

TORNATA DEL 3 MARZO 1853

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONE MANNO.

SOMMARIO. *Sunto di petizione — Presentazione di progetti di legge per autorizzare le divisioni amministrative di Ivrea a contrarre un mutuo, e di Novara ad eccedere il limite normale dell'imposta negli anni 1853-54-55; per assegni suppletivi al clero di Sardegna — Annunzio della morte del senatore Gattino — Relazione sul progetto di legge diretto a sopprimere le amministrazioni del Monte di riscatto e del debito pubblico di Sardegna — Discussione ed approvazione del progetto di legge per la leva di 250 iscritti marittimi — Discussione del progetto di legge intorno all'ordinamento dell'amministrazione centrale e della contabilità generale dello Stato — Osservazioni ed interpellanze del senatore Di Castagnetto — Risposta del ministro delle finanze — Chiusura della discussione generale — Adozione degli articoli 1 al 17° — Articolo 18: dubbio mosso dal regio commissario, chiarito dal senatore Des Ambrois, relatore — Approvazione degli articoli 18 al 25° — Articolo 26: osservazioni del senatore Di Castagnetto — Spiegazioni del relatore, e del regio commissario — Adozione dell'articolo 26 — Articolo 27: proposta del regio commissario, combattuta dal relatore — Approvazione degli articoli 27 e 28.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4 pomeridiane.

PROVANA, segretario, dà lettura del verbale dell'ultima tornata.

GIULIO, segretario, legge il seguente sunto di una petizione ultimamente pervenuta al Senato:

825. Francesco Elia, mediatore, rassegna motivate istanze contro il disposto del numero 1 dell'articolo 2 del progetto di legge sui mediatori, agenti di cambio e sensali, che prega il Senato di voler rigettare.

PROGETTI DI LEGGE PER AUTORIZZARE LE DIVISIONI AMMINISTRATIVE D'IVREA A CONTRARRE UN MUTUO, E DI NOVARA AD ECCEDERE IL LIMITE DELL'IMPOSTA.

DI SAN MARTINO, ministro dell'interno. Ho l'onore di presentare al Senato due progetti di legge portanti autoriz-

zazione, l'uno alla divisione amministrativa d'Ivrea di contrarre un prestito di lire 150,000; l'altro alla divisione amministrativa di Novara di eccedere il limite normale della imposta negli anni 1853 54 55.

PRESIDENTE. Ho l'onore di dare atto al signor ministro della presentazione di questi due progetti di legge, che saranno stampati e distribuiti negli uffizi per la loro disamina...

PINELLI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Sul processo verbale forse?

PINELLI. Sul primo dei due progetti testè presentati.

PRESIDENTE. Le do la parola, previa avvertenza che il processo verbale non avendo dato luogo ad osservazioni di sorta, s'intende approvato dalla Camera.

PINELLI. L'unico scopo che io aveva nel domandare la parola si era di sollecitare, per quanto sia possibile, la discussione del progetto di legge che concerne l'autorizzazione alla divisione amministrativa di Ivrea di contrarre un mutuo.

La ragione si è che questo mutuo tende a sopperire a spese di grandissimo rilievo, e di natura estremamente urgente, trattandosi di riparare un ponte sull'Orco che ebbe moltissimo a soffrire nelle ultime piene, tanto più che potrebbesi temere che, qualora non si facessero sollecitamente tali riparazioni, si rendesse vano l'impiego dei fondi stessi e ne derivassero guasti ulteriori.

Io sono persuaso che queste ragioni varranno a far comprendere anche al signor ministro dell'interno il motivo per cui faccio istanza dichiararsi questo progetto d'urgenza, e che sarà anzi per appoggiarla.

PRESIDENTE. Si propone per una delle leggi testè presentate dal ministro dell'interno la discussione d'urgenza.

Domando se questa proposta è appoggiata.

(È appoggiata.)

Metto ora ai voti l'urgenza proposta dal signor senatore Pinelli.

(È approvata.)

PROGETTO DI LEGGE PER ASSEGNI SUPPLETIVI AL CLERO DI SARDEGNA.

PRESIDENTE. La parola è al signor guardasigilli.

BON-COMPAGNI, ministro di grazia e giustizia. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge relativo agli assegni suppletivi al clero di Sardegna già approvato dall'altra Camera. (Vedi 2° vol. Documenti, pag. 980.)

Prego il Senato di volersene occupare d'urgenza, perchè questi assegni sono destinati a surrogare le decime cessate col principio di quest'anno.

PRESIDENTE. Si dà atto al ministro guardasigilli di questo progetto di legge che sarà sollecitamente stampato e distribuito negli uffizi.

Metto pure ai voti l'urgenza proposta dal guardasigilli.

Chi approva l'urgenza di questo progetto di legge, voglia levarsi.

(È approvata.)

ANNUNZIO DELLA MORTE DEL SENATORE GATTINO.

PRESIDENTE. La Camera deve deplorare la perdita di un altro nostro collega or ora mancato ai vivi in Genova, del signor senatore Gattino.

Per questa nuova perdita il numero legale dei senatori non varia punto da quello nell'ultima adunanza annunciata; giacchè, essendo pari, lascia intatto il computo di 47 votanti.

CONGEDO.

PRESIDENTE. Debbo significare alla Camera che il senatore Di Vesme, dovendo partire per la Sardegna per alcuni suoi affari famigliari, chiede un congedo di un mese.

Chi crede che si possa accordare questo congedo, sorga.

(È accordato.)

RELAZIONE SUL PROGETTO DI LEGGE PER LA SOPPRESSIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DEL MONTE DI RISCATTO E DEL DEBITO PUBBLICO IN SARDEGNA.

PRESIDENTE. La parola è al senatore Regis, relatore del progetto di legge sul Monte di riscatto.

REGIS, relatore, legge la relazione. (Vedi 3° vol. Documenti, pag. 1432.)

PRESIDENTE. Il rapporto testè letto sarà dato alle stampe e quindi distribuito ai senatori.

DISCUSSIONE ED APPROVAZIONE DEL PROGETTO DI LEGGE PER LA LEVA DI 250 INSCRITTI MARITTIMI.

PRESIDENTE. Il primo progetto di legge che si presenta alla vostra discussione è quello della leva di 250 iscritti marittimi, così concepito. (Vedi 3° vol. Documenti, pagina 1429.)

« *Articolo unico.* Il Governo del Re è autorizzato a fare nel corrente anno una leva ordinaria non eccedente il numero di 250 iscritti marittimi da destinarsi in servizio permanente al corpo Reali Equipaggi nei limiti della forza per esso stabiliti. »

Dichiaro aperta la discussione sopra questo progetto di legge.

Non chiedendosi la parola, pongo ai voti la chiusura della discussione generale.

(La discussione generale è chiusa.)

Rileggo l'articolo. (Vedi sopra.)

Chi approva l'articolo ora letto, sorga.

(Il Senato approva.)

Si passa ora all'appello nominale per lo squittinio segreto.

Risultato della votazione:

Votanti..... 56

Voti favorevoli..... 55

Voti contrari..... 1

(Il Senato adotta.)

Prego i signori senatori di riprendere il loro posto.

DISCUSSIONE SUL PROGETTO DI LEGGE PER IL RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE E DELLA CONTABILITÀ GENERALE.

PRESIDENTE. La discussione deve ora aprirsi sul progetto di legge per il riordinamento dell'amministrazione centrale.

Ho ragione a credere che il signor presidente del Consiglio dei ministri e ministro delle finanze abbia nulla in contrario a che il testo di discussione sia quello del progetto della Commissione. (Vedi 1° vol. Documenti, pag. 125)

CAVOUR, presidente del Consiglio dei ministri, ministro delle finanze. Il Ministero assente a che la discussione si apra sul progetto dell'ufficio centrale, al quale ha dato la sua adesione, salvo a pochi articoli, sopra i quali si permetterà di sottoporre alla Camera alcune osservazioni, per cui egli crederebbe di dover persistere nel primitivo suo proposito.

PRESIDENTE. Dopo tale dichiarazione ho l'onore di aprire la discussione generale sul progetto di legge, ben inteso che il testo di legge sul quale deve aggirarsi la discussione sia quello dell'ufficio centrale.

DI CASTAGNETTO. Signori senatori, io non sono *laudator temporis acti*, anzi mia opinione fu sempre essere follia quella di voler fermare il mondo nel suo cammino, nel suo progresso; quindi ogni giorno io mi dico e mi ripeto che se i maggiori nostri ebbero vanto di prudenza, anche la generazione presente può aspirare ad egual lode, e che qualunque sia il valore delle nostre opinioni, vi ha uno scopo il quale ci troverà sempre tutti riuniti, ed è l'amore ed il bene della patria.

Ciò vi fa palese abbastanza che io non sono niente tenero della conservazione delle aziende; e se le istituzioni nostre, se le attuali tendenze ne consigliano l'abolizione, io sono tutto disposto a farne olocausto. Io credo che si può bene amministrare con aziende, come si può egualmente bene amministrare senza aziende.

Ma vi ha un principio cardinale il quale è di tutti i tempi e di tutte le istituzioni; un principio inaugurato dai padri nostri coll'ammirazione e coll'imitazione di tutte le nazioni; voglio dire il controllo reale e preventivo della pubblica pecunia.

Vi ha un altro principio, il quale è base essenzialissima delle nostre politiche istituzioni, cioè l'evitare anche l'ombra, il sospetto dell'arbitrario.

Ora sarà un mio erroneo modo di vedere, ma questi due principii io li vedo l'uno e l'altro vulnerati col progetto di legge che viene in discussione.

Che dopo la promulgazione dello Statuto sia venuta meno l'efficacia e l'indipendenza del controllo, ve lo dice abbastanza la relazione ministeriale del 5 marzo 1852 alle pagine 18 e 21, lo disse l'onorevole commissario regio in altro recinto, lo dice a pagina 16 la relazione dell'ufficio centrale.

Ecco i termini in cui si esprimeva la relazione dell'onorevole ministro delle finanze:

« Tali riforme si fecero urgenti ed indispensabili, quando per le mutate forme di governo s'introdusse la responsabilità dei ministri venne meno l'indipendenza del controllore generale... »

Quindi a pagina 21:

« Più si rinforza e si concentra l'azione governamentale, più efficace deve essere il controllo. Il controllo del Parlamento riesce insufficiente se non si esercita sopra fatti già verificati e controllati da funzionari indipendenti dal Ministero. Il nostro controllore generale era indipendente dai ministri, e riferiva direttamente al Re il suo giudizio sugli atti del Governo; ma questa sua indipendenza venne meno colla promulgazione dello Statuto, il quale, facendo responsabili i soli ministri, tolse al controllore generale i principali suoi mezzi d'azione, e così il diritto che aveva di sospendere il corso delle carte contabili, la registrazione delle leggi, ecc. E qui giustizia vuole che si riconosca come, ciò non ostante,

SESSIONE 1852 — SENATO DEL REGNO — Discussioni.

57

all'ufficio del controllo ed al distinto funzionario in ispecie che da 4 anni lo regge (ed io soggiungo che ci gloriamo di veder a sedere sui nostri banchi), andiam debitori del non essersi commesse negli anni scorsi maggiori trasgressioni dei regolamenti finanziari e dell'aver potuto, tosto cessata la guerra, regolarizzare le intrecciate contabilità dei vari dicasteri e compilarne i conti. »

Vede il Senato quanto profondamente il Ministero sentisse la necessità di questo controllo e come egli stesso confessasse che quasi si poteva dire dipendere dal distinto personaggio preposto a questa grave carica la riuscita di una buona contabilità in mezzo a tanto intricate vertenze.

Quanto al pericolo d'arbitrario che potrebbe nascere da questa legge, non è d'uopo che io mi estenda a dimostrarlo, poichè il perfettibile ideale che nasce dallo spirito stesso della legge che ci viene proposta consiste nel concentrare, per quanto è possibile, nelle interne mura dei Ministeri, e nel circoscrivere in relazioni verbali tra i ministri ed i loro capi di servizio il disimpegno di tutti gli affari dello Stato.

Quando io parlo d'arbitrario, o signori, è ben lungi da me l'idea di voler fare la minima allusione agli onorevoli personaggi che siedono su quel banco.

Sebbene io pensi che difficilmente si possa ben amministrare senza un ragionevole arbitrio, io debbo rendere omaggio al Ministero, che il progetto primitivo da esso presentato era forse, al mio debole avviso, il solo che potesse degnamente surrogare le nostre antiche istituzioni.

Con quel progetto si istituiva una Corte dei conti avente un controllo preventivo e consuntivo; con quella legge si regolava il contenzioso amministrativo, e sebbene quella legge fosse stata ancora suscettibile di perfezionamento che avrebbe ottenuto nella discussione, io penso che conteneva in sé il principio d'una piena riforma, e colla riorganizzazione del Consiglio di Stato si sarebbe potuto dire di aver dato opera ad un vero Codice di amministrazione centrale. Ma, o signori, la legge così dimezzata altro non è che un distrurre l'antico senza ricostruire il nuovo. E riflettiamo, vi prego, qual antico si tratta di distrurre!...

Vi invito, o signori, alla pagina quinta della relazione ministeriale:

« Diffatti (così si esprime il ministro) mentre le finanze dei principali Stati d'Europa erano mal governate per modo che l'arbitrio più che la ragione, la confusione più che l'ordine manifestavansi nelle medesime, e mentre in Francia le popolazioni muovevano lagnanza per quei fatti, e gli illustri uomini di Stato di quella nazione non bastavano per rendere efficace la sorveglianza dei contabili affidata a dodici Camere dei conti per impedire le malversazioni che si commettevano dagli appaltatori e dagli agenti finanziari nella riscossione dei tributi e dei redditi demaniali, per introdurre norme precise nel determinare le spese pubbliche e controllarne l'esecuzione, e per regolare e giustificare i pagamenti delle spese affidati senza controllo a quelli che le facevano, le finanze del Piemonte invece fiorivano e si amministravano nell'interesse di tutte le classi e con tutte le guarentigie possibili sotto un Governo monarchico assoluto. »

E nella pagina seconda della relazione della Commissione io leggo:

« La semplicità veramente mirabile di ordini interni per cui l'amministrazione della monarchia sabauda fu tanto lodata nello scorso secolo. »

Io sento continuamente citare la maggior semplicità e la vistosa economia che debbono risultare dall'adozione del nuovo progetto che ci è proposto. Ma io debbo dire in verità

che nè dalle discussioni seguite in altro recinto, nè dalla luminosa relazione che abbiamo sott'occhi io non posso ancor rilevare quale sia il fondamento di questa maggior semplificazione, quali sieno le economie che se ne possono operare.

Quindi, trattandosi di distrurre un ordine di cose, il quale formò l'ammirazione delle estere nazioni, il quale da tanto tempo fu sorgente mirabile della prosperità finanziaria che regnava in questa nostra contrada, io credo che se un'opinione pubblica esige che si debba venire ad una riforma, il paese avrà anche diritto di chiederci conto di cosa vi abbiamo sostituito, e quale sia il beneficio reale che da questa nuova riforma egli debba aspettarsi.

E non vedendo io qui nè un piano positivo di organizzazione del personale, nè una dimostrazione bastantemente appagante del risultato economico finanziario che ne possa derivare, mi limito per ora a domandare all'onorevole signor ministro se egli potrebbe in questa stessa seduta spiegare in modo soddisfacente quali sieno questi risultati, riservandomi, udita la risposta ch'egli ben vorrà favorirmi, di opporre, ove ne sia il caso, ulteriori osservazioni al Senato.

CAVOUR, presidente del Consiglio dei ministri, ministro delle finanze. L'onorevole senatore Di Castagnetto, dopo di aver pagato un giusto tributo di lodi all'antico sistema di amministrazione (odi alle quali si era associato il Ministero nella primitiva relazione che accompagnava la presentazione del progetto di legge al Parlamento, lodi che furono ripetute con eloquenza dal relatore del vostro ufficio centrale e alle quali non posso che associarmi), l'onorevole senatore Di Castagnetto dichiarava non voler combattere il progetto solo perchè fosse una novità, di riconoscere che col mutare dei tempi, col mutare delle istituzioni dovessero pure mutarsi gli ordinamenti amministrativi.

Tuttavia egli vedeva nell'attuale progetto due radicali difetti: il primo, quello di menomare il controllo preventivo che in ogni buon sistema d'amministrazione esercitare si debbe sul maneggio del pubblico denaro; il secondo, quello di aprire il campo all'arbitrario.

Finalmente dichiarando non poter conoscere qual sarebbe il risultato finanziario della riforma, cioè quali economie risultar dovessero dalle modificazioni da introdursi negli uffici centrali, conchiude dover sospendere il suo voto finchè abbia ricevuto spiegazioni su questo punto.

Io concorro nell'opinione del preopinante nel dire essere il controllo dei pubblici denari la pietra angolare di un buon sistema finanziario; ma se il presente progetto non racchiude tutto ciò che si potrebbe desiderare intorno al controllo preventivo dei denari pubblici in un sistema costituzionale, io spero che non si potrà disconoscere che contiene pure un miglioramento all'attuale stato di cose.

Il Ministero, nel proporre all'altro ramo del Parlamento la riforma dell'amministrazione centrale, aveva pensato altresì di formare l'attuale istituzione del controllo sostituendo ad un alto funzionario un magistrato composto di membri inamovibili e quindi assolutamente indipendente dal Ministero; di creare cioè una Corte dei conti ad esempio di quanto è istituito nel Belgio.

Egli è certo che questa proposta conteneva un reale miglioramento e stabiliva quel maggior controllo che fosse possibile negli ordini costituzionali. Essa non venne respinta dalla Camera elettiva, ma fu osservato che nel primitivo progetto ministeriale la materia non era forse bastantemente sviluppata, e che volendo sopprimere l'attuale Camera dei conti fosse necessario di provvedere almeno in modo definitivo intorno al contenzioso amministrativo e che non si po-

teva, mantenendo qual era il contenzioso amministrativo, solo dichiarare che sarebbe attribuito al Consiglio di Stato.

Il Ministero ha riconosciuto che queste considerazioni avevano un peso gravissimo, e che quantunque fosse stata ammessa la proposta di mantenerlo, non sarebbe durato che quel poco di tempo nel quale il Consiglio di Stato sarebbe stato incaricato delle funzioni della Camera dei conti sopra ciò che riflette il contenzioso amministrativo.

Ciò nullameno questo stato transitorio avrebbe potuto offrire gravi inconvenienti; quindi il Ministero si associò a quella Camera nel riconoscere essere opportuno lo scindere in due il progetto presentato; nella prima parte mantenere tutto ciò che si riferiva alla riforma dell'amministrazione centrale e della contabilità dello Stato; nella seconda, ritenere ciò che aveva rapporto alla costituzione della Corte dei conti, aggiungendovi una legge speciale tanto sull'organizzazione del Consiglio di Stato che sulla riforma del contenzioso amministrativo.

Il Ministero avrebbe desiderato di poter presentare questa seconda parte che formar doveva, come dissi, uno speciale progetto di legge nell'attuale Sessione; ma il tempo gli fece difetto per prepararlo, e quando lo avesse preparato il Parlamento non l'avrebbe forse potuto discutere in tempo utile; cosicchè fu forza il rimandarne all'anno venturo la presentazione e la discussione.

Il Ministero però non ha mai pronunziato una parola la quale potesse far supporre che egli avesse rinunciato alla primitiva sua idea, e mettesse meno importanza alla costituzione di questi corpi a cui affidar si dovesse il controllo preventivo delle spese.

Egli fu lietissimo di vedere associarsi a questa sua idea il vostro ufficio centrale, leggendo come essa venisse luminosamente espressa dal relatore nel suo pregevolissimo rapporto: quindi io capisco che l'onorevole senatore Di Castagnetto lamenti che non si sia potuto fin d'ora organizzare la Corte dei conti, non che il controllo preventivo sulle basi che egli, come il Ministero, crederrebbe acconcio per poter veramente controllare le operazioni del Ministero responsabile; ma io spero che quando l'onorevole senatore si faccia a meditare attentamente gli articoli del progetto, non potrà disconoscere che anche in questo spazio di tempo in cui il sistema attuale di controllo si mantiene il Ministero e l'ufficio centrale vi hanno introdotti miglioramenti, cercando di renderne più efficace l'azione.

Di fatto si è data facoltà al controllore generale di poter rifiutare di firmare un mandato: ma siccome egli era forza di veder modo che l'azione amministrativa non fosse sospesa, si stabilì che quando il controllore generale crederà di dover rifiutare la sua firma per il mandato, la questione sarà presentata al Consiglio dei ministri, che pronunzierà fra il Ministero che ordinerà la spedizione e il controllore generale: nel caso poi in cui la decisione del Consiglio dei ministri non si trovasse conforme all'opinione del controllore generale, questi firmerà, ma con riserva; della quale riserva farà cenno espresso nella relazione che egli dovrà presentare al Parlamento, e con ciò io penso che gli sia data tutta l'autorità possibile.

Il controllo generale nell'attuale nostro ordinamento non è ancora ciò che si può e si deve pretendere: e siccome bisogna pensare non per gli uomini che coprono gli impieghi, ma per l'istituzione stessa, così io credo che un controllo esercitato da magistrati sia più efficace che quello di una sola persona.

Ma in questo sistema che non possiamo modificare per ora,

noi cerchiamo i miglioramenti possibili onde dare a questo controllo la maggiore efficacia. Quindi io capirei che l'onorevole senatore facesse eccitamenti al Ministero perchè mantenesse la sua promessa di presentare la legge sulla Corte dei conti all'aprirsi della prossima Sessione; ma io non potrei capire, dopo quanto disse, come egli negherebbe il suo assenso ad una disposizione che modifica nel senso dei suoi desideri lo stato corrente delle cose.

Io in verità non comprendo come questa legge abbia allargato il campo dell'arbitrio; come osservava opportunamente il relatore dell'ufficio centrale, le aziende dopo il loro riordinamento del 1817 non erano corpi indipendenti, ma solo separati dai Ministeri.

Gli intendenti generali dovevano conformarsi strettamente agli ordini che ricevevano dai ministri, non avevano un'azione indipendente che nell'esecuzione per tutto ciò che rifletteva la direzione ed il personale; essi erano nella dipendenza assoluta dei ministri, facevano delle proposte, ma il ministro poteva modificarle, variarle, locchè è accaduto, ed accade ogni giorno. Quindi non è aumentato nè punto nè poco l'arbitrio dei ministri.

Non vi è dubbio che si può dire che le aziende non essendo in comunicazione personale coi ministri, e tutte le comunicazioni dovendo farsi per iscritto, vi rimaneva una mole maggiore d'affari negli uffici; questa pratica in certi limiti può considerarsi un beneficio, ma non spinta al punto dove erano le cose, quando per il minimo degli affari l'azienda doveva presentare una relazione al ministro, il quale, dopo averla esaminata, doveva rispondere all'azienda dando così luogo ad una moltiplicazione straordinaria di scritturazioni.

Io penso che tutti i ministri, anche quando le aziende saranno concentrate nei Ministeri, esigeranno per gli affari più gravi che i capi di divisione, là dove vi sono i servizi più importanti, e sono concentrati sotto la sorveglianza di un direttore generale, facciano una relazione scritta da rimanere come documento nel Ministero. E questo non dubito si stabilirà nel regolamento che dovrà determinare l'ordinamento interno dei vari Ministeri.

L'onorevole senatore Di Castagnetto vorrebbe conoscere fin d'ora quale sarà l'economia che porterà quest'ordinamento.

Io credo che quest'economia sarà assai considerevole; tuttavia è cosa impossibile determinarne la cifra assoluta, imperocchè bisogna provvedere al riordinamento di tutti i Ministeri in modo assoluto e transitorio; nei primi tempi sarà forse necessario di conservare qualche impiegato in soprannumero, poichè dovendo fare un'organizzazione assolutamente nuova, e dovendo destinare molti impiegati a funzioni che non hanno ancora esercitate, questi in sulle prime non disimpegneranno con tutta sollecitudine e con tutta facilità le loro incombenze, come faranno fra alcuni anni, dal che è facile il vedere che vi sarà un notevole risparmio.

Ora, in quasi tutti i Ministeri vi sono divisioni, le quali non hanno altro ufficio fuor quello di corrispondere colle aziende; queste divisioni rimarranno del tutto inutili.

Noi abbiamo nel Ministero delle finanze due divisioni, l'una delle quali non ha altro incarico che la corrispondenza colla azienda delle gabelle; l'altra quello della corrispondenza coll'azienda delle finanze. Evidentemente queste divisioni tornano inutili; gli impiegati vi rimarranno, ma saranno fusi con quelli delle aziende.

Come avvertiva poi ottimamente il relatore dell'ufficio centrale, la riforma non sarà compiuta se non s'introducono e si applicano i medesimi principii di semplificazione agli

uffici estranei all'amministrazione provinciale; del che già si occupò il Ministero, e dovrà pur pensare quando questa legge sarà posta in vigore.

Se vogliamo che la riforma porti tutto il frutto, egli è, forza, non v'ha dubbio, lasciare anche una maggiore latitudine agli impiegati superiori delle provincie; egli è forza eziandio centralizzare la parte esecutiva e allargare nel ramo amministrativo le incombenze, le attribuzioni degli intendenti generali per la parte finanziaria, non che quelle tanto dei direttori demaniali, quanto dei direttori delle gabelle.

Semplificando le relazioni di questi impiegati coll'amministrazione centrale, egli è indispensabile di sostituire a quel controllo che si esercitava mediante le relazioni continue sopra i più piccoli incidenti, quello esercitato da alcuni finanziari destinati ad ispezionare il servizio nelle provincie e specialmente nel ramo delle finanze.

Se noi per le finanze volessimo scentralizzare ed allargare le attribuzioni degli impiegati superiori ed introdurre questo nuovo sistema di controllo, si andrebbe per avventura incontro a gravissimi pericoli; ma io sono d'avviso che questo sistema d'ispezione, il quale ha già ottenuto l'approvazione dell'altra Camera, ed otterrà, spero, anche la vostra, possa introdursi molto agevolmente nella nostra amministrazione, per lo che sarà possibile rendere assai più semplici anche i rapporti fra l'amministrazione centrale e locale esecutrice.

Da questa completa riforma io credo che sarà per riuscire in ultima analisi una vistosa economia per l'erario: il determinare la cifra per ora è cosa che non potrei fare; ma io penso che nel futuro bilancio del 1854 il Senato potrà già farsi un'idea delle economie che si saranno ottenute.

Ma ciò che, a mio parere, sarà di maggior importanza è meno l'economia di danaro che quella del tempo gli affari, come ognuno vede, correranno più spedatamente; così che tutti gli amministratori e gli amministrati faranno una grande economia di tempo la quale, sebbene non possa valutarsi in lire e centesimi, è sicuramente importantissima e non minore di quella che risulta dalle colonne del bilancio.

Io desidero e mi lusingo che queste spiegazioni valgano a soddisfare l'onorevole preopinante e ad indurlo a dare il suo appoggio alla presente legge.

DI CASTAGNETTO. Osservava l'onorevole presidente del Consiglio dei ministri come la legge contenga un miglioramento allo stato attuale delle cose; e io in verità non posso dividere la sua opinione. Qualora si fosse dato compimento al progetto ministeriale, credo benissimo che allo stato delle attuali nostre istituzioni si sarebbe operata una vera riforma amministrativa; ma scindendo in due parti il progetto, io temo assai che questo miglioramento debba anzi considerarsi molto pericoloso, e che nulla si possa presumere del vantaggio di tale riforma per l'avvenire, finchè non avremo sotto l'occhio il progetto quale venne annunciato.

Allo stato presente delle cose, comunque le aziende dipendano direttamente dal rispettivo Ministero, egli è certo che i capi d'azienda conscii come le loro proposte siano severamente controllate nei Ministeri, cercano di studiarle in modo che non siano più soggette a censura; di modo che i lavori vanno al Ministero molto più diligentemente compiuti che non accadrebbe quando fossero preparati negli stessi uffici ministeriali.

Ed è in tale senso che io osservava potervi essere non già un vero arbitrio, ma un sospetto di arbitrio, il quale anche deve essere onnipotente escluso.

Egli è certo poi che le persone che possono avere reclami contro le aziende hanno attualmente il mezzo di poter ri-

ricorrere al Ministero, e così si mantiene un controllo morale.

Quando poi tutte le incombenze sieno concentrate nelle persone dei direttori i quali rappresentano la persona stessa del ministro, io credo che questo mezzo, questo controllo morale cessa in gran parte, onde, se non la realtà, il pericolo certamente dell'arbitrario potrebbe nascere nella pubblica opinione.

Osserva l'onorevole ministro che, sebbene non possa in questo momento fissarsi ancora la cifra delle economie, tuttavia desse risultano evidentemente dal risparmio che si farà nei Ministeri delle divisioni che corrispondono alle aziende.

A tale riguardo permettetemi, o signori, che io v'esprima i miei dubbi: io ho tenuto dietro ad una discussione, la quale posteriormente al voto dato a questa legge ebbe luogo nella Camera elettiva.

Trattavasi del voto da darsi sul bilancio dell'artiglieria. Il signor ministro della guerra eccepiva alla proposta di togliere la lieve somma di lire 46,000 al bilancio dell'azienda, che sarebbe una misura intempestiva, che porterebbe la perturbazione ed il disgusto negli impiegati, che potrebbe incagliare il servizio.

Ad ugual proposta di togliere un ottavo da quella categoria osservò il ministro delle finanze che la riforma votata dalla Camera pare semplicissima in principio, ma che per attuarla s'incontreranno non poche difficoltà; passava a rassegna il concentramento nei Ministeri di quella parte di amministrazione che si vuol conservare, quindi i nuovi impiegati che si dovranno aggiungere.

La questione dei locali essere pure assai complicata; il progetto di trasferire dalla piazza Castello alla piazza San Carlo il Ministero dei lavori pubblici, di collocare quello di grazia e giustizia nel locale dove era prima, cioè nel collegio delle provincie, tutto ciò richiede e tempo e denaro.

Nemmeno, soggiungeva l'onorevole signor ministro, colla aggiunta dei locali occupati dal Ministero dei lavori pubblici, si potranno forse convenientemente collocare tutti gli impiegati che verranno ad aumentare il Ministero della guerra.

Apprezzi il Senato la portata di queste economie e di questi sconvolgimenti generali di tutti gli ordini amministrativi. Sopprimere un'azienda, e poi vedere che la nuova istituzione non possa capire nei locali di un importantissimo Ministero, e credere con ciò di aver fatto un risparmio; incontrar le spese di tanti traslocamenti e adattamenti i quali necessiteranno probabilmente altri traslocamenti e adattamenti, e per risultato avere il cambiamento del nome di azienda in quello di direzione, o di corrispondenza scritta in corrispondenza orale! E nemmeno si potrà presumere di aver l'economia di tutte le amministrazioni, giacchè è noto al Senato come l'amministrazione della marina debba durare sicuramente in Genova, come si conserva l'amministrazione delle poste, e come probabilmente, cambiando semplicemente il nome, dovrà durare a un dipresso colla stessa organizzazione l'azienda generale delle gabelle. Io, o signori, non posso che qui citare le parole dell'illustre nostro collega, relatore già della recente legge abolitiva delle aziende dei lavori pubblici e della giustizia:

« Se il progetto di legge, intorno al quale ebbi incarico di esporvi il parere del vostro ufficio centrale, fosse veramente, come sembrerebbe accennato dal modo in cui venne intitolato e prodotto innanzi al Parlamento, principio di esecuzione di un generale riordinamento economico, per cui abbia a cadere quell'antico monumento di sapienza amministrativa

che noi abbiamo finora serbato nelle leggi nostre economiche, assai lungi dall'affrettarci a proporvene l'adozione, noi ci crederemmo tenuti a consigliare che ne sia rimandato l'esame al momento in cui tutte le ideate riforme di amministrazione e contabilità si potranno sottomettere a profonda e matura disamina in complesso o nelle singole loro parti. Imperocchè, trattandosi di rinunziare a leggi e ordinamenti che hanno per sè, non solo l'approvazione e le lodi di chiunque ne fece studio, ma altresì un lungo e felicissimo esperimento, la prudenza del legislatore non potrebbe indursi a sostituirne alcun altro che non sia finora raccomandato da lungo e soddisfacente esperimento presso altre nazioni, quando non sia dimostrato che gli antichi nostri ordinamenti economici non sono conciliabili colle nuove istituzioni politiche di cui godiamo, ovvero che si possa fondatamente sperare, mercè delle proposte riforme, un notevole risparmio di tempo e di spesa, senza pericolo di danno maggiore per mancanza di sufficienti cautele nelle operazioni amministrative. »

Uguale sentenza, o signori, la esternava l'onorevole commissario regio nella discussione che ebbe luogo nell'altro ramo del Parlamento:

« Per ciò vi vuole un controllo indipendente dal Ministero; il Ministero lo propose; senza un controllo efficace ed indipendente, questa legge presenterebbe pericoli, nè io avrei accettato di concorrere a difenderla. »

Il riflesso posto in campo dall'onorevole presidente del Consiglio, che cioè le aziende dipendano direttamente dai Ministeri, induce, a parer mio, un'altra conseguenza che il Ministero avrebbe potuto operare egli stesso una parte essenziale delle riforme attuali, senza che fosse necessario ricorrere ad una legge abolitiva delle aziende. Io penso che qualora il Ministero avesse voluto introdurre le relazioni verbali, concentrare nei locali stessi di ciascun dipartimento le varie aziende, e ridurre il numero degli impiegati, nulla si sarebbe opposto, e non ne sarebbe venuta la necessità di sancire una legge tanto importante, senza presentare un insieme di organizzazione completa in tutte le sue parti.

Osservava l'onorevole ministro che la proposizione fatta all'altra Camera, la quale conteneva l'organizzazione non solo della Camera dei conti, ma anche un'organizzazione provvisoria del contenzioso amministrativo, non poté sortire il suo effetto perchè esigea un tempo lungo ad ordinarla nei vari suoi rami.

Sono dieci mesi, o signori, anzi corre un anno dopochè quella legge è stata presentata, e se nel giro di dieci o dodici mesi non potessero i corpi politici studiare e discutere leggi di alta amministrazione, sarebbe questa la più severa condanna della loro impotenza.

Ma io, o signori, ho più fiducia nella forza delle nostre istituzioni, e credo che sapremo non solamente con risolutezza distruggere, ma anche con saviezza riedificare.

CAVOUR, presidente del Consiglio dei ministri, ministro delle finanze. Mi duole di dover osservare che l'onorevole preopinante abbia confuso due cose assolutamente disgiunte parlando dei controlli.

Vi sono due controlli: quello che il Ministero esercitava sulle aziende, e quello che in ora esercita il controllo generale sopra le aziende, ed anche indirettamente sopra i Ministeri, che non fanno che eseguire gli ordini delle aziende.

In quanto a questo secondo controllo, il progetto di legge presentato alla Camera portava una grave modificazione; proponeva un nuovo sistema, cioè, di sostituire al controllo

generale una Corte dei conti con attribuzioni poco estese, ma della medesima indole. Questa Corte dei conti però non esercitava in nessuna parte quel controllo relativo che passa tra il Ministero e le aziende; quindi quella parte della legge che non poté essere discussa dall'altra Camera nulla ha a fare con quel controllo cui alludeva l'onorevole senatore Di Castagnetto nel suo riepilogo.

Io non niego che l'esistenza separata delle aziende dal Ministero faceva sì che si potesse, qualora qualcuno si credesse gravato dall'azienda, ricorrere al Ministero; ma se questi richiami erano forse indispensabili nei tempi in cui non vi era alcuna pubblicità, così non può più dirsi ora che la persona gravata può appellarsene al Ministero avanti al pubblico.

D'altronde, se in teoria questa possibilità di ricorso pare una garanzia molto efficace, nella pratica però io non credo che possa avere un grandissimo effetto, massime poi nel nostro attuale sistema di Governo. Altre volte i ministri, non avendo le occupazioni parlamentari, potevano sicuramente dedicare molto maggior tempo alla disamina degli affari che loro venivano dalle aziende trasmessi; ma in ora questo sarebbe quasi impossibile per quanta diligenza vogliono essi usare, almeno durante il tempo delle Sessioni parlamentari.

In tal caso, che cosa succede? Succede che questi affari sono esaminati e trattati unicamente dalla divisione, e che il più delle volte il lavoro fatto dal capo d'azienda, che è un impiegato d'ordine superiore, è controllato non già dal ministro, ma da un impiegato subalterno d'ordine inferiore.

Io ne appello ai vari capi d'azienda che siedono in questo recinto, se non hanno dovuto riconoscere più e più volte che le loro proposte furono modificate malamente per l'influenza di un impiegato subalterno.

Ma il senatore Di Castagnetto dice: avreste potuto operare questa riforma sostituendo alla comunicazione scritta la comunicazione verbale. Ma in tal caso bisognava o far cessare l'azienda, o far cessare la divisione. Che cosa avrebbe fatto la divisione del Ministero se il capo d'azienda fosse venuto a conferire ogni giorno col Ministero? La divisione, il cui ufficio è il corrispondere coll'azienda, avrebbe avuto più nulla a fare; tanto vale dunque sopprimerla e chiamare l'azienda al Ministero, poichè la riforma del personale sarebbe stata quasi come noi ve la proponiamo.

L'onorevole senatore, nel porre in dubbio l'economia che risulterà da questo nuovo ordinamento, citava alcuni squarci di un discorso da me pronunziato in un altro recinto, nella circostanza della discussione del bilancio dell'azienda dell'artiglieria, nel quale io parlava dell'incertezza dei risultati delle riforme, e, in modo speciale, della incertezza del tempo in cui queste potranno attuarsi.

Quanto ho detto nell'altro recinto sarei pronto a ripeterlo in questo: ma noti l'onorevole preopinante che io parlava nella circostanza del bilancio del 1853, mentre io credo che queste riforme possono attuarsi in modo da esercitare solo un'influenza sul bilancio del 1854. Sarà molto, e bisognerà lavorare e lavorare assiduamente, se potremo mandare ad effetto queste riforme pel 1854.

Dunque la legge che si discuteva nell'altra Camera, che si discute ora in questa, non avrà influenza sul bilancio del 1853. Dunque tutte le osservazioni che faceva onde oppormi ad una troppo larga riduzione sulle categorie del personale delle aziende, io le mantengo, e mi crederei in obbligo di ripeterle avanti a quest'illustre consesso se la stessa questione venisse a sollevarsi nel suo seno.

Osservavo che vi erano, all'esecuzione delle riforme, difficoltà di ordinamento, di personale, difficoltà di locale. L'onorevole senatore Di Castagnetto trae da ciò la conseguenza che quest'ordinamento di locali cagionerà una grave spesa. Io non lo nego; ma vi sarà altresì un utile non tenue; e quantunque questa sia una questione incidentale, poichè fu sollevata dall'onorevole preopinante, mi credo in obbligo di sottoporla alle considerazioni del Senato. Se noi arriviamo, come credo, a concentrare nei locali di piazza Castello tutte le amministrazioni della guerra, in questo modo avremo disponibili locali dove ora si trovano l'azienda della guerra e quella d'artiglieria. Reso disponibile il locale dell'azienda di guerra, esso riceverà quella destinazione che si crederà più opportuna, oppure, siccome esso trovasi in assai bella posizione, cioè nella piazza Vittorio Emanuele, così se ne potrà ricavare una somma egregia. Avendo poi a libera disposizione i locali dell'azienda d'artiglieria, si potranno in essi trasportare gli uffici dello Stato maggior generale, i quali sono collocati in casa Seyssel, dove si paga un fitto enorme di 8 o 9 mila lire, se non erro.

Quindi se il trasporto del Ministero dei lavori pubblici in piazza San Carlo; se il trasporto del Ministero di grazia e giustizia nell'antico palazzo delle Provincie; se la concentrazione di tutti gli uffici del Ministero di guerra in piazza Castello ci cagioneranno qualche spesa, essa sarà larghissimamente compensata dalla libera disposizione del locale dove si ha l'azienda della guerra, dalla cessazione del grave fitto che si paga in ora per l'alloggio dello Stato maggior generale, ecc.

Io credo di aver dimostrato al Senato che le opinioni da me espresse nell'altra Camera non sono né punto né poco in urto con quelle che ho avuto poc'anzi l'onore di esporre intorno alle possibili economie che risulter debbono da questa riforma.

Esse non potranno avere effetto sul bilancio del 1853, ma non così negli avvenire.

Saranno meno sensibili nei primi anni, sia perchè si richiederà forse l'opera di alcuni impiegati straordinari, sia perchè se si diminuisce il numero degli impiegati, ciò che verrà risparmiato sugli stipendi si dovrà in parte erogare sulle pensioni. Insomma queste economie prima di essere attuate richiederanno alcun tempo per le spese che occorreranno per lo adattamento di locali, spese che saranno largamente compensate dai benefici che ho testè accennati.

Io credo quindi che, dal lato delle economie, il beneficio della legge non può esser dubbio; e quantunque sia incerta tuttora la misura in cui si potranno esse operare, ciò non deve distogliere il Senato dal dare la sua approvazione all'attuale progetto di legge.

PRESIDENTE. Non chiedendosi da altri oratori la parola, io metterò ai voti la chiusura della discussione generale.

(La discussione generale è chiusa)

Leggerò gli articoli:

« Art. 1. I ministri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffici posti sotto l'immediata loro direzione.

« Gli uffici relativi ad un medesimo ramo d'amministrazione e dipendenti da un solo Ministero potranno venire riuniti in direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante del Ministero. »

(È approvato.)

« Art. 2. L'ordinamento dei Ministeri e degli uffici, di cui all'articolo precedente, avrà luogo in modo uniforme quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale.

« Tali titoli e gradi, come pure le altre basi di organizza-

zioni delle direzioni generali e degli altri uffizi interni dei Ministeri saranno determinati da regolamento deliberato in Consiglio dei ministri, ed approvato con decreto reale da pubblicarsi ed inserirsi negli atti del Governo. Non potranno esservi recate variazioni se non nello stesso modo.

« Gli stipendi annessi ai diversi gradi saranno stabiliti con legge. »

(È approvato.)

DI SANTAROSA, commissario regio. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

DI SANTAROSA, commissario regio. L'ufficio centrale avrebbe soppresso l'articolo 3° proposto dal Ministero, e portante il divieto di concedere titolo o grado d'un impiego a chi non ne è investito, salvo a titolo onorario in caso di giubilazione. Esso l'avrebbe soppresso non già per opporsi alla disposizione contenuta in questo articolo 3°, ma anzi perchè non sia limitata ai titoli e gradi degli impieghi dell'amministrazione centrale, e venga invece estesa questa disposizione a tutti gli impieghi indistintamente dello Stato.

Il Ministero divide quest'opinione e si riserva di presentare un progetto di legge in quella conformità.

PRESIDENTE. Proseguirò dunque:

« Art. 3. Il ministro delle finanze forma annualmente il progetto dei bilanci attivo e passivo dello Stato. »

(È approvato.)

« Art. 4. Il bilancio attivo comprende tutti i proventi dei quali è prevista la riscossione entro l'esercizio finanziario. Essi vi sono distinti per titoli in ordinari e straordinari; i titoli sono divisi in categorie secondo la diversa natura degli oggetti, e le categorie si suddividono in articoli giusta la particolare loro specie.

« Nella presentazione del bilancio attivo il Ministero indicherà compiutamente i mezzi di far fronte a tutte le spese previste nel bilancio passivo. »

(È approvato.)

« Art. 5. Il bilancio passivo riassume le spese proposte nei bilanci parziali formati da ciascun ministro e posti a corredo del medesimo.

« Queste spese nei bilanci parziali sono distinte per titoli in ordinarie e straordinarie, e quindi si dividono in categorie e si suddividono in articoli secondo la diversa loro natura e specie.

« Nel bilancio generale passivo ne è soltanto riferita la divisione per titoli e per categorie. »

(È approvato.)

« Art. 6. Le spese ordinarie sono quelle che, destinate al consueto andamento dei servizi pubblici, e stabilite in modo continuativo da leggi, regolamenti o speciali disposizioni, riproduconsi annualmente per lo stesso o per analogo oggetto.

« Tutte le altre spese saranno considerate come straordinarie. »

(È approvato.)

« Art. 7. Le spese straordinarie nuove le quali eccedono la somma di lire 30,000 non possono essere iscritte nel bilancio se non sono state preventivamente approvate con legge speciale. »

(È approvato.)

« Art. 8. Il progetto dei bilanci attivo e passivo dev'essere dal ministro delle finanze presentato al Parlamento dieci mesi prima che cominci l'esercizio al quale si riferiscono.

« Se a quest'epoca le Camere si troveranno prorogate, i bilanci si stamperanno e si distribuiranno ai membri delle medesime.

« Qualora la Camera dei deputati fosse disciolta, i bilanci

saranno stampati coi documenti a corredo. I bilanci verranno pubblicati nel giornale ufficiale del Regno, e presentati poi al Parlamento nei 15 giorni successivi alla sua convocazione. »

(È approvato.)

« Art. 9. I bilanci attivo e passivo sono stabiliti con due leggi distinte. »

(È approvato.)

« Art. 10. Stabiliti i bilanci, le somme stanziare per ogni categoria saranno definitivamente ripartite da ciascun ministro in articoli sulla norma del bilancio parziale presentato al Parlamento, e delle variazioni in esso introdotte colle leggi di cui all'articolo precedente.

« Il riparto sarà approvato con decreto reale. »

(È approvato.)

« Art. 11. L'esercizio finanziario comprende i proventi accertati e le spese compiute o date in appalto o cominciate ad economia, non meno che i diritti acquistati dallo Stato e dai suoi creditori dal 1° gennaio al 31 dicembre: esso però si protrae sino a tutto giugno dell'anno successivo unicamente per le operazioni relative alle riscossioni di quei proventi, alla liquidazione ed al pagamento di quelle spese. »

(È approvato.)

« Art. 12. A diligenza del ministro di finanze sarà formato e depositato per copia negli archivi delle Camere entro l'anno 1854 l'inventario di tutti indistintamente i beni stabili dello Stato.

« Ciascun ministro dovrà presentare entro lo stesso termine l'inventario dei mobili ed oggetti esistenti nei magazzini dipendenti dalla sua amministrazione, e quindi annualmente lo stato delle variazioni avvenute nei medesimi. »

(È approvato.)

« Art. 13. Le alienazioni dei beni immobili dello Stato dovranno essere autorizzate per legge speciale. Quelle però previste dall'articolo 431 del Codice civile potranno essere autorizzate per decreto reale, previo il parere del Consiglio di Stato. Il decreto sarà pubblicato nel giornale ufficiale del Regno.

« Gli effetti mobili, i quali non potessero più servire ad uso qualunque dello Stato, saranno nelle forme prescritte alienati col consenso del ministro di finanze ed il loro prodotto sarà intieramente versato nelle casse del tesoro.

« Essi non potranno mai darsi in pagamento ai creditori dello Stato; se non che potranno essere ceduti agli appaltatori d'opere i materiali derivanti dalla demolizione di fabbricati sul luogo dei lavori quando non possa esserne più vantaggiosa la vendita a pubblici incanti. »

DI SANTAROSA, commissario regio. Con questo articolo l'ufficio centrale propone una variazione all'attuale legislazione concernente le alienazioni di beni immobili contemplati dall'articolo 431 del Codice civile. Tale pure era lo scopo del Ministero, ed in quella conformità aveva proposto una disposizione nel suo progetto. Nè contrario è lo spirito della disposizione dell'articolo 9 del progetto votato dalla Camera. Con quest'articolo si volle solo conservare al potere esecutivo la facoltà d'alienare i beni immobili, di cui nel citato articolo del Codice.

Eppertanto il Governo del Re adotta la modificazione suggerita dall'ufficio centrale a quel riguardo.

Quanto alla vendita degli effetti mobili, nulla si innovò dagli *alinea* che li concernono; fu solo portata per esteso la disposizione contenuta nel brevetto 28 febbraio 1835. Non occorrerebbero maggiori osservazioni, senonchè quest'articolo di legge non parla delle concessioni delle miniere. È bensì vero che l'ufficio centrale ne tenne conto nella sua relazione,

e dichiarò che con quest'articolo nulla s'innovava circa il modo di fare le concessioni di miniere, e che queste continuerebbero a farsi a norma del regio editto pubblicato nel 1840; ciò nondimeno, a nome del Governo del Re, credo di confermare questa dichiarazione nella discussione pubblica, come ho fatto nell'altra Camera, onde nell'applicazione di quest'articolo non possano insorgere dubbi.

PRESIDENTE. Dopo le date spiegazioni, altro non resta che porre ai voti l'articolo 13.

Chi l'approva, voglia alzarsi.

(È approvato.)

« Art. 14. I proventi dello Stato si riscuoteranno a norma delle leggi o regolamenti che li concernono, ed in conformità delle leggi annuali di bilancio. »

« Tale riscossione sarà effettuata per conto del Ministero di finanze, e l'ammontare ne sarà iscritto nei registri di contabilità generale del Ministero stesso. »

(È approvato.)

« Art. 15. I proventi dello Stato saranno concentrati nelle tesorerie provinciali ed in quella generale dello Stato. »

« I servizi delle tesorerie saranno determinati con regolamento da approvarsi per regio decreto, il quale verrà pubblicato ed inserito negli atti del Governo. »

(È approvato.)

« Art. 16. Per ogni versamento od invio di numerario o di altri valori fatto per servizio pubblico alle casse dello Stato è spedita una ricevuta a madre e figlia, con imputazione del versamento. »

« Questa ricevuta libera il versante, e forma titolo a suo favore verso il pubblico erario purchè egli entro le 24 ore la faccia vidimare dagli ufficiali a tal fine destinati dal ministro delle finanze. »

(È approvato.)

« Art. 17. Tutti i contabili che ricevono somme dovute allo Stato, od hanno il maneggio di pubblico danaro, ovvero caricamento in materia, sono sotto la dipendenza o sotto la vigilanza del ministro di finanze e sottoposti alla giurisdizione della Camera dei conti. »

(È approvato.)

« Art. 18. La legge determina quali contabili deggiono prestare la cauzione e ne stabilisce il modo. »

« L'ammontare della medesima è fissato per decreto reale. » Il commissario regio ha la parola.

DI SANTARONA, commissario regio. Il Ministero aveva proposto invece della disposizione compresa nell'articolo 18 del progetto, sottoposta alla sanzione del Senato dall'ufficio centrale, la disposizione contenuta nell'articolo 14 votato dall'altra Camera.

Per quest'articolo si affidava a soli decreti reali il determinare quali contabili debbano presentare cauzioni, e lo stabilirne il modo e l'ammontare.

L'articolo proposto dall'ufficio centrale vorrebbe che per legge venissero determinati quali sieno i contabili che debbono presentare la cauzione, e ne stabilisse il modo egualmente, e si lascerebbe solo facoltà al potere legislativo di stabilire per decreto reale l'ammontare delle cauzioni. Il Governo era indotto a fare la sua proposta sia perchè ne veniva così facilitato l'andamento della sua amministrazione, sia perchè le stesse cautele si sarebbero ottenute coi regolamenti generali da approvarsi nella forma maggiore, e da pubblicarsi.

Questi regolamenti generali avranno certamente la stessa forza, la stessa stabilità che potrebbe avere una legge.

Verrebbero per altra parte evitati gli inconvenienti di portare ad ogni momento progetti di legge davanti al Parlamento,

quando la materia per sé stessa non contiene principii legislativi, ma solo principii governativi.

Diffatti noi vediamo che nel Belgio ancora attualmente queste materie sono tutte regolate da semplici decreti. Anche presso di noi possiamo invocare precedenti, coi quali i contabili furono esentati da cauzione con semplici brevetti regii, i quali corrispondono ai decreti reali: per esempio nel 1818 con un brevetto regio in data del 29 ottobre i tesoriere di Genova e di Ciampere furono dispensati dalla cauzione. Ora, trovando precedenti nella legislazione belgica, e nella nostra stessa, per i quali queste materie sono regolate dal potere esecutivo con decreti inseriti negli atti del Governo, parmi che possa bastare la cautela proposta nell'articolo stato già adottato dalla Camera dei deputati; mi lusingo che potrà anche esser dal Senato adottato l'articolo quale era stato dal Ministero proposto.

DES AMBROIS, relatore. La Commissione crede dover insistere onde la materia delle cauzioni sia regolata per legge, che cioè per legge debba esser determinato quali siano i contabili tenuti a prestar cauzione, ed in qual modo questa debba esser prestata. Le ragioni principali di questo voto della Commissione sono state esposte nella sua relazione, ed io non le ripeterò.

L'importanza delle massime regolatrici in materia di cauzioni, tanto nell'interesse degli stessi contabili, quanto in quelli del tesoro, può essere apprezzata facilmente da tutti. Il signor regio commissario ha osservato che il regolare questa materia per legge porterebbe la necessità di troppo frequenti comunicazioni alle Camere. Ciò sarebbe esatto se si trattasse di regolare l'ammontare delle cauzioni: ma quando non si tratta che di fissare massime, di stabilire cioè che tali e tali categorie di contabili siano soggette a dar cauzione, che questa si debba prestare ora in stabili, od in cedole, ora in numerario, tali massime possono essere stabilite in modo durevole, e non occorre per provvedervi di richiedere frequentemente l'intervento del potere legislativo.

Si è citato l'esempio di altri paesi; ma io, per verità, non credo che negli altri Stati costituzionali le massime fondamentali sulla materia delle cauzioni possano dirsi sancite per semplici decreti reali.

La Francia ha più leggi sulle cauzioni: ne ha una principale fatta sotto il regime costituzionale nel 1816, la quale si estende anche al di là di quello che vorremmo regolare nell'attuale progetto. Nel Belgio è vero che non esiste propriamente una legge regolatrice di questa materia; ma vi fu provveduto con un decreto del Governo provvisorio, il quale statuiva con onnipotenza, e questo decreto equivale ad una legge.

Presso noi tutte le massime fondamentali sono sempre state fissate per regio patenti interinate dai magistrati, e così aventi il carattere di legge.

Parecchie leggi simili sono emanate dal 1818 al 1826, le quali in diverso senso hanno statuito sulla materia, sinchè per legge del 1826 venne fissata la massima che tutti i contabili dovessero prestar cauzione, e potessero prestarla od in beni stabili, od in cedole del debito pubblico redimibile, od in cartelle del debito perpetuo, e secondo che potesse essere di maggior loro convenienza; lasciando a parte quelli che dovessero prestarla in numerario, perchè questo modo di cauzione presso noi non fu ammesso, direi, che in via eccezionale. Può essere che si sia data per regio decreto qualche disposizione, la quale abbia esentato qualche tesoriere dal prestare cauzione, come se ne citava l'esempio per quello di Genova.

Questa è conseguenza di altra massima, che cioè i tesoriere

od altri contabili i quali abbiano presso la loro cassa un controllore, non sono tenuti a prestare alcuna malleva; dal momento adunque che era applicato un controllore alla cassa della tesoreria di Genova, ne veniva di conseguenza che questo tesoriere potesse essere esente dal prestare cauzione.

Ora, essendo naturalmente nelle attribuzioni del potere esecutivo, o per dirlo più esattamente, parlando di quei tempi, del supremo potere amministrativo di applicare un controllore ad una cassa, era per conseguenza nelle sue attribuzioni di esimere indirettamente questo tesoriere dal prestare cauzione; non occorre perciò di fare una legge, nè di derogare alla legge esistente; non v'era che un'applicazione da farsi dei principii stessi della legislazione vigente.

DI SANTAROSA, commissario regio. Domando la parola.
PRESIDENTE. La parola è al commissario-regio.

DI SANTAROSA, commissario regio. La questione si riduce piuttosto alla forma che alla sostanza; il Governo del Re certamente regolerebbe queste materie nello stesso modo con cui il sarebbero per legge, e secondo i principii indicati nella relazione dell'ufficio centrale, e già d'altronde spiegato nella relazione ministeriale del 5 gennaio 1852. Il dissenso sta solo nel vedere se convenga ciò fare per legge o per atto del potere esecutivo.

Quanto alla legislazione belgica, osserverò all'onorevole relatore che quelle materie furono regolate non per un solo atto del potere straordinario affidato dopo il 1850 ad un Comitato, ma per vari altri decreti del solo potere esecutivo. Mi basti di citarne uno in data del 1824, con cui il re dei Paesi Bassi ha ridotto l'interesse delle cauzioni, che erano prestate in numerario al 4 per cento, ed ha stabilito nello stesso tempo che per l'avvenire le cauzioni non si effettuerebbero più in numerario, ma sopra rendite del debito pubblico.

È bensì vero che nel 1831 il Governo provvisorio ha creduto di dare nuova vita a questo decreto confermandolo, ma lo ha confermato con semplice decreto reale senza ricorrere al Parlamento.

Quanto alle osservazioni fattemi circa il regio brevetto del 29 ottobre 1818, risponderò che con esso non si fece solo applicazione di un principio, ma si fece una disposizione portante un principio che ora si vuol regolato per legge.

Premesse queste osservazioni, dirò che non credo di dover oltre insistere sovra una questione di forma, tanto più che si potrebbe supporre che il Governo volesse estendere oltre i suoi limiti la sua autorità.

Ma ad ogni modo credo che l'ufficio centrale vorrebbe spiegare meglio che cosa intenda di affidare alla legge, lasciandole di determinare quali siano i contabili che debbano prestare cauzione, se cioè si voglia solo che la legge stabilisca i principii generali, senza determinare ad ogni tratto quali contabili abbiano a prestar cauzione, e quali da andarne senza. Altrimenti taluno potrebbe credere che ogni qualvolta si facesse un ordinamento speciale, un mutamento di tesorieri, di tesoreria, si dovesse presentare una legge che determinasse quali contabili abbiano a prestare cauzione.

DES AMBROIS, relatore. La Commissione certamente non intende che ogni qualvolta occorra una modificazione nel personale, o nella condizione dei tesorieri, debba stabilirsi per legge la cauzione che quei tali tesorieri debbano prestare, e regolarsene il modo. È detto dalla legge che i tesorieri debbono prestarla, e ciò supponiamo in numerario od in rendite del debito pubblico; qui finisce l'ufficio della legge; in quanto poi al provvedere per quei tali tesorieri, questo non è più che applicazione della legge stessa.

PRESIDENTE. Le spiegazioni ultimamente date dal regio

commissario pare che appianino la conciliazione desiderata fra l'articolo 14 ministeriale e l'articolo 18 dell'ufficio centrale.

Già avendo questo dichiarato non essere suo intendimento che la legge sia necessaria ogni qualvolta vi sia cambiamento di persone, ma solamente allorchè trattasi di stabilire da quali categorie di persone debba richiedersi la cauzione, pare che cessi la ragione del dubbio che il signor regio commissario provocava.

Non ho dunque che a mettere ai voti l'articolo 18.

(È approvato.)

« Art. 19. Le funzioni di contabile sono incompatibili con quelle di amministratore od ordinatore di pagamento per conto dello Stato. »

(È approvato.)

« Art. 20. I funzionari stipendiati dallo Stato, e specialmente incaricati delle verificazioni ai contabili rimarranno responsabili delle somme di cui lo Stato andasse perdente per loro colpa. »

DES AMBROIS, relatore. Per isbaglio materiale, non è stato qui trasportato l'alinea dell'articolo 16 del progetto ministeriale così concepito:

« La Camera dei Conti però a norma delle circostanze potrà attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari. »

PRESIDENTE. Secondo la dichiarazione ora fatta dal relatore dell'ufficio centrale deve aggiungersi l'ultimo alinea dell'articolo 16 del progetto ministeriale.

Metto ai voti l'articolo così riformato.

(È approvato.)

« Art. 21. È vietato lo storno di fondi da categoria a categoria di un bilancio approvato. »

« Lo storno da un articolo ad un altro della stessa categoria può essere autorizzato per decreto reale. »

(È approvato.)

« Art. 22. Ove si manifestasse la necessità di oltrepassare la somma assegnata ad alcuna delle categorie del bilancio per gli oggetti nella medesima previsti, o di eseguire una spesa nuova non preveduta in apposita categoria, si provvederà con legge speciale, la quale determinerà i mezzi di farvi fronte. »

(È approvato.)

« Art. 23. Nell'intervallo fra le Sessioni del Parlamento occorrendo casi di necessità ed urgenza, gli assegnamenti di fondi potranno venire autorizzati in via provvisoria da un decreto reale. »

« Questo decreto, preceduto da deliberazione del Consiglio dei ministri, verrà controsegnato dal ministro di finanze, viderato da quello cui l'eccezione riguarda, ed inserito nel Giornale ufficiale del regno. »

« Nella successiva Sessione del Parlamento il ministro delle finanze presenterà un progetto collettivo per la conversione in legge di tutti i decreti di questa natura. »

(È approvato.)

« Art. 24. Tutti i contratti nell'interesse dello Stato avranno luogo ai pubblici incanti in conformità dei regolamenti, salvo le eccezioni indicate nell'articolo seguente, od altrimenti stabilite dalle leggi. »

(È approvato.)

« Art. 25. Si possono stipulare contratti a partiti privati senza formalità d'incanti: »

« 1° Per somministranze, trasporti o lavori la cui spesa totale non ecceda le lire 6000, ovvero la cui spesa annuale non superi le lire 600 quando lo Stato resti obbligato per oltre sei anni; »

« 2° Per gli acquisti di tabacco e per rimonte di cavalli all'estero ;

« 3° Per oggetti dei quali la fabbricazione è esclusivamente conceduta per privilegio d'invenzione ;

« 4° Per gli oggetti che sono posseduti da un solo ;

« 5° Per le opere, le macchine e gli oggetti d'arte e di precisione, dei quali l'eseguimento non può essere affidato che ad artisti od operai distinti, e per riparazioni e riduzioni di corredo militare ;

« 6° Per coltivazioni, fabbricazioni e somministranze fatte a titolo d'esperimento ;

« 7° Per le materie e derrate che per la loro natura particolare, e per la specialità dell'impiego a cui esse sono destinate si acquistano e si scelgono nel luogo della produzione, o si somministrano direttamente dai produttori stessi ;

« 8° Per le somministranze, i trasporti e lavori che non hanno formato l'oggetto d'offerta negli'incanti, o al riguardo dei quali non sono stati proposti che prezzi inaccettabili ; in questo caso però, lorchando l'amministrazione ha stabilito e fatto conoscere un *maximum* di prezzo, essa non potrà oltrepassare questo *maximum* ;

« 9° Per le somministranze, i trasporti e lavori che, in caso di evidente urgenza prodotta da impreviste circostanze, non possono ammettere i termini degli'incanti, e per le provviste relative ai provvigionamenti dei forti, le quali hanno per oggetto la sicurezza dello Stato ;

« 10° Per le somministranze nelle carceri dello Stato ; pel mantenimento dei detenuti, quando ne sia affidata l'amministrazione ad opere pie, non che per l'impresa del lavoro da somministrarsi ai carcerati e per lo smercio delle cose da essi manufatte. »

(È approvato.)

« Art. 26. In nessun contratto per somministranze o lavori si potranno stipulare pagamenti in a buon conto, se non in proporzione di un servizio fatto ed accettato.

« Fanno eccezione al disposto di quest'articolo i contratti contemplati nel numero 10 dell'articolo precedente. »

DI CASTAGNETTO. Io credo che non solamente i casi previsti dal paragrafo 10, ma alcuni altri possano presentarsi per cui si dovrebbe fare ancora un'eccezione in quest'articolo. Ne abbiamo un esempio recente nel monumento non ancora per definitivo contratto affidato allo scultore Marocchetti. Se non erro, in un capitolo di quel contratto si parla di un acconto da darsi all'artista al momento stesso in cui egli riceverà la commissione.

Ecco pertanto già un'eccezione che renderebbe necessaria una nuova legge per poter autorizzare questo pagamento quando il contratto venga definitivamente approvato dal Parlamento.

Quindi a me pare che alle eccezioni del paragrafo 10 dello articolo precedente si dovrebbe anche aggiungere il paragrafo 5 così espresso :

« Per le opere, le macchine, e gli oggetti d'arte e di precisione, dei quali l'eseguimento non può essere affidato che ad artisti od operai distinti, e per riparazioni e riduzioni di corredo militare. »

Pare che con questa avvertenza forse si eviterebbe il caso di fare una legge espressa, giacchè il caso, come dissi, si presenta appunto per il monumento affidato al barone Marocchetti.

DES AMBROIS, relatore. Mi pare che la legge provveda abbastanza al caso previsto dal signor senatore, perchè quando si tratta di una commissione di alta importanza data ad uno scultore sicuramente non si patteggia alcuna somma da pas-

garsi prima che egli abbia fatto un lavoro qualunque. Anche in questo caso ha già fatto un lavoro, ha già concepito l'idea del monumento, ha formato un abbozzo ; la parte più pregevole dell'opera ebbe già luogo.

DI CASTAGNETTO. Io sono ben soddisfatto di aver provocata una spiegazione, la quale potrà tornare molto utile, giacchè un bozzetto quale fu presentato avrà grande merito, ne son persuaso, ma non può supporre di un valore da cento o cento cinquanta mila lire ; se il Senato ed i ministri credono che con queste spiegazioni l'articolo non possa presentare alcun dubbio io non insisto nella mia osservazione.

DI SANTAROSA, commissario regio. Troppi sarebbero gli'inconvenienti quando s'ammettessero altre eccezioni fuori di quelle ammesse nell'altra Camera per i lavori che si fanno nelle carceri ; quindi io credo che le spiegazioni date dal relatore possano bastare per quel caso speciale. Certamente non si potrebbe interpretare in un senso largo per qualunque oggetto d'arte, poichè sarebbe dare alla legge un'estensione che non ha.

In qualunque modo io non potrei accettare per il Ministero l'aggiunta proposta dall'onorevole Di Castagnetto.

PRESIDENTE. Credo non sia intendimento del signor Di Castagnetto fare una proposizione formale.

DI CASTAGNETTO. No! no!

PRESIDENTE. Metto dunque ai voti l'articolo 26.

Chi lo approva, si alzi.

(È approvato.)

« Art. 27. I contratti nell'interesse dello Stato, il cui ammontare eccede le lire 25,000, saranno comunicati in progetto al Consiglio di Stato pel suo parere.

« Sarà pure necessario il parere preventivo del Consiglio di Stato ogni qualvolta si voglia procedere per mezzi di trattativa privata ad un contratto eccedente le lire 2000.

« Tanto i sovraindicati, quanto quelli stipulati con formalità d'incanti che eccedono le lire 6000, e quelli portanti alienazione di stabili prima di essere resi esecutori saranno pure comunicati al Consiglio di Stato acciò ne esamini la regolarità. »

DI SANTAROSA, commissario regio. Due aggiunte si presentano nell'articolo 27, che non erano state contemplate nel progetto votato nell'altra Camera.

Colla prima si stabilirebbe che si dovrebbe sempre consultare il Consiglio di Stato ogni qualvolta si voglia procedere per mezzo di trattative private ad un contratto eccedente le lire 2000. Già era intenzione del Ministero di comprendere questa disposizione, per sé stessa savia e quanto mai necessaria, nel regolamento che si dovrà fare per attuare questa legge ; quindi non mi oppongo che questa disposizione venga stabilita colla legge.

L'altra modificazione concerne la riduzione che si farebbe dalle lire 10,000 alle lire 6000, rispetto ai contratti che debbono assoggettarsi al parere del Consiglio di Stato per la regolarità degli'incanti.

Il Ministero riconosce tuttora sufficiente la somma da esso proposta ed ammessa nell'altra Camera, e sarebbe indotto ad insistere a questo riguardo dai seguenti motivi :

« Quando si assoggettino al parere del Consiglio di Stato tutti i contratti per somme inferiori alle lire 10,000, sarebbero tali e tanti questi contratti che l'esame del Consiglio di Stato sarebbe più grave, come deve essere, su queste materie e si farebbe discendere ad affari per cui non deve ricorersi ai lumi di un corpo così altamente collocato. Diffatti sin qui l'esame dei contratti che si comunicavano al Consiglio di Stato onde avesse a deliberare sulla regolarità dei medesimi

non fu commesso al Consiglio di Stato, ma soltanto alle sezioni del medesimo. »

Ora dandosi una maggiore solennità a queste comunicazioni, stabilendosi per legge che la regolarità degli incanti relativi ai contratti che superano la somma di lire 10.000 debbano anche essere esaminati dal Consiglio di Stato, pare al Governo dover bastare allo scopo che ufficio centrale e Governo si propongono, senza estendere tale comunicazione anche ai contratti di somma minore.

Pregherei inoltre l'ufficio centrale che mi volesse spiegare se l'eccezione che proporrebbe per i contratti d'alienazione di stabili si estenda a tutti indistintamente, come indica il senso letterale dell'articolo.

In allora lo osserverò, che per lo più i contratti d'alienazione di beni immobili quando sono inferiori alle lire 500 si fanno a trattativa privata, non per mezzo degli incanti. Ora, per questi contratti, per cui si deroga per lo più alla formalità maggiore degli incanti, sembrerebbe inutile una comunicazione al Consiglio di Stato.

Queste sono le ragioni colle quali il Governo appoggia la mia proposta, e che si lusinga possano persuadere l'ufficio centrale ed il Senato a voler ristabilire in questa parte il progetto del Ministero.

DES AMBROIS, relatore. L'ufficio centrale crede di dover insistere nel suo voto, perchè i contratti oltrepassanti le lire 6000 siano sottoposti ad una discussione preventiva alla loro definitiva approvazione nel seno del potere esecutivo, che cioè siano comunicati al Consiglio di Stato.

Al giorno d'oggi tutti i contratti eccedenti le lire 500 sono soggetti alla formalità dell'incanto, ed al parere del Consiglio di Stato.

Quando si deroga all'obbligo di fare i contratti per via di incanto sempre deve essere sentito il Consiglio di Stato; ed in ogni caso, qualunque contratto che eccede le lire 500 fatto ai pubblici incanti deve ancora essere esaminato dal Consiglio di Stato.

Certamente gli incanti sono una garanzia; ma per chiunque abbia esperienza d'amministrazione, è evidente che questa garanzia non è sempre sufficiente. Si sa che negli incanti sono facili le frodi, e vi hanno esempi d'incanti che dovettero essere annullati, perchè l'interesse pubblico era stato manomesso per accordi degli impresari.

In questi casi dunque un esame ponderato, che preceda la approvazione, non sarà certamente una cautela soverchia, nè temo che abbia a risultarne un ingombro presso il Consiglio di Stato, poichè non esiste questo ingombro finora, sebbene, come osservava, tutti i contratti eccedenti le lire 500 sieno esaminati dal Consiglio.

Vero è che questo esame non ha luogo che presso una sezione del Consiglio di Stato, ma riteniamo pure che la prescrizione della legge ora proposta porti solamente l'obbligo di sentire una sezione e non il Consiglio intero, perocchè la legge organica del Consiglio di Stato vuole che non siano esaminati dall'intero Consiglio se non gli affari d'interesse generale, e quelli che dal Governo gli sono specialmente demandati: tutti gli altri debbono solamente essere esaminati nelle sezioni.

Sarà dunque un provvedimento di applicazione della legge organica del Consiglio di Stato il determinare se i contratti, i quali a termini del presente progetto di legge dovrebbero essere comunicati al Consiglio, debbano poi essere esaminati da una sezione soltanto, o dal Consiglio intero.

In quanto ai contratti per alienazioni di stabili, egli è vero che la Commissione intenderebbe di non fare distinzione di somme. L'importanza nasce dalla natura diversa dell'atto. Altronde le alienazioni di stabili sono rare, tanto più è raro il caso che si facciano alienazioni di menomo valore come sarebbero quelle al di sotto delle lire 500, a cui accennava l'onorevole commissario regio.

Dunque non può esservi inconveniente nel prescrivere queste comunicazioni al Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Sono due le proposizioni che l'onorevole regio commissario ha fatte. . .

DI SANTAROSA, commissario regio. (*Interrompendo*) In seguito alle osservazioni fatte dall'onorevole relatore dell'ufficio centrale, crederei di non dover insistere, ed accetto la disposizione qual è nel suo progetto.

PRESIDENTE. Io pongo perciò ai voti l'articolo 27 che ho già avuto l'onore di leggere.

Chi l'approva, voglia sorgere.

(È approvato)

« Art. 28. I contratti saranno stipulati avanti i funzionari a tal effetto indicati per legge o per regolamento approvato con decreto reale pubblicato ed inserito negli atti del Governo.

« Saranno poi resi esecutori per decreto del ministro cui spetta. »

(È approvato)

Chieggo alla Camera se intende di proseguire nell'esame di questa legge, ovvero rimandarne a domani la continuazione.

Malte voci. A domani! a domani!

PRESIDENTE. La seduta sarà continuata domani, e la presente è sciolta.

La seduta è levata alle ore 5.