare anche compiere ad economia la esecuzione del contratto per urgenza, da dichiararsi con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione.

Art. 8. Quando, nei casi compresi nel disposto dal n° 5 dell'articolo 2, il punto della contestazione sia tra un atto dell'autorità amministrativa, e un diritto che si pretenda leso, dovrà il tribunale limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato se non dietro ricorso in via amministrativa.

Anche in pendenza del giudizio potrà l'autorità amministrativa, in caso d'urgenza e con decreto motivato, ordinare la esecuzione dell'atto delle cui conseguenze si disputa, senza pregiudizio delle medesime.

Art. 9. Le questioni devolute in forza di questa legge ai tribunali ordinari, le quali si trovino pendenti in primo grado di giurisdizione, saranno portate, mediante citazione, dalla parte più diligente avanti i tribunali collegiali di prima istanza del luogo ove si ha iniziato il giudizio, quelle che si trovino in secondo grado, avanti la Corte d'Appello del luogo stesso, senza bisogno né dell'uno né dell'altro caso di nuova procura”.

Il progetto ministeriale fu seguito, l' 8 aprile 1862 dalla relazione dei deputati Corsi, Pasini, Ricci V., Vegezzi, Conforti, Pisanelli, e Panattoni, che era avvocato, relatore, il quale si preoccupò della relazione stessa di “decifrare più esplicitamente le materie che venivano conservate alla prerogativa o alla risoluzione delle autorità amministrative, onde non potessero scambiarsi e confondersi con quelle che rientravano nella competenza dei tribunali comuni” (72).

Urbano Rattazzi, come Ministro dell'Interno del Consiglio

---

(72) *ivi*, doc. 46-A, pag.1

da lui stesso presieduto, presentò a sua volta, il 18 novembre 1862, un progetto di legge sul riordinamento del Consiglio di Stato. La proposta “era diretta a sopprimere quanto rimane degli antichi Consigli nelle provincie, e a dotare il paese di un solo Consiglio di Stato, il quale corrisponda convenientemente alla serie delle altre attribuzioni che gli sono demandate, alla dignità dell'estensione e alle esigenze diverse del Regno d'Italia” (73). Il Rattazzi era un difensore del sistema basato sulla divisione fra contenzioso ordinario e contenzioso amministrativo, ditalché non ritenne necessaria, dato che il sistema dei tribunali amministrativi era comune alla maggior parte degli stati preunitari (74), alcuna riforma di base.

Il Consiglio di Stato, composto del Presidente, di due presidenti di Sezione, di trenta Consiglieri, di un Segretario Generale e di sei Referendari, si divideva nelle tre sezioni di grazia e giustizia e culti, dall'interno, di finanze.

---

(73) Raccolta cit., Vol. VI, doc. n. 352, pag. 3.

(74) v. Landi, *Le leggi di unificazione amministrativa del 1865*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, Milano 1967

Al posto della III Sezione veniva istituita una Corte suprema del contenzioso amministrativo divisa in due sezioni, composta dal Presidente, da dieci dei trenta Consiglieri del Consiglio di Stato, da un segretario generale e da un ufficio di Pubblico Ministero, composto da un Procuratore Generale del Re e da quattro Sostituti. Questa Corte Suprema era in realtà una Sezione del Consiglio di Stato, tanto che i Consiglieri di Stato componenti la Corte stessa potevano esser surrogati dai Consiglieri delle altre Sezioni. La competenza della Corte restava la medesima della III Sezione, alla cui legge istitutiva si riferiva il disegno, come del resto faceva per i ricorsi per revocazione. Era inoltre consentito il ricorso alla Corte stessa per “incompetenza a ragione di materia” e “eccesso di potere”: si badi che in quest'ultimo caso “eccesso di potere” intendevasi prevaricazione di un potere su di un altro, secondo la concezione liberale. Il progetto inoltre riportava le tabelle degli stipendi dei componenti del Consiglio di Stato e dei diritti di cancelleria della Corte Suprema.

Il progetto Rattazzi di una Corte Suprema del contenzioso amministrativo non ebbe seguito.

Il 29 maggio 1863, il Ministro dell'Interno, Ubaldino Peruzzi presentò un suo progetto di legge sul contenzioso amministrativo, “riprendendo - dalla relazione Panattoni - l'idea di costituire il Regno d'Italia con leggi nuove, accomodate ai presenti bisogni, piuttosto che procedere per via di estensione delle antiche leggi del regno subalpino” (75).

Il Ministro accoglieva il principio che la nuova legge mirasse “a togliere di mezzo i tribunali amministrativi, riducendo tutta la materia del contenzioso ad essere definita o per sentenza dei tribunali ordinari, o per atti dell'amministrazione propriamente detta” (75) e ribadiva la necessità di precisare, nella legge, quali affari fossero della giurisdizione ordinaria e quali di competenza dell'autorità amministrativa. Il progetto ricalcava le orme della Relazione Panattoni, perfezionando il progetto Minghetti del 1861, con poche differenze. Degno di nota era l'art. 8, il quale sottraeva ai tribunali ordinari “ogni giudizio sull'atto amministrativo che non potrà esser da essi né modificato, né annullato” (76).

---

(75) Atti del Parlamento Italiano 1863-1864, pag. 510.

Il progetto Peruzzi fu seguito dalla Relazione fatta il 9 maggio 1864 dalla Commissione composta dai deputati De Donno, Mosca, Catucci, Giacchi, Mancini, Cannavina, Melchiorre, Piroli e Borgatti, che era Consigliere della Corte d'Appello di Bologna, relatore. La relazione inizia con l'abbandono dichiarato nella nostra legislazione in materia di pubblica amministrazione dell'esempio francese, che abbiamo visto sempre richiamato anteriormente al 1859: segno evidente delle mutate condizioni politiche. Le questioni solitamente portate a favore del contenzioso amministrativo (speditezza del giudizio, necessità di particolari conoscenze dei giudici) venivano respinte, e giustamente, dalla Commissione, la quale rispondeva anche esaurientemente a quelli che tenevano una ingerenza del potere giudiziario nel potere esecutivo: “nel concetto della Commissione la soppressione del contenzioso amministrativo deve avere per unico risultato che le materie ora attribuite a questa speciale giurisdizione rientrino nell'ordine normale voluto indeclinabilmente in un Governo

---

(76) *ivi*, pag. 512.

costituzionale della separazione ed indipendenza dei poteri e dalla responsabilità dell'Amministrazione; sicché quelle materie per le quali richiedesi la garanzia di un giudizio sieno demandate alla giurisdizione comune, e restino d'incontro all'amministrazione quelle che non potrebbero esserle sottratte se non in aperta contraddizione della sua indipendenza e di quella responsabilità, la quale, per usare le autorevoli parole del Romagnosi, non può comportare i ritardi di una discussione contenziosa e collegiale” (77).

La Commissione, tenendo a base il progetto Peruzzi, ritenne opportuno definire le attribuzioni del potere giudiziario e quelle del potere esecutivo in modo tale da non poter essere equivocate. A tal fine, giova riportare per intero il progetto della Commissione parlamentare, tenendo conto che esso si riallaccia a quello della Commissione Panattoni e, pertanto, al progetto Minghetti del 1861:

“ Art. 1. I tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo tanto in materia civile che in materia penale sono aboliti, e le controversie ad essi attribuite dalle leggi vigenti nelle diverse provincie

---

(77) *ivi*, pag. 517.

del regno saranno d'ora in poi devolute alla giurisdizione ordinaria, salve le attribuzioni dell'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate dalla presente legge.

Art. 2. Tutte le controversie che riguardano i diritti civili e politici, comunque possa esservi interessata la pubblica amministrazione, e sebbene siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa sono di competenza delle autorità giudiziarie.

Art. 3. La cognizione dei ricorsi contro gli atti di pura amministrazione, riguardanti gl'interessi individuali o collettivi degli amministrati, spetta esclusivamente alle autorità amministrative, le quali provvederanno con decreto motivato, ammesse le deduzioni degli interessati, e uditi i consigli amministrativi che nei diversi casi siano dalle leggi stabiliti. Da questi decreti sarà aperto il ricorso in via gerarchica.

Art. 4. quando innanzi alle autorità giudiziarie la contestazione cade sopra un diritto che si pretenda leso da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare le conseguenze giuridiche dell'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative.

Art. 5. In questo, come in ogni altro caso, le autorità

giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi.

Art. 6. Sorgendo conflitti di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa, saranno elevati e decisi nei modi e nelle forme prescritte dalla legge.

Art. 7. Sono escluse dalla competenza delle autorità giudiziarie le questioni d'imposta relativi all'estimo catastale od al riparto di quota. In ogni altra controversia d'imposta gli atti di opposizione, per essere ammissibili in giudizio, dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento; e le controversie sulle imposte dirette non potranno introdursi se non dopo la pubblicazione dei ruoli.

Art. 8. Allorché l'autorità amministrativa debba, per causa di pubblica utilità, anche in pendenza di un giudizio, disporre della proprietà privata, o procedere all'esecuzione dell'atto, delle cui conseguenze si disputa, provvederà per urgenza, ne' modi autorizzati dalle leggi e dai regolamenti, con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio delle parti interessate.

Art. 9. Nei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni potrà pattuirsi che le controversie, le quali siano per derivarne, vengano definite da arbitri.

Art. 10. Nelle controversie intorno a contratti di lavoro o di somministrazioni stipulati dalle pubbliche amministrazioni, è riservata facoltà all'autorità amministrativa di ordinare, pendente il giudizio, la esecuzione del contratto, o di farlo compiere ad economia, dichiarando l'urgenza con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione.

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

Art. 12. Nelle controversie che si agitano dinanzi alle autorità giudiziarie tra privati e pubbliche amministrazioni si applicheranno le regole ordinarie della competenza sugli appelli e sul ricorso in cassazione; e si osserverà la procedura comune, ma il giudizio sarà sempre sommario quando si tratta di tasse o di imposizioni.

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

Art. 14. Non è fatta innovazione né alla giurisdizione contenziosa della Corte dei Conti in materia di contabilità e di pensioni, né alle attribuzioni esercitate dai tribunali commerciali marittimi, militari,

o dai Consigli della guardia nazionale, né alle attribuzioni delle deputazioni provinciali in materia elettorali.

Art. 15. Le controversie devolute per questa legge alle autorità giudiziarie, le quali si trovino pendenti in primo grado di giurisdizione, saranno, mediante citazione, portate dalla parte più diligente avanti i tribunali collegiali di prima istanza del luogo ove sia iniziato il giudizio. Quelle che si trovino in secondo grado, saranno portate avanti la Corte d'appello del luogo stesso, senza bisogno nell'uno o nell'altro caso di nuova procura.

Art. 16. Dal giorno in cui la presente legge andrà in vigore saranno soppresse le sezioni del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato di Torino e di Firenze, della gran Corte dei Conti di Napoli e di Palermo, e il tribunale del contenzioso di Parma.

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

Art. 18. I procedimenti di reintegro demaniale vertenti, nelle province meridionali, avanti la sezione della abolita Corte dei

Conti di Napoli e di Palermo, o avanti il Consiglio amministrativo di Napoli e la Commissione dei presidenti di Palermo, saranno anch'essi giudicati dalla Corte d'appello delle rispettive giurisdizioni territoriali”.

Il Ministro dell'Interno Peruzzi, per completare il suo progetto di unificazione amministrativa, presentò il 18 aprile 1864 un suo progetto per il riordinamento del Consiglio di Stato, conforme alla tendenza abolitrice del contenzioso amministrativo. Il progetto era sostanzialmente simile al R.D. 30 ottobre 1859 n. 3707, a prescindere dalla giurisdizione contenziosa della III Sezione ora abolita. L'organico doveva comprendere un Presidente, tre Presidenti per ogni Sezione (interno, giustizia e grazie e culti, finanza), ventiquattro Consiglieri e sei Referendari per la istruzione delle cause. L'art. 10 del progetto indicava la giurisdizione contenziosa che rimaneva al Consiglio di Stato, di competenza dell'Adunanza Generale:

“ Il Consiglio esercita giurisdizione propria, pronunciando in prima ed ultima istanza:

1° Sui conflitti che insorgano tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria denunziati dai prefetti.

2° Sulle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico:

E sulle altre materie che dalle leggi generali del regno sono deferite al Consiglio di Stato" (78).

Restava anche immutata la giurisdizione, sempre in prima ed ultima istanza, sugli appelli ab abusu e sui sequestri di temporalità e sugli altri. atti provvisionali di sicurezza.

Il progetto ministeriale, dopo il lungo dibattito sul contenzioso amministrativo e l'ordine del giorno Foggi. di cui si parlerà in appresso, fu oggetto in data 15 dicembre 1864 di una Relazione presentata dalla Commissione composta dai Deputati Fabrizj G., De Vincenzi, Cortese, Guerrieri, De Donno, Andreucci Mosca, Guglianetti e Piroli, relatore, che, precisatone il testo, propose l'abolizione della giurisdizione del Consiglio di Stato sui conflitti fra autorità amministrativa e potere giudiziario e la sostituzione dei Referendari, il cui compito poteva essere assolto dai Consiglieri stessi, con dodici uditori, laureati in legge, con i compiti a suo tempo indicati

---

(78) Raccolta cit., vol. IV, pag. 2745.

nel progetto Pinelli del 1949.

Il progetto sull'abolizione del contenzioso amministrativo fatto dalla Commissione Borgatti fu portato in discussione alla Camera dei Deputati il 9 giugno 1864, e provocò ben dodici giornate di discussione, fra le più interessanti dei primi anni dell'unità. Si avvicendarono a parlare, in un'atmosfera molto accalorata, ma pur sempre corretta e signorilissima, ben ventotto deputati, dei quali ventuno avevano dimestichezza con le leggi, essendo o avvocati o professori universitari. Il problema che si agitò fu di fondo: dovevasi o non abolire il contenzioso amministrativo? Paladini del contenzioso furono Cordova, Crispi, Rattazzi, Ferraris; della sua abolizione Mancini, Borgatti, Soldi, Cortese e moltissimi altri.

Coloro i quali volevano conservare i tribunali amministrativi avevano bene chiara la necessità che gli interessi dei cittadini fossero tutelati dall'arbitrio dell'Amministrazione (il Ferraris il 15 giugno propose un progetto in cui si dava al contenzioso amministrativo la giurisdizione sui "Reclami contro gli atti dell'autorità amministrativa, nei quali già siasi esaurito ogni ricorso in via gerarchica, qualora si pretendano lesivi

di un diritto per cui non sia aperta la via ad un'azione avanti la giurisdizione ordinaria) (79), mentre coloro i quali volevano negare ai semplici interessi altra tutela che non fosse il ricorso gerarchico negavano anche la loro importanza sociale: "e si potrà forse arrivare fino a questo che lo studente a cui è negata la laurea andrà ai tribunali, o il povero di una borgata, al quale la Commissione di beneficenza ha negato la carità, la chiamerà in giudizio?"(80). In verità la nozione di interessi e diritti era ben chiara a tutti i deputati, uomini di legge; quella che differiva era l'importanza che veniva attribuita agli interessi legittimi.

La discussione fu minuziosa sino alla noia, ed ogni articolo di legge discusso e sezionato da molti deputati, alla fine della discussione, il 22 giugno, fu approvato dalla Camera dei Deputati il testo della Commissione così emendato:

---

(79) Atti del Parlamento, Camera dei Deputati. Legislazione VIII, pag. 2969.

(80) *ivi*, pag. 2900.

"Art. 1 e 2. Identici al progetto della Commissione della Camera.

Art. 3. La cognizione dei richiami contro gli atti di pura amministrazione, riguardanti gl'interessi individuali o collettivi degli amministrati, spetta esclusivamente alle autorità amministrative, le quali provvederanno con decreto motivato, ammesse le parti a presentare le loro osservazioni in iscritto, e uditi i Consigli amministrativi che nei diversi casi siano dalle leggi stabiliti.

Da questi decreti sarà aperto il ricorso in via gerarchica, e, questa esaurita, il ricorso al Re, sul quale sarà provveduto in conformità delle leggi.

Art. 4. Quando innanzi alle autorità giudiziarie la contestazione cada sopra un diritto che si pretenda leso da un atto dell'autorità amministrativa, l'autorità giudiziaria dovrà limitarsi a dichiarare se e quali conseguenze giuridiche sia per produrre l'atto stesso, senza che questo possa essere revocato o modificato altrimenti che per ricorso alle autorità amministrative, salva sempre l'esecuzione del giudicato per quanto riguarda la lesione del diritto.

Art. 5 e 6. Identici al progetto di legge della Commissione della Camera.

Art. 7. Sono escluse dalla competenza delle autorità

giudiziarie le questioni relative all'estimo catastale ed al riparto di quota e tutte le altre sulle imposte dirette sino a che non abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli.

In ogni controversia d'imposte gli atti di opposizione per essere ammissibili in giudizio dovranno accompagnarsi dal certificato di pagamento dell'imposta, eccetto il caso che si tratti di domanda di supplemento.

Art. 8. Allorché l'autorità amministrativa debba per urgente necessità pubblica, anche in pendenza di un giudizio, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze si disputa, o disporre della proprietà privata, provvederà nei modi autorizzati dalle leggi e dai regolamenti con decreto motivato, senza pregiudizio delle conseguenze di ragione.

Art. 9. Nelle controversie intorno a contratti di lavori o di somministrazioni è riservata facoltà all'autorità amministrativa di provvedere anche ad economia, pendente il giudizio, ai lavori e alle somministrazioni medesime, dichiarando l'urgenza con decreto motivato e senza pregiudizio delle conseguenze di ragione.

Art. 10. Sul prezzo dei contratti in corso non potrà aver effetto alcun sequestro, nè convenirsi cessione se non vi aderisca l'amministrazione interessata.

Art. 11. Nelle controversie che si agitano dinanzi alle autorità giudiziarie tra privati e pubbliche amministrazioni

il giudizio sarà sempre sommario

Art.12. Il modo col quale saranno rappresentate ed assistite le amministrazioni nei giudizi civili sarà determinato mediante regolamento da approvarsi con decreto reale; ma sarà in facoltà dei privati di convenire l'amministrazione tanto nella persona e sede del suo capo, quanto nella persona e sede dei funzionari che la rappresentano nelle varie provincie del regno.

Art. 13. Colla presente legge non viene fatta innovazione nè alla giurisdizione della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, né alle attribuzioni contenziose di altri corpi e collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fin qui esercitate dai giudici ordinari del contenzioso amministrativo.

Art. 14. Parimenti nulla è innovato riguardo alle attribuzioni del Consiglio di Stato sancite dagli articoli 19,20 e 21 della legge sul Consiglio di Stato del 30 ottobre 1859.

Art. 15. Per gli effetti dell'articolo 6 della presente legge e fino ad ulteriori provvedimenti la legge del 20 novembre 1859, n. 3780, sarà estesa a quelle provincie del regno nelle quali non sia in vigore alcuna legge sui conflitti d'attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa.

Art. 16. Le controversie devolute per questa legge alle autorità

giudiziarie, le quali si trovino vertenti in primo grado di giurisdizione, saranno, mediante semplice citazione e conclusioni motivate, portate dalla parte più diligente innanzi al giudice di prima istanza competente per ragioni di materia e di luogo.

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

I conflitti di giurisdizione non ancora decisi fra le autorità giudiziarie ed i tribunali del contenzioso amministrativo aboliti con l'articolo 1° della presente legge, si avranno come non elevati; e le pronunziazioni anteriormente emanate sul merito da' tribunali ordinari produrranno il loro effetto, salva l'ammissione o la discussione dei legittimi gravami.

Saranno date con decreto reale le norme necessarie all'esecuzione di questo articolo, avuto riguardo alle diverse legislazioni civili vigenti nelle varie provincie del regno.

Art. 17. Dal giorno in cui la presente legge andrà in vigore saranno sopresse le sezioni del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato di Torino e di Firenze, della gran Corte dei Conti di Napoli e di Palermo, e il Tribunale del contenzioso di Parma.

Le attribuzioni assegnate alla sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato di Torino dall'articolo 23, numero 1, della legge 30 ottobre 1859 sul Consiglio di Stato, saranno d'ora innanzi devolute alle rimanenti sezioni riunite del Consiglio di Stato.

Art 18. Sono temporaneamente mantenuti nelle provincie napoletane e siciliane i procedimenti riguardanti scioglimenti di promiscuità, divisione in massa e suddivisione dei demani comunali, e quelli di reintegra per occupazione illegittima alienazione dei demani medesimi, ed i prefetti continueranno ad esercitare in conformità delle relative leggi in vigore tutte le attribuzioni loro conferite per tali oggetti, udito soltanto l'avviso dei funzionari aggiunti con le norme da stabilirsi mediante decreto reale, il quale avviso terrà luogo di quello del Consiglio di prefettura.

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

I richiami contro le ordinanze dei prefetti e dei commissari ripartitori, che prima portavansi alla Corte

dei conti, saranno di cognizione delle Corti d'appello con le forme del procedimento sommario.

Le Corti d'appello potranno in ogni caso ordinare la sospensione della esecuzione delle ordinanze impugnate.

A' procedimenti vertenti saranno applicate le norme dell'articolo 16".

Il nuovo progetto fu così presentato dal Ministro Peruzzi al Senato il 25 giugno 1864, il cui Ufficio centrale, composto da senatori Castelli E., Capriolo, De Foresta e Vacca, relatore, lo modificò parzialmente nel testo, lasciando immutato il contenuto, con Relazione in data 15 luglio 1864.

Il problema dell'unificazione fu risollevato il 19 novembre 1864, giorno in cui fu votato il trasferimento della capitale a Firenze, dal deputato Boggio, che già si era distinto nella tornata del 10 giugno 1863 nella discussione sul progetto della Commissione Borgatti, il quale propose un ordine del giorno, approvato alla quasi unanimità, invitando "Il Ministro a presentare un progetto che provveda alla più pronta unificazione legislativa ed amministrativa del regno in quanto appunto è richiesto dal trasporto della capitale" (81).

---

(81) Atti del Parlamento Italiano 1863-1864, pag. 3796

Il Ministro dell'Interno Giovanni Lanza presentò immediatamente, cinque giorni dopo, uno scarno profetto di Legge sulla "Facoltà al governo del Re di pubblicare e rendere esecutorii in tutte le provincie del regno alcuni profetti di Legge d'ordine amministrativo", cioè la Legge comunale provinciale, la Legge sulla istituzione del Consiglio di Stato, la Legge sul contenzioso amministrativo, la Legge sulle opere pubbliche.

Una commissione della Camera, composta dai deputati Borgatti, Cordova, Pepoli, Mordini, Poerio, Giorgini, Torrigiani, Rattazzi e Restelli, relatore, di concerto col Ministro, presentò una relazione l'11 gennaio 1865, dove il progetto ministeriale veniva sviluppato presentando le Leggi "nello stato in cui si trovavano dinanzi all'uno o all'altro ramo del Parlamento, avendo poi da ultimo presentato anche la legge di minore importanza sulla sanità pubblica" (82).

Per il Consiglio di Stato vennero presi in considerazione il progetto Peruzzi del 1864 e la Relazione della Commissione Piroli: la nuova Commissione della Camera accettò

---

(82) *ibidem*.

Quasi totalmente la redazione del Piroli, respingendo però quelle idee che la differenziavano dal progetto ministeriale, cioè l'istituzione degli uditori e l'abolizione della giurisdizione sui conflitti.

Le attribuzioni del Consiglio di Stato vennero così definite dopo gli emendamenti approvati dalla Camera:

“Art. 7. Il Consiglio di Stato:

- 1.° Dà il suo parere in tutti i casi nei quali il suo voto è prescritto dalla legge;
- 2.° Dà parere sopra le proposte di legge e sugli affari di ogni natura per i quali sia interrogato dai ministri del Re;
- 3.° Formola quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo.

Art. 8. Quando il parere del Consiglio di Stato è richiesto per legge, il decreto reale o ministeriale che ne consegue deve avere la formola: udito il parere del Consiglio di Stato.

Art. 9. Oltre i casi nei quali il voto del Consiglio di Stato è richiesto per legge, dovrà domandarsi:

- I.° Sopra tutte le proposte di regolamenti generali di pubblica amministrazione.
- 2.° Sulle domande di estradizione fatte da Governi stranieri;
- 3.° Sulla esecuzione delle provvisori ecclesiastiche di ogni natura;

4. ° Sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità di provvedimenti amministrativi sui quali siano esaurite e non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica.

Nei casi previsti al n.° 4 di questo articolo, quando il provvedimento sia contrario al parere del Consigli di Stato, si farà constare dal decreto reale essersi pure udito il Consiglio dei Ministri.

Art. 10. Il Consiglio di Stato esercita giurisdizione propria pronunciando definitivamente con decreti motivati:

I.° Sui conflitti che insorgono tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria;

2.° Sulle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti l'interpretazione dei contratti di prestito pubblico, dalle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico;

3.° Sui sequestri di temporalità, sui provvedimenti concernenti le attribuzioni rispettive delle podestà civili ed ecclesiastiche, e sopra gli atti provvisionali di sicurezza generale relativi a questa materia;

4.° Sulle altre materie che dalle leggi generali del regno sono deferite al Consiglio di Stato, e sopra tutte le questioni che da leggi speciali non per anco, abrogate nelle diverse provincie del regno fossero di competenza dei Consigli e delle Consulte di Stato.

L'istanza per queste decisioni è trasmessa al Consiglio

di Stato del ministro di grazia, giustizia e culti.

Art. 11. Sugli atti provvisori di sicurezza generale, di cui al numero 3 del precedente articolo 10, può pronunciare nei casi di urgenza la sola sezione di grazia e giustizia” (83).

Per il contenzioso amministrativo si presentò il progetto approvato il 22 giugno 1864 nella stesura della Commissione Vacca, con pochissime modifiche.

Passato al Senato progetto ed allegati, la Commissione composta dai Senatori Lauzi, Pavese, Oldofredi, Paleocapa, Menabrea, Roncalli F., Melegari, Capriolo, Di Vesme e Cadorna, relatore, accettò il 16 gennaio 1865 il progetto approvato dalla Camera.

Di talché la L. 20 marzo 1865 n. 2248 “per l’unificazione amministrativa” riporto negli allegati D e E i progetti approvati a suo tempo dalla Camera.

Giusta l’art. 1 dell’allegato E “tutti i Tribunali speciali attualmente investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo” venivano aboliti, a partire dal 1° luglio 1865: in tal modo anche la III Sezione del Consiglio di Stato veniva abolita, dopo appena cinque anni di attività.

---

(83) Atti del Governo 1865, pagg. 510 e 511.