

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE V.^a

PER LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

VERBALE D'UDENZA

N. 1

L'anno 1907 addì 12 Aprile alle ore 10.
nel Palazzo Spada, a seguito degli avvisi di convocazione,
si è adunata nella sottopala di udienza, aperta al pub-
blico, la questa Sezione del Consiglio di Stato per la
Giustizia Amministrativa, con l'intervento dei Signori
Commandatori: 4.

Udienza del
12 Aprile 1907

Sua Eccellenza il Senatore Luigi Finzi
Presidente del Consiglio di Stato e
dei Signori Commandatori:
Cecconi Ottavio Presidente di Sezione
Santelli Carlo
Alfani Stanislao } Consigliere
L'Abbate Duca }
Cataldi Carlo }
Pissinardi Arnaldo }
Maritati Luigi }
Carbonelli Pio Rappresentante
Bianchi Giuseppe idem.

Stipite all'udienza l'infamante signatura di Signone.

Dichiarata aperta la Camera, il Presidente del Consiglio di Stato ha invitato il Segretario a dar lettura del Decreto 17 Ottobre 1907 col quale viene contestata la I^a Sessione per l'anno in corso, e datore del 1^o Novembre - cui è stato seguito dal Segretario il quale ha fatto annunciarlo che con Decreto Presidenziale del 30 ottobre e dell'8 corrente erano stati decretati alla Sessione I^a il Nominamento del Gruppo Variati e per la presente udienza il Nominamento di questo Gruppo di Signone.

Si allegano al presente verbale i Decreti di cui sopra - si rispettivi A^o 1. 2. e 3.

A questo punto il Presidente signore in precedenza seguito dal tutto



CONSIGLIO DI STATO

Vittorio Emanuele III.

per grazia di Dio e volontà della Nazione

Re d' Italia

Atto 1 articolo 1 del test. univ. delle leggi sul consiglio di Stato, approvato con R. Decreto 14 agosto 1888 n. 531

sulla proposta del detto Ministro segretario di Stato per gli affari del Interno, Presidente del Consiglio di Amministrazione

Abbiamo decretato e decretiamo

Il Presidente e i consiglieri della S. Suprema del Consiglio di Stato (con designazione per l'anno in corso 1908) e partire dal 1.° Settembre, nelle persone che seguono, a posti vacanti:

Serena	<i>car. S. G. Serena avv. Ottavio</i>	Presidente
Sandrelli	<i>Car. U. Sandrelli avv. Carlo</i>	Consigliere
Galluppi	<i>Car. U. Galluppi avv. Enrico</i>	3
Alpi	<i>Car. U. Alpi avv. Annibale</i>	3
D'Agostino	<i>Car. U. D'Agostino avv. Tomaso</i>	3
Calioe	<i>Car. U. Calioe avv. Carlo</i>	3
Raimoldi	<i>Car. U. Raimoldi avv. Arnaldo</i>	3
Mexlini	<i>Car. U. Mexlini avv. Luigi</i>	3

Il detto Consiglio rappresenta i incaricati della amministrazione

STATO ITALIANO

del presente Decreto che sarà comunicato al Presi-
dente del Consiglio di Stato per gli effetti a legge.

Fatto a Roma addì 18 ottobre 1902

Firmato: **Dittorio Emanuele**

Controfirmato: Giolitti

Per copia conforme

Il Direttore Capo Sezione

Firmato: Amorini

Per copia conforme

Il Segretario Generale

Carsoni





2
Al Presidente del Consiglio di Stato

Visto il Decreto presidenziale 26
corrente, col quale si è proceduto al riparto
dei Riferendari del Consiglio di Stato al
Le Sezioni;

Visto l'articolo 7 del R. Decreto 17 agosto
1907, N. 638, che approva il testo unico
della legge sul Consiglio di Stato;

Decreta:

Il Riferendario Cav. Dott. Michele Ca-
gnetta è destinato alla Sezione II^a in
sostituzione del Cav. Avv. Giuseppe Barcati,
che va ad occupare il posto lasciato
vacante dal Cav. Cagnetta alla Sezione V^a.

Fatto a Roma, addì 30 marzo 1907

Il Presidente
firmato G. Giorgi

Per copia conforme



Il Segretario Generale
P. L. J.



Il Presidente del Consiglio di Stato

Visto l'art. 7 del R. Decreto 17 agosto 1907
N. 638, che approva il testo unico delle leggi
sul Consiglio di Stato,

Avvenute che per la probabile assenza di al-
cuni membri, la Sezione 5.^a potrebbe non tro-
varsi nella seduta di Martedì 12 corrente,
in nessuno luogo per deliberare sugli affari
posti in discussione.

Decreta:

Il Procuratore al Consiglio di Stato, Car-
bonelli Cav. Avv. Pis, è eventualmente de-
stinato a prestare servizio nella seduta ordi-
nata della Sezione 5.^a

Dato a Roma, addì 5 Novembre 1907

Il Presidente

firmato G. Giorgi

Le copie conformi



Il Segretario Generale
P. Lupa

DISCORSO DI S. E. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Signori del Consiglio,
Signori Avvocati,

La Giustizia Amministrativa segue oggi un passo considerevole nella via del suo progressivo svolgimento, con la inaugurazione di una nuova Sezione giurisdizionale in aggiunta a quella che già esisteva e seppe guadagnarsi meritata riputazione e simpatia.

Nei fatti dobbiamo compiacerci che sia così: perchè segno certo che questa Istituzione creata a tutela in forma contentiosa della Giustizia nell'Amministrazione, ha corrisposto ad un vero bisogno sociale e non è venuta meno alla generale aspettativa del Paese.

La V^a Sezione investita di piena giurisdizione, perchè estesa anche al merito, ha un compito quanto mai arduo e delicato: posta com'è fra la Sezione IV^a, che giudica della sola legalità, e la Magistratura ordinaria che desidera dire la sua parola in tutte le più alte questioni di diritto anche amministrativo, il campo della sua competenza ha dei confini che vogliono essere gelosamente custoditi, e che essa saprà mantenere dando alla sua giurisprudenza base ineccepibile nelle più sane dottrine giuridiche e nel culto sereno della giustizia.

Ce ne danno affidamento gli Uomini eminenti che sono stati chiamati a farne parte, eletti alcuni fra le migliori illustrazioni della cattedra e della Pubblica Amministrazione, altri tratti dal seno stesso del nostro Consiglio, dove si recano numerosi per lunga consuetudine dell'ufficio, e per esperienza dei nostri compiti consueti. Tutti soliti e disposti a giovare del sussidio che ci pongono le discussioni sempre dette e spesso elevate degli Avvocati patrocinatori.

Ce ne dà affidamento il nuovo Presidente, Senatore Ottavio Serona, che nella Sezione IV^a lasciò bella fama di esperienza giuridica, e di magistrato integerrimo e coscienzioso. Presentandovi oggi o Signori quest'Uomo egregio, non ho bisogno di tesserne l'elogio, perchè lo conoscete. Sotto la sua guida la Sezione V^a manterrà, se siamo sicuri, anzi accrescerà le belle

1914

1914

tradizioni dell'antica Scienza giurisdizionale.

Ma è con questi lieti auspici, che mi è grato inaugurare la V^a Sessione e procedere all'insediamento del Presidente, a cui lascio il meglio che il Governo del Re ha voluto meritamente affidargli.

Allegato n. 10

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Spese per la stampa di questo telegramma lire 100

Discorso dell'illmo Signor Barone SPINNA

Presidente della 72 Sessione

Excelleza, colleghi stimatissimi, rispettabili rappresentanti del Foro,

Assumendo oggi un ufficio tanto superiore alle mie forze, io mi permetto innanzi tutto di esporvi brevemente alcune considerazioni che ho creduto mio dovere di fare sulla competenza di questa nuova Sezione costituita dal Consiglio di Stato e sull'indole speciale, dirò anzi singolare delle decisioni che essa dovrà emanare.

Tutte le legislazioni dell'Europa continentale nell'attribuire ai tribunali amministrativi la loro rispettiva competenza adoperarono, per necessità di cose, in maggiore o minore misura, un doppio metodo: quello delle norme generali di diritto e quello della enumerazione dei casi. Ma nessuna pose pensatamente tale duplicità di sistema a base dell'ordinamento delle nuove istituzioni, come si fece in Italia con gli articoli 24 e 25 della legge 2 giugno 1889.

I due metodi coincidevano altresì con la distinzione fra la giurisdizione di legittimità e la giurisdizione di merito: la prima normale e fondata sopra l'alto concetto che dovesse dare la possibilità di un giudizio per ogniasserita violazione di diritto obiettivo che non potesse essere, in virtù delle leggi preesistenti, portata alla cognizione di un magistrato ordinario; la seconda eccezionale e fondata sul principio che la regola è, dove nessun diritto sia leso, la ineccezionalità in via giurisdizionale degli atti amministrativi, rimettendoli all'amministrazione correttiva di sé medesima e alle indeterminate sanzioni della responsabilità politica e del sindacato della pubblica opinione; ma che tuttavia per ca-

teorie specificate di lesioni d'interessi convenisse pure, in un governo libero e preoccupato della giustizia nell'amministrazione, aprire la via del ricorso giurisdizionale.

Quando, trascorsi circa venti anni, s'impose al legislatore italiano lo adempimento dell'organo supremo della giustizia amministrativa, s'ac preferì, dopo parecchie esitazioni, evolvere il metodo seguito all'atto della sua istituzione. Quindi la legge 7 marzo corrente anno e la discriminazione delle competenze stabilita nel riservare alla Quarta Sezione la mera giurisdizione di legittimità e nell'attribuire alla Quinta la giurisdizione anche in merito, estendendo la regola medesima ai ricorsi nei quali il Consiglio di Stato pronuncia in secondo grado. Poiché è da notare che anche per i tribunali amministrativi locali il legislatore formulò la discriminazione fra giurisdizione di mera legittimità e giurisdizione anche in merito (Art. 1 e 2 legge 1° Maggio 1890); soltanto per la diversa natura nell'istituto locale, la seconda ebbe maggiore estensione della prima, e l'una e l'altra furono attribuite col sistema delle esonerazioni.

Giurisdizione anche in merito è la formula adottata in tutte le tre leggi citate, dalla Costituzione è nato il Testo Unico 17 Agosto 1907 N. 436. Ora, tale formula non esclude punto il giudizio di legittimità, ma invece lo comprende e lo fonde con quello di merito. L'esperienza insegna che d'ordinario i ricorsi i quali investono anche il merito di un atto amministrativo si basano pure su motivi di legittimità. La Quinta Sezione non è dunque un mero ufficio di revisione amministrativa sotto forme giudiziali; ed essa non è preclusa al giudizio di legittimità, solamente la sua ~~potestà~~ sfera di azione è più lata. Essa pronuncia nei cas. in cui si lamenta non tanto e non solo l'illegittimità, quanto anche l'ingiustizia nel più esteso senso della parola, la ingiustizia che può prodursi anche nei limiti e nelle forme della più rigorosa osservanza della legge.

In sostanza, la competenza della Quinta Sezione si estende sopra due ordini di materie non distinte fra loro nelle leggi, ma di natura giuridica assai diversa, comunque per ambedue essa assume il carattere di quello che i Francesi chiamano contenzioso di piena giurisdizione per distinguerlo dal

contenzioso dell'annullamento riservato ormai pressoché di noi con le leggi di questo anno alla Quarta Sezione.

In alcuni casi si tratta di veri e propri giudizi sopra diritti soggettivi, intorno a cui si contende fra cittadini e pubbliche amministrazioni, o anche dalle pubbliche amministrazioni fra loro. Secondo i principii invalsi nel nostro diritto pubblico con la legge del 30 Marzo 1865 All. N. tali questioni, rientrando sotto la categoria delle controversie interne a diritti civili e politici, sarebbero di competenza dei tribunali ordinari, ma, per ragioni tecniche e talvolta politiche di varia natura, alla competenza dei tribunali ordinari furono sottratti da leggi generali e speciali e demandati a quegli svariati corpi e collegi, più o meno embrionali ed evoluti, che sopravvissero alla legge del 1865 (qualcuna parte aggiunta anche dopo) e furono chiamati regidi del contenzioso. Anche al Consiglio di Stato l'articolo 10 della legge 30 Marzo 1865, allegato D, attribui facoltà giurisdizionali in alcuni casi. Questi, con qualche altro che vi si era aggiunto di poi (per es. quella prevista dalla legge forestale 20 Giugno 1877) furono ammossi nell'elenco dell'articolo 20 della legge 2 Giugno 1889, ed altri ne furono aggiunti avanti la medesima natura di controversie interne a diritti soggettivi tipici fra gli altri quelle delle contrattazioni sui confini di Comuni e Province (N. 5 del citato articolo 20 legge 2 Giugno 1889) e quelle del giudizio sulla regolarità e validità delle operazioni elettorali amministrative, come può dipendere la traduzione in atto del ius honorum. In altri casi invece il giudizio di merito si risolve in un sindacato che ai tribunali amministrativi è attribuito sopra l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità amministrativa. Onde il pronunciato potrà legittimamente ispirarsi non soltanto a criteri di legittimità, ma anche a quei criteri di equità, di convenienza, di opportunità che avrebbe dovuto determinare l'atto amministrativo sottoposto a sindacato. Casi di questa natura ben pochi se ne trovano nell'Art. 20 della legge 2 Giugno 1889: allora il legislatore procedeva molto timidamente per lasciar passare i nuovi istituti avvertiti da pregiudizi di ogni genere; ma poi si fecero via via più frequenti, a cominciare dalla legge 19 Luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. Intorno alla na-

tura di tale sindacato giurisdizionale sugli atti del potere discrezionale, sindacato che costituisce un passo innanzi rispetto alle legislazioni di Francia e di Germania ed allo stesso giudizio di legittimità, lo non potrei aggiungere altro a quel che dice il Prof. Salandra nella sua opera veramente magistrale "La giustizia amministrativa nei governi liberi."

Molte ~~altre~~ considerazioni potrebbero farsi sull'indole dei pronunciati della Quinta Sezione e la loro diversità intrinseca da quelli della Quarta (Art. 37 del Testo Unico 17 Agosto 1907 N. 658). La Quarta Sezione emana decisioni di mera legittimità; esercita una giurisdizione di annullamento e non più e respinge il ricorso, o lo accoglie, rimettendoci per ogni azione positiva all'Autorità amministrativa. La Quinta decide anche in merito; il che vuol dire che attribuisce o nega diritti, ed anche provvede, cioè fa quello che l'Autorità amministrativa avrebbe dovuto fare, o rifà quello che essa ha nel fatto, surrogandosi all'autorità medesima. La Quarta fa sempre ufficio di giudice e non altro che di giudice; La Quinta esercita anch'essa, di un punto di vista esclusivamente formale, ufficio di giudice; ma sostanzialmente fa pure ~~per~~ ufficio di amministratore. Questa è la singolarità della sua funzione: anch'essa non potrebbe mai essere attribuita se non ad un magistrato speciale che sorga dal seno dell'Amministrazione e che con la medesima abbia continui contatti.

Dal fatto stesso però che numerosi ricorsi si fondano sopra motivi di diritto e di merito e che la linea fra il diritto ed il merito è spesso evanescente e di non facile constatazione, è derivata una fra le più serie critiche rivolte contro la legge del 1907; la possibilità cioè, di conflitti di competenza nel seno stesso del Supremo Tribunale amministrativo, fra la Quarta e la Quinta Sezione. La legge ha provveduto al modo di eliminarli; ma se da una parte non potrà sempre evitarsi che da essi qualche inconveniente derivi alla speditezza del giudizio; se non si potrà evitare che talvolta le parti se ne avvalgano per i loro fini, giova dall'altra ricordare i benefici effetti delle questioni di competenza nello sviluppo del diritto amministrativo in Italia e fuori. Esse costringono il magistrato a sollevarsi ai principii razionali dei nuovi istituti, a formulare dottrine feconde di applicazioni, ad ap-

profondire e sviscerare l'intimo contenuto dell'atto e rapporto amministrativo.

Eszellenza, Colleghi stimatissimi, ragguardevoli rappresentanti del Foro,

Se benissimo che quel che ho detto sin qui non è tutto ciò che doveva e poteva dirsi sulla speciale funzione della V^a Sezione; ma le considerazioni che ho avuto l'onore di esporre bastano a dimostrarvi ch'io ho cercato di vedere a fondo tutta la importanza e gravità dell'alto ufficio cui mi sottareo con animo trepidante, perchè sinceramente convinto della insufficienza delle mie forze.

Io non posso, illustre Presidente del Consiglio di Stato, non ringraziarvi in nome dei miei colleghi e mio delle gentili e lusinghiere parole che ci avete rivolte; ma debbo in pari tempo riconoscere che se esse sono ben meritate dagli egregi uomini che avrà a miei collaboratori, non lo sono ugualmente da me.

Io non posso vantare altro merito che quello dei lunghi e coscienziosi servizi resi in 47 anni alla pubblica amministrazione, e quello di avere per circa 10 anni fatto parte, modestissima parte, della IV Sezione prima sotto la direzione di Silvio Spaventa, il vero fondatore dell'istituto della giustizia amministrativa in Italia, e poi sotto la direzione di quegli eminenti giuristi che rispondono ai cari e riveriti nomi di Francesco Saverio Bianchi, di Giorgio Ciampi e di Adolfo Bonassi, ai quali, nei passati mesi, si aggiunse quello di Calcedonio Ingbilleri meritamente assunto alla presidenza della IV Sezione.

Grande è la distanza che corre da questi illustri uomini a me; ma dirò con Tito Livio, si in tanta scriptorum turba non fama in obscure sit, nobilitate ac magnitudine eorum, qui nominati officium meo, me consoler. Il non solo mi consolerà, ma m'imporrà l'obbligo di fare quanto mi è ancora possibile per rendermi non indegno della loro compagnia.

Il compito della V^a Sezione, lo ha già detto S. E. il Presidente, è grave e difficile, ma io confido di poterlo as-

solvere con l'aiuto degli egregi Colleghi dei quali contese
 il valore e la dottrina ed altresì con la cooperazione dei
 rappresentanti del foro, che nei passati anni hanno effica-
 cemente contribuito all'incremento ed al prestigio della IV^a
 Sezione, mostrando valori ed cultori non pur del diritto pri-
 vato, ma del diritto pubblico che presso tutti i popoli civili
 ha fatto così rapidi progressi.
 con questi intendimenti e con queste speranze ho l'onore
 di dichiarare in nome di S. M. il Re Vittorio Emanuele III^o
 costituita la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ed aperta
 la sua prima adunanza.

DON VINCENZO DE VITO, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

6.

Parole pronunciate dall'Avv. On. Senatore

Giannetto CAVASOLA

L'Avv. Cavasola in nome del Foro porta il primo saluto reverente alla nuova Sezione giurisdizionale, nella persona del suo Presidente illustre e di tutti gli egregi Componenti.

Anche per il Foro è lieto e promettente questo giorno, che, rafforzando azione giurisdizionale del Consiglio di Stato, permetterà di avvicinare le risoluzioni alle origini dei conflitti. Ma ancor più lieto per la promessa degli insegnamenti che nel delicato ~~affare~~ giudizio di merito discenderanno dallo spirito di equità, dal sapere, dall'esperienza di uomini di tanto valore, perché tra i bisogni più sentiti è quello della formazione della coscienza amministrativa italiana, di quella coscienza che anche senza il precetto preciso della legge scritta assegna a ciascuna funzione i suoi limiti razionali secondo la finalità sua. Alla formazione di tale coscienza gioverà l'azione della V^a Sezione più di qualunque insegnamento cattedratico, di qualunque studio dottrinario, come già ce ne assicura l'effetto ottenuto dalla influenza della IV^a Sezione, che finora ha tenuto il doppio giudizio di legittimità e di merito.

Noi aspettiamo con tale fiducia l'opera vostra, che spingerà pure a quei compimenti legislativi che ancora occorrono a dare intero svolgimento all'istituto del Contenzioso Amministrativo. - Noi la seguiremo con fede di collaboratori convinti, e con reverenza di discepoli.

E' questa l'espressione del nostro maggiore rispetto e dei nostri auguri.

Collegio) ha rivolto all'assemblea il discorso che si riporta per intero trascritto nel foglio qui allegato al Num. 4.

Di seguito a ciò l'illustre Signor Duca Ottavio Savoneo Brancaccio della Legione ha fatto il suo discorso sul saggio Brancaccio e ha pronunciato il suo discorso inaugurando come si trascrive nel foglio qui unito al N. 5.

Sono presentati alla medesima volta, fra i Signori e fra questi, l'avvocato Salvatore Giannetto Cavarella ha rivolto al Collegio in nome del foro parole di patriottismo di amore e d'impegno, parole si leggono nel foglio che si allega al N. 6.

Dopo di ciò l'illustre il Presidente del Consiglio di Stato si è allontanato dalla sala di adunanza e lo hanno accompagnato il signore Presidente e tutti.

è compreso la dazione di
rende con la utenza in
momento.

Il Presidente del Consiglio di Stato
G. G. G.

Il Segretario della Ragione
P. P.