

## XIV.

## TORNATA DEL 18 GENNAIO 1883

## Presidenza del Presidente TECCHIO.

**Sommario.** — *Petizione — Comunicazione d'invito per l'inaugurazione della Esposizione di Belle Arti in Roma — Osservazioni del Senatore Alfieri — Deliberazione relativa — Seguito della discussione del progetto di legge sullo stato degli impiegati civili — Discorso del Senatore Torielli, Relatore, e replica del Senatore Zini — Chiusura della discussione generale — Discussione e approvazione degli articoli, su alcuni dei quali parlano i Senatori Zini, Tabarrini, Torielli, Relatore, Errante, Canonico, Miraglia e il Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno.*

La seduta è aperta alle ore 2 e 40.

È presente il Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno, e più tardi interviene il Ministro della Marina.

Il Senatore, *Segretario*, CANONICO dà lettura del processo verbale della tornata antecedente che viene approvato.

Si dà lettura del seguente sunto di petizione:

N. 3 La Camera di commercio ed arti di Cremona fa istanza onde ottenere che nella revisione della tariffa doganale sia tenuto maggior conto degli interessi e dei commerci nazionali.

**Comunicazioni della Presidenza.**

PRESIDENTE. Qualche giorno addietro mi è pervenuta dal signor Duca Don Leopoldo Torlonia, ff. di Sindaco di Roma, una lettera d'invito alla prossima inaugurazione dell'Esposizione di belle arti. Ieri sera ho ricevuto dal medesimo signor Sindaco la nuova lettera, che ho l'onore di leggere e che è relativa allo stesso argomento:

Roma, 17 gennaio 1883.

« Eccellenza,

« A schiarimento della mia precedente in data 11 corrente, n. 170, mi pregio significare all'E. V. esser vivo desiderio di questa Giunta che una rappresentanza speciale del Senato, insieme all'Ufficio di Presidenza, intervenga alla solenne inaugurazione della Esposizione di belle arti, che avrà luogo domenica 21 corrente a mezz'ora dopo il mezzogiorno.

« Codesta onorevole Presidenza è pure vivamente interessata a far tenere ai signori Senatori i biglietti personali che mi pregio rimetterle per l'inaugurazione suddetta, a somiglianza di quanto vado a fare per i signori Deputati.

« Mi valgo di tale circostanza per ripeterle i sensi del mio più profondo ossequio.

Il ff. di Sindaco

« Firmato: L. TORLONIA ».

Senatore ALFIERI. Domando la parola.  
PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ALFIERI. Io capisco che in questi casi è molto difficile di fare delle innovazioni, tuttavia mi pare che in più occasioni si sia manifestato il parere che il Senato fosse ormai chiamato troppo frequentemente ad eleggere queste sue rappresentanze straordinarie, le quali aggiunte all'Ufficio intero di Presidenza formavano un'accolta molto numerosa di persone.

Pare, credo, a molti Colleghi come a me, che questa forma più solenne di rappresentanza dei grandi poteri dello Stato si debba riservare per circostanze che abbiano, direi, un carattere eminente di solennità nazionale e politica.

Dappoichè il Senato ha nell'Ufficio di Presidenza la sua rappresentanza naturale e permanente, non basterebbe egli nella maggior parte dei casi che la Presidenza stessa delegasse qualcuno dei suoi membri, quando il Presidente o non possa, o non creda di dover intervenire, e vi aggiungesse quei Senatori che per ragione di residenza o per altre considerazioni particolari sono maggiormente indicati per assistere all'una od all'altra delle funzioni alle quali il Senato sia stato pregato di farsi rappresentare? Generalmente, in simili circostanze, i Corpi costituiti che presiedono alla celebrazione di queste feste, di queste inaugurazioni, sogliono anche invitare tutti quei Senatori, tutti quei Deputati che ci vogliono prendere parte. Laonde io confesso di riuscire anche meno a spiegarmi la ragione di una duplicazione di rappresentanza. Io credo che non si mancherebbe per niente ai riguardi di cortesia verso quei Corpi costituiti, verso quelle pubbliche autorità, od anche associazioni private che rivolgono al Senato degli inviti come questo di cui si discorre, qualora si limitasse la rappresentanza del Senato a proporzioni più ristrette di quelle che finora si sono usate. E ciò sembra tanto più opportuno in questa circostanza, perchè si tratta di una funzione da celebrarsi nella capitale e mentre è aperta la Sessione parlamentare. Quando si tratti di andare lontani da tale sede si capisce che il maggior numero dei Senatori non potendo intervenire, occorre assicurarsi che, anche per rispetto al numero, il Senato sia degnamente rappresentato. Ma nel caso presente i Senatori sono invitati tutti come lo sono tutti i Deputati. Per-

chè si avrà ad eleggere anche una speciale Commissione dal momento che già si disse che l'intero Ufficio di Presidenza doveva assistere all'inaugurazione?

Giacchè siamo su questo argomento, è pur bene di osservare che le Commissioni di rappresentanza troppo numerose ingombrano i locali destinati a queste solennità, occasionano gravi spese e generano spesso difficoltà di vario genere che abbiamo tutti avuto occasione di sperimentare. Perciò sarei di parere che si cogliesse questa occasione di trarre profitto dall'esperienza.

O si deleghi a rappresentare il Senato l'Ufficio di Presidenza, o col Presidente, o chi per esso, vada una Commissione appositamente nominata. Ma non si cada nell'inconveniente della duplicazione di mandato e di Commissioni soverchiamente numerose.

Non faccio del resto proposte speciali, e se per avventura non avessi incontrato il consenso dei Colleghi nelle considerazioni che mi sono fatto lecito di esporre, non crederei di dover insistere altrimenti.

PRESIDENTE. Credo di dovere avvertire che alla solenne inaugurazione di cui si parla, interverranno anche le LL. MM. il Re e la Regina, e che una lettera precisamente eguale a quella della quale ho avuto l'onore di dar lettura al Senato, fu pure inviata alla Camera dei Deputati, nè so ancora quali deliberazioni la Camera abbia prese in proposito.

Ciò posto, a me incombe il debito di interrogare il Senato se intende nominare una Rappresentanza speciale, e tener conto delle considerazioni esposte dal signor Senatore Alfieri, le quali consiglierebbero che il Senato volesse limitare per quanto è possibile il numero dei membri di codesta Rappresentanza.

Quelli che intendono che si proceda alla nomina di una Rappresentanza speciale, sono pregati di sorgere.

Non essendo stata ammessa la nomina di una Rappresentanza speciale, avrà l'onore di intervenire all'inaugurazione della Esposizione artistica l'Ufficio di Presidenza del Senato.

**Seguito della discussione del progetto di legge  
N. 2.**

PRESIDENTE. Si ripiglia la discussione gene-

rale del progetto di legge sullo stato degli impiegati civili.

La parola spetta al signor Senatore Tornielli, Relatore dell'Ufficio Centrale.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Onorevoli Colleghi. Sul finire della seduta di ieri dissi, che le obiezioni fatte dall'onor. Senatore Zini allo schema di legge in discussione, mettevano in dubbio la bontà intrinseca del progetto di cui l'Ufficio Centrale aveva proposto l'accettazione. Concludeva infatti il nostro on. Collega, dicendo, che la legge in esame non dà maggiori facoltà al Governo, non cresce la scioltezza nell'azione governativa, non dà guarentigie agli impiegati, non modera la faccenderia, non modera l'impiegomania, non eleva il servizio dello Stato. E se egli non ha conchiuso con una mozione sospensiva, lo fece, direi quasi, soltanto per non contraddire ad una deliberazione già presa pochi mesi or sono dal Senato.

Da ciò nasceva la necessità che da questo banco si pronunziasse una parola in difesa del disegno di legge.

Ricordò l'onor. Zini, nell'esordio del suo elegante e dotto discorso, la precedente discussione che di questa legge si è fatta in Senato e l'approvazione che questo alto Consesso vi aveva già dato nell'ultima passata Sessione legislativa.

Egli non notò però un fatto che ebbe allora, e, per mio avviso, ha tuttora, una grandissima importanza. Nelle tornate del 15, 16 e 17 maggio dell'anno passato il progetto che anche oggi ci sta dinnanzi, fu nelle singole sue parti minutamente dalla nostra Assemblea esaminato. Ma il concetto generale della legge, i criterî della medesima, la proporzionalità dei mezzi col fine che si vuol raggiungere, non hanno dato motivo a discussione.

Il non essersi fatta allora una discussione generale poteva far credere che non solamente della giustizia, ma anche della opportunità di questa legge il Senato fosse persuaso.

Non vorrei che questa mia osservazione fosse fraintesa. Io so bene che è incontestabile il diritto di tutti noi di oppugnare oggi ciò che fu approvato dal Senato in una passata Sessione ma che ancora non è divenuto legge. Sovra questo punto non è possibile il dubbio. Dirò anzi che delle opposizioni che sorgono intorno a questa legge, quasi quasi mi rallegro;

perchè è mio fermo convincimento che la medesima abbia bisogno di molta autorità; nè questa si ottiene prima che, ventilate tutte le ragioni favorevoli e contrarie, ne emerga il concetto manifesto della bontà della legge stessa.

Ora, questo effetto non si può conseguire per le importanti riforme, anche semplicemente di ordine amministrativo, in un giorno solo. Le leggi di questa fatta non si possono, il più delle volte, fare tutte di un tratto, tutte d'un solo pezzo.

Ma se per queste ragioni, io mi posso rallegrare della protratta discussione, sento tuttavia il bisogno, o Signori, di farvi una confessione e ad un tempo una preghiera.

La prima volta che io sedetti a questo banco, come relatore della legge, dovetti difenderne le singole disposizioni e gli emendamenti dall'Ufficio Centrale introdotti. Ed il compito mio fu grandemente facilitato dall'amichevole cortesia degli oppositori. Ma oggi sono chiamato ad ufficio assai più grave e difficile. Non dubito certamente della benevolenza degli onorevoli Colleghi che vorranno prendere parte a questa discussione; e l'onorevole Zini, rivolgendosi ieri a me parole cortesi, me ne diede per conto suo una prova di cui gli esprimo tutta la mia gratitudine.

Ma io confesso, o Signori, che dovendo svolgere le ragioni ed i criterî generali di questo disegno di legge, sento quanto le mie forze sono sproporzionate alla gravità del soggetto; per lo che io vi prego che il valore intrinseco delle cose che vi esporrò non sembri diminuito dall'insufficienza del Relatore.

Nè vogliate vedere una semplice forma retorica in questa mia preghiera. Io sento veramente il debito di rivolgervela, trovandomi a dover rispondere ad un collega autorevolissimo per pratica esperienza e dottrina, fra tutti noi considerato come competentissimo nella difficile materia.

Ma egli appunto, perchè maestro, m'insegna che quando in una legge di ordine amministrativo la giustizia e l'utilità si trovano riunite all'opportunità, non si può dubitare del merito intrinseco della legge stessa. Che se poi ragioni di un ordine superiore e, diciamo pure, come affermava ieri l'onorevole Presidente del Consiglio, anche di ordine politico, si aggiungono per rendere siffatta legge desiderabile, la

necessità e perfino l'urgenza della medesima incontestabilmente si impongono.

E non sono forse dell'onorevole Zini queste parole, delle quali io prego il Senato di voler permettermi la lettura? « Ben mi piacerebbe entrare nello argomento delle condizioni fatte agl'impiegati dello Stato, diciamola aperto, dallo arbitrio delli Ministri che si vennero succedendo; dei quali non io vorrò porre in dubbio le migliori intenzioni *in singulis et in solidum*; ma dei quali tutti è singolare che non un solo sapesse volere per assodarne e fissarne con li doveri i diritti con legge a posta; sebbene tutti, uno dopo l'altro, deplorassero la incertezza e promettessero di fare questa giustizia elementare ».

E quando l'onorevole Senatore, nel 1876, scriveva queste parole, quando egli invocava questo atto di giustizia elementare, questa legge fatta a posta per fissare, per assodare i diritti ed i doveri degli impiegati, aveva egli forse in animo che tale legge dovesse essere diversa, nelle sue basi fondamentali, da quella che, come egli diceva, tutti i Ministri uno dopo l'altro avevano promesso di fare?

La genesi della legge, che egli ci esponeva ieri, si era pure svolta, in buona parte almeno, prima che egli scrivesse le parole da me lette.

Il progetto Lanza era stato presentato già da sei anni; la Relazione tanto giustamente da lui lodata dell'onorevole Manfrin, aveva essa pure tre anni di data. L'onorevole Zini ci ha detto che, a suo avviso, le prime origini di questa legge furono assai modeste. Essa era invocata come un freno a certi inconvenienti, a certi abusi che si erano prodotti nel primo momento in cui si dovevano costituire le pubbliche amministrazioni del nuovo regno. Si sentiva allora, forse ancor più che attualmente, il bisogno di frenare l'impiegomania.

Parecchie delle leggi fatte in quel turno di tempo porterebbero, a parere dell'oratore che parlò ieri, l'impronta delle necessità per le quali esse venivano fatte.

Egli citò tra queste leggi, quella relativa al cumulo degl'impieghi, quella sulla aspettativa, disponibilità e congedi, ed osservò che anche il progetto Lanza sullo stato degli impiegati civili ritraeva, dalle circostanze nelle quali veniva proposto, la stessa indole.

Fu merito, nè io lo contesterò di certo,

del nostro onorevole Collega Manfrin, allora Deputato, lo avere nella sua Relazione, elevato il problema in più alte regioni; ed è appunto in queste che a me pare lo si debba mantenere.

Onde io convengo volentieri con l'on. Zini, riconoscendo che oggi, abbandonate le antiche idee e le scuole diverse che ne ebbero origine, sia da adottarsi, come concetto direttivo di questa legge, quello che si trova nella suprema ragione di equilibrio di tutti i diritti che è la base della nostra legge fondamentale.

Oggi si tratta infatti, come mi pare affermasse l'onorevole Zini, di non imporre al Governo indebiti vincoli alla sua libertà la quale si esplica sotto la franchigia della responsabilità ministeriale, e di guarentire ad un tempo la carriera e la sorte degli impiegati, ancor più che contro atti abusivi, contro gli errori possibili. Si tratta, aggiungerò io, di fare per lo appunto quella legge di cui parla l'art. 24 dello Statuto, la legge cioè che è necessaria acciocchè il diritto di tutti i regnicoli di essere ammessi alle cariche civili, abbia una seria, efficace e stabile guarentigia.

Se la legge che oggi viene in discussione, e che è ancora presso a poco la stessa sulla quale riferiva l'onorevole Manfrin alla Camera dei Deputati nel 1873, risponde a questo concetto, se per essa non vengono alterati i rapporti necessari per il completo e simultaneo esercizio degli anzidetti due diritti statutari, la legge sarà indubitabilmente buona.

È dunque una questione di limite che colla legge che discutiamo si vuole risolvere, ed il Senato sa che siffatte quistioni ben raramente possono venir risolte con criterj assoluti.

Noi abbiamo due termini della stessa questione: — il diritto del cittadino di essere ammesso, secondo le norme stabilite dalle leggi, a servire lo Stato negli impieghi civili, — la responsabilità ministeriale. Risolvere l'uno di questi due termini, è agevolare grandemente la risoluzione dell'altro. Ond'io ritengo che quando per legge sarà regolato in modo certo e sicuro il diritto del cittadino che presta l'opera sua nel servizio civile del paese, anche la spinosa questione della responsabilità ministeriale si troverà, in parte almeno, avviata verso una più facile risoluzione. Il limite che la legge nostra imporrà alla sconfinata potestà ministeriale, afforzerà e non diminuirà l'efficacia della responsa-

bilità dei Ministri. Se la legge verrà accettata qual è, il rinvigorito e stabile riordinamento degli uffici governativi non escluderà che i ministri possano deliberatamente provvedere alle vere e dimostrate esigenze del servizio pubblico; interdirà bensì l'accesso, o quanto meno, come diceva ieri l'onor. Presidente del Consiglio, non aprirà le porte agl'ingerimenti estranei, tanto nocivi alla chiara distinzione che deve mantenersi fra i Poteri dello Stato, affinchè la responsabilità ministeriale sia davanti al Parlamento piena, vera ed effettiva. Dove i partiti penetrano nell'azione amministrativa del Governo, la responsabilità dei Ministri non tarda ad affievolirsi, e presto scompare.

Ma qui, mi replica l'on. Zini che questi benefizi si otterrebbero con una legge fatta bene, non con questo progetto, a parer suo, insufficiente ed incompleto.

Egli ci ha detto ieri tutti i dubbî che si affacciano alla sua mente, e non son pochi. Una legge fatta a dovere dovrebbe comprendere disposizioni relative alla responsabilità dei funzionari pubblici. Vi sarebbe così un corrispettivo morale di quei diritti che la legge sullo stato degli impiegati riconosce e garantisce.

E qui altri dubbî, altre esitazioni, altre difficoltà, poichè la responsabilità, disse l'oratore, non è la medesima per tutte le categorie d'impieghi. Si dovrebbero dunque fare diverse categorie: per alcune è facile, per altre quasi impossibile il determinare la responsabilità. Egli non ammette che possano avere lo stesso trattamento gl'impiegati amministrativi e gl'impiegati politici; ma poi riconosce egli stesso che questa distinzione d'impiegati politici ed amministrativi non è così assoluta e così facile a farsi come sembrerebbe a prima vista.

Egli vorrebbe che la legge risolvesse tutti i problemi relativi alla responsabilità e mi pare distinguere quattro specie di responsabilità: quella dell'impiegato verso lo Stato; quella dell'impiegato verso i privati; quella dello Stato verso i privati; e quella del privato verso l'impiegato.

L'onorevole Zini ci ha parlato di alcune disposizioni già esistenti nella nostra legislazione circa la responsabilità; di quelle contenute nella legge sulla contabilità generale dello Stato che egli ha vivamente criticato, e di quelle contenute nel regolamento del 1853 sull'Amministra-

zione centrale che indicò come non corrispondenti ai bisogni odierni.

Davvero, dopo di avere ascoltato ciò che disse l'on. nostro Collega, io ho dovuto domandarmi se per caso tutti coloro che dal 1870 in poi, accettando le prime basi generali che erano nel progetto presentato in quell'anno al Senato, collaborarono a formare la legge che ora si discute, avessero fatto opera inutile, o quanto meno smarrito il retto cammino.

Il primo progetto fu ampliato, fu in alcune parti sostanziali riveduto, corretto e migliorato. Ma il concetto non ne fu mai alterato. Esso rimane quello stesso al quale si informavano le disposizioni del progetto Lanza, dello schema emendato sul quale riferì l'onorevole Manfrin, e di tutti gli altri disegni di legge elaborati sovra questa materia nella Camera dei Deputati durante la Sessione 1876 e 1877, e poscia in Senato.

Il sistema che i diversi progetti di legge tendevano ad introdurre, è dunque quello stesso che col presente schema ci è proposto.

E dico a bello studio *sistema* perchè io intenderei benissimo che vi fosse chi, poco persuaso dell'efficacia degli ordinamenti ai quali si vuole ora dare stabilità di legge, si facesse a proporre un mutamento radicale, ponendo anche il fondamento della legge in un principio giuridico diverso da quello da me esposto.

Signori, finchè un sistema non è stato sperimentato, la certezza assoluta della sua efficacia non si può avere. Si può però avere la fiducia fondata che esso farà buona prova. Aggiungerò anzi che in questa materia, forse più ancora che in tante altre, è verissimo che neppure l'esperienza altrui può giovare. A me pare che talvolta si sia abusato del metodo di ricercare negli esempî degli altri paesi ciò che si dovrebbe fare nel nostro.

Voi non vi attendete dunque che io venga qui ad esaminare i diversi sistemi applicati nel meccanismo amministrativo dei vari Stati.

E se ne dico alcuna cosa, vi sono indotto soltanto dagli accenni, fatti ieri dall'onorevole Senatore Zini, al sistema tedesco.

È noto che, fra i vari sistemi introdotti nei diversi paesi, stanno ai due poli estremi il sistema detto americano perchè in sconfinata misura applicato negli Stati Uniti del Nord, ed il sistema che dirò prussiano, giacchè non ho

la certezza che esso sia introdotto in tutti gli Stati che formano l'Impero germanico.

Il primo di questi sistemi ha per base la mutabilità nelle funzioni amministrative del pari che nelle politiche.

Le spoglie dei vinti ai vincitori. Tale è la base accettata, confessata del sistema americano che ad alcuno sembra essere il solo logico, che altri dicono immorale, e che io dirò soltanto non desiderabile per il nostro paese.

Non è ancora lontana una solenne discussione, nella quale abbiamo udito in questo recinto da egregi oratori, a quali eccessi di mercimonio dà luogo il così detto *Ring* nelle elezioni politiche degli Stati Uniti. Nè io ricorderei queste cose se non mi sembrasse necessario, per il soggetto ora in discussione, aggiungerne una che mi pare non sia stata detta allora. Io vorrei cioè che si riflettesse che il *Ring* americano funziona soltanto nella elezione del Presidente, poichè sarebbe erroneo il credere che li Governo degli Stati Uniti, dove il Presidente e l'Assemblea possono talvolta, anche durante tutto un periodo presidenziale, trovarsi in disaccordo, sia propriamente un Governo parlamentare nella significazione che oggi si suol dare a questa parola. Se quel Governo potesse paragonarsi ai Governi parlamentari di Europa, se il *Ring*, cioè, funzionasse a Wasinghton in modo permanente, forse anche gli Americani a quest'ora avrebbero saputo sbarazzarsene. Dico questo perchè tutte le intransigenze, in tutti i partiti, in tutti i paesi si toccano, ed il sistema americano potrebbe forse sembrare buono a qualcuno anche in Italia. Comunque ciò sia, altra storia, altri bisogni, altre istituzioni, altre usanze: le necessità nostre sono diverse, e gli ordinamenti amministrativi contenuti in quella strettissima cerchia che tutti sanno, nella grande, vigorosa e prospera Confederazione americana, di certo non si attaglierebbero al nostro paese.

Troviamo al polo opposto il sistema prussiano, che va fin quasi a creare l'inamovibilità dei funzionari amministrativi. Di questo sistema si disse molto, e se ne disse molto bene. Ma esso è stabilito sovrà certi congegni speciali delle amministrazioni locali, in parte preesistenti, in parte allargati per i nuovi bisogni, e che noi non abbiamo e non potremmo forse

neppure facilmente creare nel nostro ordinamento provinciale.

Ad ogni modo, quando pure questi congegni s'introducessero nella nostra amministrazione, non si potrebbero creare *ex novo*, ad un tratto, le tradizioni locali che ne assicurano il regolare funzionamento.

Onde a me parrebbe molto dubbio che il sistema prussiano possa oggi convenire all'Italia.

Principalissimo pregio del sistema che noi discutiamo è invece quello di essere, direi così, un sistema nostrano.

La legge che ci sta dinanzi non ha carattere di legge innovatrice.

Un completo ordinamento delle amministrazioni civili dello Stato molto difficilmente riuscirebbe confacente alle esigenze di un paese se esso dovesse crearsi tutto in una volta.

Allorchè invece esso è il portato della esperienza, del lavoro preparatorio e graduale che è venuto mano mano formandone tutto l'organismo, si può quasi avere la certezza che l'ordinamento stesso riuscirà conforme ai bisogni, non si urterà alle tradizioni, troverà anzi in queste il più efficace appoggio.

Ora, a queste condizioni risponde a mio parere la legge nostra, che, come dissi, non innova ma perfeziona, consolida, estende istituzioni in gran parte sperimentate o in tutte od in molte delle nostre pubbliche amministrazioni.

Sostanzialmente si tratta di dare autorità di legge alle basi organiche che, in forma di regolamenti o di decreti, furono introdotte e sperimentate, almeno parzialmente, nelle varie amministrazioni governative durante un periodo di quasi 30 anni. Il metodo della elaborazione ci deve assicurare che noi non corriamo il pericolo di metterci in dosso un abito che non ci sia attagliato.

Nè mi dilungherò maggiormente, o Signori, per dimostrarvi doversi ragionevolmente attendere che la legge in discussione abbia a fare buona prova. Vorrei soltanto aggiungere che l'esperienza di una legge siffatta, non si compie in breve termine. Il rimedio che essa può arrecare non opera prima che una savia e costante giurisprudenza lo abbia fatto penetrare nell'organismo stesso dell'Amministrazione.

Non si deve credere che basterà che il Par-



lamento abbia votato questa legge, perchè i suoi benefici effetti siano subito sentiti. Io credo che tali effetti saranno sicuri; ma forse potrebbero essere più lenti di quanto si potrebbe da taluni desiderare.

Anche sovra questo punto mi rassicura per altro l'opportunità della riforma contenuta nella legge medesima.

Ma prima di dire poche cose circa l'opportunità della legge, io debbo rispondere almeno alle principali obiezioni, fatte ieri dall'onorevole Zini: io debbo procurare di eliminare dall'animo vostro i dubbî che esse vi avessero fatto nascere.

Disse l'egregio nostro Collega: la legge non raggiungerà il suo scopo perchè una legge sullo stato degli impiegati è insufficiente se non è accompagnata da altra sulla responsabilità degli impiegati.

L'onorevole Zini ha fatto inoltre un altro appunto al progetto in discussione. Egli lo ha trovato incompleto.

È nell'indole propria di tutte le leggi di amministrazione l'essere siffattamente collegate fra di loro che una riforma parziale riesca sovente difficile. Il più delle volte non si può toccare una legge amministrativa senza che in molte altre si debba contemporaneamente fare qualche ritocco.

Una riforma difficilmente dunque si arresta ad una sola legge. Sopra questo punto non mi pare di scorgere possibilità di dissenso.

L'onorevole Zini ricordò ieri le promesse fatteci dall'onorevole Presidente del Consiglio durante l'ultima Sessione legislativa, quando questi riconobbe: nulla esservi di più vero che la legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari sia necessaria ad integrare quella sullo stato degli impiegati.

L'onorevole Senatore avrebbe anche potuto aggiungere che l'Ufficio Centrale del Senato aveva, nella sua prima Relazione e poscia anche nella discussione, espresso un voto nel senso della promessa del Ministro.

Questi ieri, non solo ha ripetuto solennemente la sua promessa, ma quasi quasi ci ha fatto vedere il progetto stesso già pronto nelle sue mani.

Dunque, o Signori, mi pare che oramai tutta la discussione si porti esclusivamente sovra una

questione di metodo; sulla sostanza siamo tutti d'accordo.

Ed infatti vi sono due metodi diversi di procedere; quello cioè di tentare di risolvere tutto un problema, per complesso che esso sia, in una sol volta; e quello invece di procedere gradatamente.

Io credo che questo secondo metodo sia di gran lunga preferibile all'altro. Nè io potrei aderire all'opinione che, dovendosi procedere a gradi, si sarebbe dovuto dare la priorità alla legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari.

So bene che ad alcuni sembrò logico che prima si statuisse sulla responsabilità, si determinassero i doveri del pubblico impiegato e poscia si stabilissero norme certe intorno a ciò che ai provvedimenti disciplinari ed alle guarentigie della sua sorte si attiene.

Ma una siffatta obiezione di metodo trova facile risposta nella considerazione, che responsabilità effettiva non può esservi dove non vi è libertà di azione, la quale non può aversi se la posizione dell'impiegato non è prima assicurata contro la possibilità dell'arbitrio.

E come potrebbesi infatti negare che alle leggi sulla responsabilità ministeriale e sulla responsabilità dei pubblici funzionari debba precedere quella relativa allo stato degli impiegati, mentre è da quest'ultima che deve agevolarsi la risoluzione di gravissimi punti controversi, i quali aspettano di essere nelle altre due leggi definiti?

Si faccia la legge che determina le condizioni secondo le quali il cittadino ha diritto di servire il paese nelle cariche civili, ed i due ardui problemi relativi alla responsabilità tanto dei Ministri quanto dei pubblici funzionari si troveranno già circoscritti entro termini nei quali l'esame e la risoluzione riusciranno meno difficili.

Prima che io proceda oltre in questo argomento, mi si permetta una semplice osservazione circa, non dirò la necessità, ma l'urgenza di fare una legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari.

Oggi noi non siamo chiamati a discutere i problemi che si connettono con questa questione. Se lo fossimo, dovremmo prendere in considerazione lo stato della nostra legislazione civile e penale ed esaminare fors'anche, fino

a quale punto la legge sulla responsabilità degli impiegati si possa ritenere necessaria.

Un distinto scrittore di materie giuridiche, Adeodato Bonasi, ha sostenuto, in un suo libro pubblicato nel 1874, che nei nostri codici e nelle nostre leggi vi è già quanto basta a provvedere ad ogni giusta esigenza.

Senza pretendere di penetrare in un campo che dalla discussione presente non ci è aperto, mi pare non si possa negare che a qualche cosa almeno la legislazione nostra diggià provvede in questa materia.

Noi abbiamo anzitutto le disposizioni del Codice civile, il quale prescrive che qualunque fatto dell'uomo che arreca danno ad altri, obbliga quello, per colpa del quale è avvenuto, a risarcire il danno.

Noi abbiamo l'articolo 231 del Codice penale, scritto nella Sezione degli abusi di autorità, il quale è così concepito: « Le pene enunciate nei due precedenti articoli non saranno applicate ai pubblici ufficiali impiegati che avranno agito per ordine dei superiori in oggetti della competenza di questi, e pei quali oggetti era ai medesimi dovuta obbedienza.

« In questo caso le pene suddette saranno soltanto inflitte ai superiori che avessero dato quest'ordine ».

Formole poco dissimili sono ripetute nelle disposizioni concernenti gli attentati alla libertà individuale e alla violazione di domicilio.

La legge di contabilità generale dello Stato riproduce, mutandone alquanto i termini, una disposizione che già si trovava nella legge del 1853 sull'amministrazione centrale dello Stato, e per effetto della quale è fissata la giurisdizione della Corte dei conti pei debiti di responsabilità degli impiegati verso lo Stato. Nella stessa legge si statuisce circa la responsabilità speciale dei ragionieri. E la legge abolitiva del contenzioso amministrativo, fatta nel 1865, ha sancito che gli atti dell'amministrazione nei quali si contenesse violazione di legge o lesione di diritti civili o politici, abbiano a soggiacere al giudizio dei tribunali comuni senza bisogno di preventiva autorizzazione.

Ma sia pure che tutte queste disposizioni, ed anche quelle che nella legge in discussione sono contenute, abbiano bisogno di essere coordinate e rese più complete. Sia pure che la guarentigia amministrativa, presso di noi d'impor-

tazione francese, debba scomparire presto dalla legge provinciale e comunale. Voglio anzi andare più in là ed ammettere che la grave questione dell'obbedienza gerarchica e l'altra del risarcimento dei danni recati ai privati, alle quali accennava l'onorevole Zini nel suo discorso, abbiano bisogno di essere meglio definite e precisate in una legge speciale. Ma non resta perciò meno manifesto, a parer mio, che la risoluzione dell'una e dell'altra controversia richieda che sia anzitutto statuito circa la condizione giuridica dell'impiegato civile rispetto all'Amministrazione.

Quando siano stabilmente fissate per legge le condizioni dell'esercizio del diritto statutario del cittadino di prestare l'opera sua nelle cariche civili dello Stato, il vincolo giuridico che dall'esercizio di tale diritto nasce, si troverà definito, e le quistioni che ne dipendono verranno facilmente risolte. Si avrà anche una base giuridica, che forse altrimenti mancherebbe, per le disposizioni che debbono tutelare il pubblico impiegato contro le indebite molestie dei privati; cosa questa che mi sembra indicasse l'onorevole Zini, parlando della necessità di statuire anche circa la responsabilità del privato verso il pubblico funzionario.

Ma l'onorevole nostro Collega è entrato, direi così, nel midollo della legge ed ha fatto gravi appunti anche circa alcune disposizioni speciali, nello assunto di dimostrare che la legge è incompleta. In questa parte del suo discorso, l'egregio Senatore ha messo a carico dell'Ufficio Centrale parecchi peccati di omissione. E primieramente egli ci ha detto: perchè, avendone voi l'occasione da questa legge, non avete corrette le disposizioni dell'art. 61 della legge sulla contabilità generale dello Stato?

Quest'appunto si riferisce all'art. 59 del progetto in discussione.

L'Ufficio Centrale, come l'onor. Zini avrà potuto vedere, ha trovato necessario di emendare in quell'articolo lo schema ministeriale. E con i suoi emendamenti l'Ufficio Centrale si è proposto di ottenere due cose.

In primo luogo esso volle coordinare con la legge sullo stato degli impiegati una disposizione relativa alle cessioni e sequestri degli stipendi, la quale si trova direi così, perduta in mezzo alle disposizioni relative alle pensioni. La legge del 14 aprile 1864, citata nell'arti-



colo 59 del progetto di legge in discussione, è appunto la legge relativa alle pensioni.

In secondo luogo l'Ufficio Centrale ha voluto lasciare impregiudicata, pur confermandone il principio, la grave questione della competenza e della procedura nei giudizi relativi ai debiti di responsabilità degli impiegati verso lo Stato. Non sembrò essere questa la legge nella quale così gravi questioni potessero essere definite.

Ma, insiste l'on. Zini, questa legge è incompleta anche perchè voi non avete seguito l'esempio che vi aveva dato l'altro ramo del Parlamento, quando ebbe a Relatore l'on. Manfrin, e non avete introdotto nel progetto tutte le disposizioni della legge del 1863 circa la disponibilità, l'aspettativa ed i congedi. Se l'aveste fatto, avreste potuto statuire per legge ciò che ora è incertamente ammesso nella giurisprudenza circa il passaggio dall'aspettativa alla disponibilità e ciò che si riferisce alla posizione incerta, non definita dalla legge, che si chiama collocamento a disposizione del Ministero. Non lo avete fatto, ci disse, e perchè non lo avete fatto?

Ecco, onorevole Zini, io non saprei qui ripetere cose diverse di quelle da me già dette in un'altra occasione, cioè nella prima Relazione che ebbi l'onore di presentare al Senato sopra questa legge. L'obiezione che ora da Lei viene fatta, era già stata preveduta. Così ne parlava l'Ufficio Centrale nella anzidetta Relazione:

« Il titolo della disponibilità, della aspettativa e dei congedi dà luogo ad una osservazione pregiudiziale. In una legge, chiamata a ragione lo statuto degli impiegati (mi dispiace che su questa denominazione l'onorevole Zini ed io non ci troviamo dello stesso avviso) converrebbe forse riunire tutto ciò che alla posizione dei medesimi si riferisce; epperò si può dubitare se, piuttosto che richiamare le disposizioni della legge 11 ottobre 1863 sulla disponibilità, aspettativa e congedi, non fosse stato preferibile riprodurre le singole disposizioni introducendovi le aggiunte e variazioni che risultano dal progetto ora in esame. Ma sopra questa questione di metodo il vostro Ufficio Centrale ha deliberato di trascorrere, giacchè la sostanza delle cose non ne rimane alterata ».

Ed ora io aggiungerò soltanto che, se è vero ciò che dissi poc'anzi circa il nesso che riunisce in un solo corpo tutte le leggi amministra-

tive, non può recare sorpresa che la legge sullo stato degli impiegati civili debba contenere dei riferimenti ad altre leggi speciali.

Tale è appunto la legge dell'11 ottobre 1863 sulla disponibilità, aspettativa e congedi; ed il riferimento che si fa della medesima nell'articolo 28 dello schema in discussione, non ha gli inconvenienti giustamente ricordati dall'onorevole Zini e che si verificano quando di una legge generale si modificano o si abrogano alcune parti, lasciando sussistere il rimanente con le consuete formole derogative di disposizioni non chiaramente designate.

Se tutte le volte che in una legge di amministrazione occorre riferirsi ad un'altra, si dovesse prendere occasione per correggere i difetti che si trovano nella legge antica, di cui si deve fare la citazione, io credo che una grandissima confusione nascerebbe ben presto in tutta la legislazione.

L'onorevole Presidente del Consiglio ha ieri promesso, non però a vicina scadenza, che anche la legge del 1863 sulla aspettativa, disponibilità e congedi, sarà riveduta. Ciò conferma l'osservazione mia testè fatta, che cioè una riforma nella legislazione amministrativa difficilmente si compie senza che si rendano necessari ritocchi in parecchie leggi.

Sarà dunque in occasione della revisione delle norme in vigore circa la disponibilità e l'aspettativa, che si potrà esaminare se convenga dare base nella legge anche alla condizione dell'impiegato collocato a disposizione del Ministero. Ma fin d'ora io mi permetterò di fare una brevissima osservazione in proposito.

Quale è la posizione dell'impiegato collocato a disposizione?

Ci disse ieri l'onorevole Zini che il collocamento a disposizione non incontra nessuna difficoltà nei regolamenti di contabilità: a questo punto di vista tale situazione è regolare. Mi pare anzi che egli non contestasse che, almeno per certi gradi elevati della gerarchia amministrativa, siffatta posizione risponde ad esigenze speciali, le quali richiedono talvolta l'allontanamento del funzionario dal posto che occupa. Ma appunto perchè si tratta di esigenze speciali, nello apprezzamento delle quali non potrebbe essere limitato il potere discrezionale dei Ministri, pare a me, che il regolare per

legge la materia riesca forse più difficile che non sembri.

L'on. Senatore Zini, il quale vorrebbe che la legge in discussione concedesse ai Ministri facoltà maggiori di quelle che l'Ufficio Centrale ha ritenuto necessario di dare in ordine al collocamento a riposo degli impiegati, vorrà meco convenire, lo spero, sulla necessità di non creare, circa il collocamento a disposizione, vincoli che incepperebbero forse indebitamente l'autorità ministeriale.

E dappoichè ho accennato al collocamento a riposo, non debbo lasciare senza una breve risposta ciò che l'onorevole Zini ha detto circa il sistema della legge in discussione, il quale è stabilito sovra la massima che il collocamento a riposo non possa accordarsi altrimenti che sulla domanda dell'impiegato e che di autorità si possa soltanto dispensare dal servizio.

Trattandosi, o Signori, di dare alla carriera degli impiegati la maggiore possibile guarentigia, io, dico il vero, non potrei consentire ad un mutamento sostanziale del sistema che con questo progetto di legge si vuole introdurre.

Nel senso della legge attuale, la dispensa avrà forse in sè qualche cosa di odioso; ma io non credo che essa conserverebbe questo carattere sotto il regime della legge nuova.

Se non sarà più odiosa, dirà l'onorevole Zini, la dispensa sarà sempre penosa; e mi pare che egli darebbe volentieri la preferenza, per alcune categorie di funzionari, alla presunzione del limite di età, piuttosto che all'accertamento dell'inabilità al servizio.

Preso sotto questo punto di vista, l'osservazione del nostro egregio Collega potrebbe certamente, lo dico almeno per conto mio, formare argomento di attento esame.

In Inghilterra, per esempio, il limite di età esiste anche per alcune funzioni amministrative: per le diplomatiche fra le altre. Ma appunto perchè, come mi pare accennasse l'onorevole Zini, si tratta di disposizione che non potrebbe applicarsi con uguali criteri a tutte le categorie dei pubblici funzionari, mi sembra che, volendosi la medesima introdurre, essa dovrebbe essere collocata nelle leggi speciali di ciascuna amministrazione.

Ma è tempo ormai che mi affretti a concludere; ed il farò dicendo non molte delle mol-

tissime cose che si potrebbero esporre, circa l'opportunità della legge in discussione.

Per dimostrarvi come questa legge sia opportuna, non vi attendete certamente, onorevoli Colleghi, che io venga a fare, qui davanti a voi, una investigazione sulle circostanze della nostra politica interna le quali, nel presente, o nelle previsioni dell'avvenire, possono determinare il grado di opportunità della legge in discussione. Parmi anzi necessario premettere in modo assoluto che qui non si fa il processo di alcun Ministero; che i modi di governo dell'uno o dell'altro partito sono completamente fuori di causa in questi dibattimenti. Ma una Assemblea politica, anche nella preparazione di una legge amministrativa, non può ricusarsi di considerare come l'opportunità sia determinata, più che da altro, dalla manifestazione del sentimento universale che si forma nel paese. Quando una legge è invocata come un atto di giustizia elementare, quando la pubblica opinione, esagerando forse certi mali, dimostra di paventarne dei maggiori e reclama un rimedio che le leggi amministrative possono fornire, queste leggi, sono indiscutibilmente opportune, non tardano ad imporsi, divengono necessarie.

Dove sono, mi si dirà, queste manifestazioni della pubblica opinione? Se voi le vedete, altri forse non ne scorge neppure l'indizio.

Queste dubbiezze si sono sempre presentate ogni volta che si è parlato della pubblica opinione la quale meglio si sente che non si analizza. Però quando da pressochè tutti coloro che si trovano in frequente contatto colle amministrazioni governative, si riconosce l'esistenza di un male interno il quale cresce e progredisce in rapida misura; quando non soltanto nelle quotidiane pubblicazioni ma anche nelle opere di eletti ingegni, questo male è segnalato come una causa perturbatrice del regolare funzionamento della macchina governativa; quando un desiderio comune si palesa nella storia parlamentare di quasi venti anni, ed è accolto da Ministri e da partiti diversi, pare a me che le manifestazioni abbiano quel carattere di costanza e di serietà che basta per non potere più dubitare della espressione della pubblica opinione.

Intanto, mi si dirà, questa legge tutti l'hanno voluta e nessuno l'ha fatta.

Io non ho saputo mai che la facilità di fare

una legge debba essere necessariamente in ragione diretta della utilità e della opportunità della medesima. Se una legge è difficile a farsi, non sarà questa una ragione per non porvi mano. Tutto al più non la si potrà fare presto, ancor meno ad un tratto. La si farà grado a grado, e bisognerà esser cauti nel procedere.

Intanto sta che chi ha vissuto almeno qualche tempo in contatto delle amministrazioni governative, ha dovuto avvedersi di un male roditore interno che le agita e le consuma.

Qual è questo male?

Io non temo di esagerare dicendo che esso ha la sua origine in certi difetti inerenti alla umana natura, accresciuti ed ingranditi dalla generale sfiducia i quali si manifestano nella forma di una reciproca diffidenza. Chi non si sente sicuro, chi teme, chi si crede minacciato negli interessi morali e materiali, diffida; chi diffida intriga; chi intriga parteggia. La diffidenza altre diffidenze ispira, formando così una catena, o meglio, se volete, un circolo che tutto allaccia e dal quale non si esce se non si sopprime la causa originale, vale a dire se non si dà alla Amministrazione quella stabilità che essa non può trovare altrove che nella legge. Togliete il fomite del male, se volete che questo, continuando a dilatarsi, non consumi tutto il congegno delle nostre pubbliche amministrazioni.

Ciò che noi abbiamo in questo momento in Italia è forse peggio di ciò che avviene in quei paesi parlamentari dove, col mutare di partito al Governo, si mutano tutti gl'impiegati, fino agli uscieri ed ai postini.

In quei paesi ogni partito si appoggia almeno sopra una falange di persone interessate a mantenerlo od a farlo rientrare al potere.

È vero che in quei paesi tutti i Governi debbono difendersi dalla cospirazione di un'infinità d'interessi lesi. Ma colà si cospira fuori dell'amministrazione mentre con il sistema nostro vi è molto pericolo che si cospiri dentro.

Facciamo cessare la diffidenza, cesserà la cospirazione.

Sento anch'io tutto il peso dell'obbiezione di coloro che temono si costituisca in una burocrazia chiusa, una forza resistente, passiva, un ostacolo invincibile a tutte le utili innovazioni; in una parola la casta con tutti i suoi inconvenienti, con tutti i suoi vizi.

Ma è forse una casta che si tratta di creare con questa legge?

Sembra a me che coloro i quali dicono che se si dà qualche guarentigia allo stato degli impiegati, subito in costoro si risveglia lo spirito di resistenza, e si crea la forza organizzata della burocrazia, giudicano male, poichè essi, nel valutare le conseguenze future, non tengono conto che dell'impiegato quale egli è al presente, e non quale sarebbe quando il rimedio che questa legge arreca, fosse già entrato nell'organismo delle nostre amministrazioni.

La legge presente è stata domandata, or sono circa 20 anni, con un voto parlamentare tendente a restituire alla potestà legislativa la pienezza dei suoi poteri in ciò che si attiene all'ammissione, alle promozioni nelle carriere civili, alla sortita dalle medesime.

Sono trent'anni che in tutto ciò si è statuito per le carriere militari.

Le gravissime ragioni che volevano si lasciasse alla potestà esecutiva larga facoltà di provvedere, nel periodo di ricostituzione degli elementi diversi delle antiche amministrazioni in un solo tutto unitario, sono cessate ora che quel periodo è chiuso. Nella facoltà lasciata al potere esecutivo di rimaneggiare le pubbliche amministrazioni con decreti e regolamenti ispirati dalle mutabili contingenze nelle quali queste si avevano a trovare in quel periodo di formazione, pare a me vi fosse una prolungazione di pieni poteri che ora più non troverebbero una sufficiente giustificazione.

Ben s'intende che non possa esservi situazione, per anormale che sia, la quale non abbia fatto nascere non dirò interessi, ma abitudini che non si toccano senza incontrare resistenze, consuetudini alle quali riescirà sempre a taluni dispiacevole il rinunciare. Così però non l'intendeva l'uomo di alto carattere e di grande fermezza, il di cui nome è stato ieri ricordato più volte nella nostra discussione. Ed è certamente uno dei titoli alla pubblica benemeranza di Giovanni Lanza lo aver egli per il primo assecondato il voto del Parlamento e deposto in Senato il progetto di legge col quale il potere esecutivo stabiliva i limiti della sua potestà e ridonava al legislativo ciò che gli apparteneva.

Qualunque fossero le proporzioni di quel primo

SESSIONE DEL 1882-83 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 18 GENNAIO 1883

progetto, venuto da allora in poi svolgendosi e maturando, io credo che col medesimo si rinunciassero appunto dal Ministero a quelle maggiori facoltà che le oramai assodate condizioni dell'amministrazione italiana più non richiedevano. Ed appunto perchè questo lavoro di assodamento è oggi quasi compiuto, la legge che ci sta dinanzi ha potuto, con l'assenso dell'on. Presidente del Consiglio, prendere più vaste proporzioni.

Onde io non saprei acconciarmi a considerare come d'indole regolamentare, molte disposizioni sulle quali siamo chiamati a pronunciare solo perchè esse furono una volta iscritte nei regolamenti piemontesi.

Come disse benissimo ieri l'on. Presidente del Consiglio, la riforma sostanziale che si compie con questa legge sta nello attribuire stabilità di legge a disposizioni che finora non l'ebbero. Ed io soggiungerò che questa legge è una reintegrazione del Parlamento nella pienezza dei suoi poteri.

Attalchè io credo non possa esservi dissenso nello esprimere ringraziamenti e lode al Ministero che, portando davanti a noi di nuovo il progetto, già molto accresciuto e migliorato, ci ha dichiarato ieri di accettare le modificazioni dall'Ufficio Centrale introdotte e ci dimostra così di volere, mediante la conferma del voto già dato una volta dal Senato, assicurare la sorte della legge.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola è all'onorevole Senatore Zini.

Senatore ZINI. Io sarò brevissimo. Debbo anzitutto ringraziare l'Ufficio Centrale e l'onorevole Relatore del molto onore che mi ha fatto col rispondere diffusamente alle obiezioni, che io ieri ebbi l'onore di esporre davanti al Senato sullo schema di legge che ora è in discussione. Lo ringrazio anche della forma cortese con la quale ha risposto a quelle osservazioni, che in suo avviso censuravano il lavoro dell'Ufficio Centrale; quantunque in verità io creda di non aver preso di mira l'opera dell'Ufficio Centrale. Il quale ben riconobbi e riconosco, nelle condizioni nelle quali era posto, non avrebbe potuto che riproporre l'opera sua, con quelle poche modificazioni, che un maggiore studio e nuove considerazioni gli avessero suggerito.

Del resto, non oserei dire che mi sarebbe facile; ma via.... non credo che mi fosse impossibile, il replicare alla più parte degli argomenti, coi quali l'egregio Relatore ha voluto contraddire alle mie opinioni. Se non che dopo le parole cortesi che ieri l'onorevole Presidente del Consiglio mi rivolse a proposito di questa discussione; e soprattutto dopo le promesse esplicite con le quali egli fece ragione alle principali mie osservazioni - cosicchè il dissenso quasi si riduce ad una questione di metodo - in verità mi sentirei temerario e indiscreto, se spendessi ancora qualche parola per rilevare e contrapporre di nuove osservazioni, e prolungare così questa discussione. E però, quantunque non mi possa dare nè vinto nè convinto della risposta dell'onorevole Relatore, di buon grado riconosco che egli ha strenuamente difeso il progetto di legge, al quale con tanto amore egli ha due volte dato l'opera sua.

Spero però che l'Ufficio Centrale vorrà accogliere pochi emendamenti, più di forma che di sostanza che io avrò l'onore di proporre; spero che non troveranno opposizioni da parte dell'onorevole Presidente del Consiglio e che vorrà benignamente accoglierli il Senato.

PRESIDENTE. Pongo ai voti la chiusura della discussione generale.

Chi intende approvarla, voglia sorgere.  
(È approvata).

Il Senatore, *Segretario*, CANONICO dà lettura dell'art. 1.

## TITOLO I.

### Disposizioni generali.

#### Art. 1.

Gl'impiegati civili dello Stato si distinguono in tre categorie: di concetto, di ragioneria e di ordine, laddove leggi organiche speciali non provvedano diversamente.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su quest'articolo.

Se nessuno domanda la parola, lo pongo ai voti.

Chi intende approvarlo, voglia sorgere.  
(Approvato).

## Art. 2.

I gradi, le classi e gli stipendi di ciascuna categoria sono stabiliti per legge speciale o con gli organici allegati ai bilanci.

Senatore CANNIZZARO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CANNIZZARO. Faccio osservare al Senato che c'è l'emendamento dell'Ufficio Centrale a questo art. 2, emendamento che credo sia anche accettato dal Governo. Pregherei quindi che ne fosse data lettura.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Senatore, Segretario, Canonico a darne lettura.

Il Senatore, Segretario, CANONICO legge:

## Art. 2.

I gradi, le classi e gli stipendi di ciascuna categoria sono stabiliti per legge speciale.

Il numero degli impiegati di ciascun grado e di ciascuna classe può essere modificato anche con gli organici allegati ai bilanci di prima previsione.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Ministro dell'Interno, Presidente del Consiglio, a dichiarare se accetta questo emendamento all'art. 2.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Accetto.

PRESIDENTE. Dunque è aperta la discussione sull'emendamento dell'art. 2, proposto dall'Ufficio Centrale.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Ho domandato la parola sopra il metodo della discussione.

L'altra volta che il Senato ha discusso questo progetto di legge, avendo l'onorevole Presidente del Consiglio dichiarato di accettare i diversi emendamenti, sono stati letti e messi in votazione gli articoli emendati dall'Ufficio Centrale.

Siccome ieri l'onorevole Presidente del Consiglio ha rinnovata la stessa dichiarazione, così mi pare che si potrebbe procedere collo stesso metodo: sarà una fatica di meno per i signori Senatori Segretari.

PRESIDENTE. Si seguirà adunque lo stesso me-

todo anche nella discussione del presente progetto. Credo che su ciò non vi sia alcuna difficoltà.

È aperta la discussione sopra l'art. 2, emendato dall'Ufficio Centrale.

Se nessuno domanda la parola, lo pongo ai voti.

Chi intende di approvarlo, voglia sorgere.  
(Approvato).

## Art. 3.

Una tabella annessa agli organici e compilata coi criteri e nei limiti convenienti a ciascun Ministero stabilirà i gradi e le classi di tutti gl'impiegati dello Stato e le assimilazioni di gradi degli impiegati della Amministrazione centrale fra loro e con quelli delle amministrazioni dipendenti.

Congiuntamente alle suddette assimilazioni, ogni qualvolta la omogeneità nelle funzioni delle singole carriere lo consenta, dovrà esservi unità di ruolo degl'impiegati della Amministrazione centrale con quelli degli uffici dipendenti.

(Approvato).

## Art. 4.

Nelle amministrazioni aventi unità di ruolo, ogni impiegato dovrà accettare il suo trasferimento; se i bisogni del servizio lo richiedano, ad un altro impiego, il cui grado e stipendio non siano inferiori a quelli dell'impiego che occupa.

Nessun impiegato può ricusare di adempiere temporaneamente un incarico, ancorchè proprio ad un grado superiore al suo.

Al trasferimento d'impiego di cui in questo articolo si applicano le norme indicate nell'articolo 27 per le traslocazioni.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ZINI. Io proporrei un semplice emendamento di forma perchè mi pare di frase più legislativa. Invece di dire:

« Nelle Amministrazioni aventi unità di ruolo, ogni impiegato dovrà accettare il suo trasferi-

mento », direi: « l'impiegato può essere trasferito se i bisogni del servizio lo richiedono ».

Mi pare che questa sia una forma più accomodata allo stile di legge.

PRESIDENTE. Favorisca di trasmettere al banco della Presidenza questo suo emendamento.

Senatore ZINI. Desidero prima di sapere se l'Ufficio Centrale lo accetta.

PRESIDENTE. Il signor Relatore lo accetta?

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. L'Ufficio Centrale non ha difficoltà ad accettare l'emendamento proposto dall'onorevole Zini che è di pura forma.

(Il Senatore Zini trasmette il suo ordine del giorno al banco della Presidenza).

PRESIDENTE. L'emendamento proposto a quest'art. 4 dal signor Senatore Zini è così concepito:

« Nelle Amministrazioni aventi unità di ruolo l'impiegato può essere trasferito.... »

Domando al signor Presidente del Consiglio se accetta.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Accetto.

PRESIDENTE. Rileggo dunque l'articolo con questo emendamento, accettato tanto dall'Ufficio Centrale, quanto dal signor Ministro:

« Nelle Amministrazioni aventi unità di ruolo l'impiegato può essere trasferito, se i bisogni del servizio lo richiedono, ad un altro impiego il cui grado ed il suo stipendio non siano inferiori a quelli dell'impiego che occupa ».

Chi approva questo articolo con la proposta variante, sorga.

(Approvato).

#### Art. 5.

Gli impiegati civili dello Stato sono nominati secondo le leggi e gli ordinamenti organici di ciascuna amministrazione.

Il grado è inseparabile dall'impiego. Però agli impiegati posti a riposo con diritto alla pensione può, ad onorificenza, mantenersi il grado, o concedersi quello immediatamente superiore.

(Approvato).

#### Art. 6.

Lo stato d'impiegato civile è incompatibile con l'esercizio di professioni, arti o mestieri.

È pure interdetto all'impiegato di assumere qualità di consigliere d'amministrazione o di sorveglianza, od altro qualsiasi ufficio, sia o non sia retribuito, in società commerciali ed industriali.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ZINI. Anche questa osservazione che sto per fare sembrerà forse un po' pedantesca; ma pure, a mio avviso, risponde più accomodata alla disposizione contenuta in questo articolo.

Nel primo inciso in luogo di dire: « Lo stato d'impiegato civile è incompatibile coll'esercizio di professioni, arti o mestieri », dizione che si avvicina più tosto a una definizione, a una dichiarazione di massima, direi: « È proibito all'impiegato civile di attendere all'esercizio di professioni, arti o mestieri ».

E tanto più farei questa proposta, in quanto che nel successivo inciso si dice: « È pure interdetto all'impiegato di assumere, ecc. »

Così i due incisi si coordinerebbero assai meglio, anche nei rispetti della sintassi.

PRESIDENTE. Favorisca inviare il suo emendamento al banco della Presidenza.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. La disposizione dell'articolo sesto ha dato luogo, la prima volta che la legge fu esaminata nell'Ufficio Centrale del Senato, a lunghissima discussione.

La proibizione assoluta fatta all'impiegato civile di esercitare professioni, arti o mestieri sembrava eccessiva, perchè vi sono alcune arti e professioni che possono perfettamente essere esercitate anche dall'impiegato purchè non le eserciti nelle ore di ufficio.

Non trovando una migliore forma per la disposizione di cui si tratta, l'Ufficio Centrale è venuto nella decisione di adottare quella che tuttora si legge nel progetto, e che all'onorevole Zini è sembrata piuttosto l'enunciazione di una massima che una prescrizione di legge.

Ma io prego l'onorevole Zini di osservare



che, mantenendo appunto questa espressione quasi di massima, si viene a dire che l'esercizio di professioni, arti o mestieri, è soltanto vietato quando è incompatibile collo stato dell'impiegato civile.

Quindi io desidererei che egli rinunciasse al suo emendamento e che si conservasse l'articolo sesto nella dizione già stata adottata altra volta dal Senato.

PRESIDENTE. L'emendamento proposto dall'onorevole Senatore Zini alla prima parte dell'articolo 6 è così concepito :

« È proibito all'impiegato di attendere all'esercizio di professioni arti, o mestieri ».

Il signor Relatore dell'Ufficio Centrale ha dichiarato che non accetta questo emendamento.

Prego ora il signor Ministro a volere esporre il suo avviso in proposito.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Io pregherei l'onorevole Senatore Zini di non insistere nel suo emendamento.

Io, come Ministro, lo troverei più preciso più severo; ma mi pare che il concetto dell'articolo risponda sufficientemente al bisogno.

Che cosa dichiara l'articolo? Dichiara la incompatibilità tra la professione d'impiegato e qualunque altra professione.

Ora, l'idea della incompatibilità indica abbastanza chiaramente che l'impiegato sarà messo in mora ed obbligato a scegliere di fare l'impiegato come lo deve, ovvero di attendere ad un'altra professione.

Siccome l'incompatibilità rende necessaria l'opzione, perchè non si possono esercitare due mestieri ad un tempo, io credo che l'articolo, così come è redatto, contiene una sanzione sufficiente.

Io prego l'onorevole Zini di consentire che l'articolo resti come è concepito.

Senatore ZINI. Io non ho nessuna difficoltà di non insistere sulla modificazione da me proposta; ma io credo di avere inteso il vero concetto dell'Ufficio Centrale, in quello che dice esser lo stato degli impiegati incompatibile con altra professione, ecc.

Se s'intende di proibire assolutamente allo impiegato l'esercizio di qualunque professione, arte o mestiere, *incompatibile* con lo stato di

impiegato civile, io approvo pienamente il concetto dell'Ufficio Centrale; ma non mi pare che tale sia l'idea sua, nè il suo intendimento. Ci sono, ed io lo capisco benissimo, delle professioni, arti o mestieri compatibili con lo stato d'impiegato; al Ministero dell'Interno, per esempio, vi è il segretario del Consiglio superiore di sanità che è medico. Sarà vietato a questo medico di esercitare la sua professione? Se con l'art. 6 si vuole ammettere per alcuni impiegati l'esercizio di una professione, arte o mestiere che non lo impedisca dallo attendere al dovere del pubblico servizio, allora bisogna usare un'altra dizione, e non istituire che lo stato dell'impiegato è incompatibile con l'esercizio di professioni. Allora può soccorrere quell'altra dizione: che « l'impiegato civile non può attendere all'esercizio di professioni, arti e mestieri *incompatibili* col suo ufficio pubblico ». Ad ogni modo io ho spiegato il mio concetto; se il Ministro e l'Ufficio Centrale si trovano d'accordo a preferire la dizione che ne propongono, io non ho alcuna intenzione per insistere sul mio emendamento. Ma forse non la troverebbe buona un accademico, poichè subito si soggiunge: « è pure interdetto ». Il secondo inciso suppone che vi sia una prima interdizione; e la prima non è una interdizione, è una dichiarazione. Per lo meno bisognerebbe modificare così: « è interdetto » levando il *pure*. Ma io non voglio insistere.

PRESIDENTE. Non insistendo il signor Senatore Zini nel suo emendamento, la discussione rimane aperta sul mero articolo 6.

Se niuno chiede di parlare, lo pongo ai voti.

Chi intende di approvarlo, è pregato di alzarsi.

(Approvato).

#### Art. 7.

Il grado, la classe e lo stipendio sono indipendenti dal luogo ove l'impiegato presta servizio.

(Approvato).

#### Art. 8.

La gerarchia fra gl'impiegati di ogni cate-

SESSIONE DEL 1882-83 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 18 GENNAIO 1883

goria è costituita dal grado; nello stesso grado dalla classe; e a parità di grado e di classe dall'anzianità.

(Approvato).

. Art. 9.

La qualità d'impiegato civile si perde:

- Per la perdita della cittadinanza;
- Per dimissione volontaria;
- Per dispensa dal servizio;
- Per collocamento a riposo;
- Per revocazione;
- Per destituzione.

(Approvato).

TITOLO II.

Dei Consigli di amministrazione e di disciplina.

Art. 10.

Presso l'Amministrazione centrale sarà stabilito un Consiglio avente attribuzioni di amministrazione e di disciplina per gli alti funzionari indicati nel primo capoverso del seguente articolo, e presso ciascun Ministero saranno creati Consigli amministrativo-disciplinari per tutti gli altri impiegati. Questi Consigli saranno nominati al principio di ogni anno.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Nell'articolo 10 vi è un errore di dizione facile a correggersi senza alterare nullamente la sostanza.

L'articolo dice: « Presso l'Amministrazione centrale sarà stabilito un Consiglio avente attribuzioni di amministrazione e di disciplina per gli alti funzionari indicati nel primo capoverso del seguente articolo ».

Ora si dovrebbe dire nella *prima parte* del seguente articolo, perchè se si dicesse primo capoverso, il riferimento non sarebbe esatto o per lo meno riuscirebbe dubbio.

PRESIDENTE. È aperta la discussione sull'articolo 10 testè letto colla correzione annunciata dal Relatore.

Se nessuno chiede la parola, lo pongo ai voti.

Chi intende di approvarlo, voglia sorgere.  
(Approvato).

Art. 11.

Per i prefetti, gli inviati straordinari e ministri plenipotenziari, i direttori generali, gl'intendenti di finanza, gl'ispettori generali, ed i direttori capi di divisione nei Ministeri, ed altri funzionari di pari grado, il Consiglio di cui all'articolo 10 sarà composto di un consigliere di Stato, di due consiglieri della Corte dei conti, di un consigliere della Corte di cassazione e di un consigliere della Corte di appello.

Un funzionario della Amministrazione centrale adempirà l'ufficio di Pubblico Ministero ed un altro quello di Segretario.

La nomina dei componenti il Consiglio e dei due funzionari suddetti sarà fatta, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, per decreto reale sulla proposta del Presidente del Consiglio, nel quale decreto sarà designato chi ne avrà la Presidenza.

Per gli altri impiegati tanto dell'Amministrazione centrale quanto della provinciale, il Consiglio amministrativo-disciplinare sarà composto di un consigliere di Stato, di un consigliere della Corte dei conti e di un consigliere della Corte di appello come membri permanenti, con l'aggiunta, quando il Consiglio è costituito in sezione amministrativa, di due funzionari fra i più elevati in grado del Ministero presso il quale il Consiglio stesso è istituito, e quando è costituito in sezione disciplinare, di un consigliere della Corte di cassazione e di un altro consigliere della Corte di appello.

Un impiegato del Ministero adempirà le funzioni di Pubblico Ministero ed un altro quello di Segretario.

La nomina dei componenti i singoli Consigli, e degli impiegati con l'incarico dell'ufficio del Pubblico Ministero e di Segretario, sarà fatta per ciascun Ministero, sulla proposta del Mi-

nistro competente, per decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il decreto dirà chi dei componenti avrà la Presidenza di ciascuna sezione.

(Approvato).

#### Art. 12.

A chi è sottoposto al Consiglio di disciplina sarà data notizia della colpa imputatagli, con invito a giustificarsi personalmente o con memoriale da lui sottoscritto.

Il medesimo potrà farsi assistere o rappresentare nella difesa da un funzionario o da un impiegato di grado uguale od assimilato al suo.

(Approvato).

### TITOLO III.

#### Dell'ammissione, delle promozioni e delle traslocazioni.

#### Art. 13.

Coloro che aspirano ad impieghi civili dello Stato debbono provare:

- di essere cittadini italiani;
- di aver compiuto 18 anni e non oltrepassati i 30;
- di aver sempre tenuta condotta regolare.

Il limite massimo d'età non è applicabile all'aspirante che dopo d'aver prestato effettivo servizio nell'esercito o nell'armata abbia dovuto abbandonare il servizio militare per causa indipendente dalla sua volontà e senza suo demerito. Detto limite non si applica parimenti nei casi contemplati dall'art. 25.

Gli aspiranti ad impieghi di concetto debbono produrre il certificato d'aver compiuti con approvazione gli studi presso qualche Università, o presso qualche Istituto d'insegnamento scientifico superiore, secondo che verrà determinato nei regolamenti delle varie amministrazioni.

Gli aspiranti ad impieghi di ragioneria dovranno produrre il diploma di ragioniere, con-

seguito in un Istituto d'insegnamento governativo o pareggiato.

Gli aspiranti alle categorie d'ordine, la licenza di ginnasio o di scuola tecnica o il certificato d'aver compiuto la ferma permanente nell'esercito o nella marina col grado di sott'ufficiale.

Oltre alle soprascritte prove, gli aspiranti agl'impieghi delle tre categorie dovranno sostenere un esame di concorso secondo le prescrizioni e i regolamenti da approvarsi con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

I concorrenti dichiarati idonei, ma non prescelti, non acquistano alcun diritto per essere ammessi nelle successive vacanze.

Per verificare l'idoneità all'ammissione nella categoria d'ordine delle persone indicate nell'art. 14 di questa legge, saranno stabilite norme speciali nei regolamenti di ciascuna amministrazione.

I sott'ufficiali possono essere ammessi sino al 36° anno di età.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ZINI. Vorrei pregare l'Ufficio Centrale di una spiegazione. Domando se non sarebbe meglio chiarire quel *terzo requisito* che si domanda ai cittadini che aspirano agli impieghi civili, cioè la prova *di aver sempre tenuta condotta regolare*. Mi sembra un poco difficile di dare questa prova. Se a me, per rientrare in quest'Aula, fosse per avventura domandata la prova di avere sempre tenuto condotta regolare, davvero davvero che mi troverei imbarazzato a fornirla!! A meno che non si voglia rimandare ad un regolamento il determinarne il modo, perchè non seguire la vecchia forma? Un tempo si costumava alla semplice, di prescrivere la presentazione dei documenti tali e tali per far fede dello essere netti di specchio. Il provare in attivo di *aver tenuto sempre condotta regolare* a me sembra sia una richiesta tanto vaga ed incerta da mettere l'interessato nell'impaccio.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. È certo che quando si dice: « coloro che aspirano ad impieghi civili dello Stato debbono provare di

aver sempre tenuto condotta regolare », si vuol indicare l'obbligo di fornire quelle prove che la legislazione del paese ammette. Attualmente abbiamo lo *Specchietto criminale*, ossia il certificato che si ottiene dai tribunali, la *Fede di buona condotta*, che si rilascia dai Sindaci.

Io credo quindi che sia meglio rimettersi all'uso, cioè a quello che si vuol fare secondo le vigenti leggi, perchè se noi indicassimo in un emendamento quali debbono essere queste prove, arriveremmo probabilmente ad esprimere cosa che, mutata ad esempio la legge di pubblica sicurezza, o mutata un'altra legge qualsiasi, non vorrebbe più dir niente. Spero che queste spiegazioni allontaneranno dall'onorevole Zini il pensiero di proporre un emendamento speciale sopra questo articolo.

PRESIDENTE. Non propone alcun emendamento il signor Senatore Zini?

Senatore ZINI. Nossignore.

PRESIDENTE. Se nessuno chiede la parola su questo art. 13, lo pongo ai voti.

Chi intende di approvarlo, voglia sorgere.  
(Approvato).

#### Art. 14.

Per la metà dei posti che si rendono vacanti nell'ultima classe degli ufficiali d'ordine delle varie Amministrazioni dello Stato, avranno la preferenza, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo precedente:

1. coloro che vi hanno titolo dalla legge 22 luglio 1881, n. 341, serie 3<sup>a</sup>;

2. i sott'ufficiali dell'esercito e dell'armata che abbiano lodevolmente servito almeno 12 anni;

3. i segretari comunali patentati che in tale qualità abbiano prestato cinque anni di servizio in comuni di popolazione superiore almeno ai due mila abitanti.

(Approvato).

#### Art. 15.

I prescelti nell'esame di concorso, prima di ottenere la nomina, saranno tenuti in esperimento in uffici da destinarsi per ciascun Ministero.

Il loro numero non potrà eccedere la proporzione del cinque per cento degli impiegati di ciascuna categoria.

L'esperimento durerà sei mesi. Dopo questo termine, i posti vacanti saranno conferiti a coloro che ottennero maggior numero di punti nell'esame di ammissione.

Per i candidati agli impieghi di ordine delle categorie contemplate nell'articolo 14, la classificazione, dopo l'esperimento, sarà determinata dalla maggiore idoneità di cui avranno dato prova.

A coloro che si trovassero in esperimento da oltre sei mesi, qualora ne siano giudicati meritevoli, potranno concedersi retribuzioni sul capitolo delle spese di personale dei vari Ministeri in una misura non maggiore della metà dello stipendio annesso all'impiego per il quale hanno concorso.

(Approvato).

#### Art. 16.

Gli impiegati dovranno prestare giuramento, secondo le norme fissate dai regolamenti di ciascuna Amministrazione, nelle mani del Ministro o di un suo segretario.

Il giuramento avrà solo luogo in occorrenza della prima loro nomina ad impiego stipendiato.

(Approvato).

#### Art. 17.

Le promozioni di grado si conferiscono per merito, quelle di classe per anzianità.

Le promozioni al grado di segretario di Ministero, ai gradi corrispondenti, ai gradi di ragioniere e di archivista ed a quelli corrispondenti, si conferiscono mediante esame di concorso da sostenersi secondo le prescrizioni del regolamento indicato all'articolo 13.

Le promozioni in grado di qualunque impiego non potranno aver luogo se non dopo due anni dal conferimento del grado immediatamente inferiore.

Nessun impiegato può essere nominato reggente stabile di un grado o di una classe su-

periore, ancorchè la reggenza non sia accompagnata da aumento di stipendio.

(Approvato).

Art. 18.

Agli esami di promozione non saranno ammessi coloro che non avessero dato prova di assiduità e zelo nell'adempimento del loro ufficio, a giudizio del Consiglio d'amministrazione.

I posti vacanti saranno per una metà riservati agli impiegati che trovansi nella classe o nel grado immediatamente inferiore, e per l'altra metà a tutti coloro che dopo di aver fatto l'esame di ammissione ed ottenuta l'approvazione nell'esperimento, già fanno regolarmente parte della pubblica amministrazione.

(Approvato).

Art. 19.

I candidati dichiarati idonei saranno promossi ai posti vacanti nell'ordine dei punti ottenuti nell'esame; a parità di voti per ordine di anzianità.

(Approvato).

Art. 20.

L'anzianità non dà diritto a promozione se non è accompagnata, a giudizio del Consiglio di amministrazione, da riconosciuta idoneità e diligenza.

(Approvato).

Art. 21.

L'anzianità è determinata dalla data del decreto di nomina a un grado o ad una classe; e a parità di tali date da quella del decreto di nomina alla classe o al grado inferiore. In caso di parità nelle date di tutti i decreti così di promozione come di nomina, il più anziano di età avrà la precedenza.

Nel computo dell'anzianità verrà detratto il

tempo durante il quale l'impiegato fosse stato in aspettativa per motivi di famiglia.

Se l'impiegato fosse stato sospeso si applicheranno in tale computo le disposizioni dell'articolo 45.

(Approvato).

Art. 22.

Ogni amministrazione terrà un elenco di tutti gli impiegati distinti per grado, classe e anzianità, ostensibile agli interessati.

Nei casi di ricorso sopra questioni relative all'anzianità, deciderà il Consiglio d'amministrazione, salvo reclamo al Consiglio di Stato.

(Approvato).

Art. 23.

Nell'organamento di ufficio di nuova istituzione tutte le nomine si hanno, agli effetti degli articoli precedenti, come avvenute a pari data.

(Approvato).

Art. 24.

Il Consiglio d'amministrazione darà parere sulle promozioni di merito degli impiegati per i quali non è richiesta la prova dell'esame.

Il decreto di promozione indicherà se il parere sia stato favorevole o contrario.

(Approvato).

Art. 25.

Le nomine d'impiegati di grado superiore a quello effettivo o pareggiato di capo di divisione saranno deliberate in Consiglio dei Ministri. Tali nomine possono essere fatte fra le persone estranee ai ruoli dell'amministrazione.

Nell'Amministrazione centrale della guerra e della marina potranno, nella misura di un quinto, e secondo le norme stabilite nei regolamenti organici di ciascuna amministrazione, essere fatte nomine anche nei gradi inferiori

ai sovr'indicati, fra gli ufficiali del regio esercito e dell'armata e fra gl'impiegati da essi dipendenti.

(Approvato).

#### Art. 26.

Ogni capo d'ufficio farà annualmente una relazione sul merito e sulla condotta degl'impiegati dipendenti al suo superiore immediato.

Nei casi di irregolarità o di disordine nel servizio, la relazione verrà fatta immediatamente.

Un riassunto dei risultati di queste informazioni con uno stato caratteristico dei singoli impiegati sarà presentato al Ministro.

Questo stato sarà comunicato al Consiglio di amministrazione.

(Approvato).

#### Art. 27.

Di regola l'impiegato appartenente alle amministrazioni direttive centrali e provinciali, non potrà essere traslocato che in seguito a promozione.

Le traslocazioni possono però essere ordinate anche senza promozione, ogni qualvolta ragioni di pubblico servizio lo richieggano, sentito il Consiglio di amministrazione.

Potranno anche essere accordate delle traslocazioni sopra domanda dell'impiegato.

(Approvato).

### TITOLO IV.

#### Della disponibilità, dell'aspettativa e dei congedi.

#### Art. 28.

Restano ferme le disposizioni della legge 11 ottobre 1863, n. 1500, sulla disponibilità, sulla aspettativa e sui congedi, salvo le disposizioni degli articoli seguenti.

(Approvato).

#### Art. 29.

Occorrendo la soppressione di ufficio o la riduzione dei ruoli normali del personale, saranno designati dal Consiglio di amministrazione gli impiegati che dovranno essere collocati in disponibilità. Tale collocamento sarà proposto dal Ministro dal quale gl'impiegati dipendono, e deliberato dal Consiglio dei Ministri.

(Approvato).

#### Art. 30.

Saranno considerati appartenenti, per tutti gli effetti, allo stato di disponibilità, ma con perdita dell'assegno, gl'impiegati in servizio militare, quando siano iscritti nella prima categoria di leva o prendano arruolamento come volontari di un anno o mentre trovandosi in congedo illimitato vengono chiamati sotto le armi.

Si considerano come in congedo quelli che furono chiamati sotto le armi per istruzione o per qualche servizio eventuale sempre che l'assenza dall'impiego non duri oltre a quattro mesi. Pel tempo eccedente i quattro mesi, saranno considerati come posti nello stato di aspettativa per ragioni di famiglia. Ai medesimi non è però applicabile il secondo capoverso del precedente articolo 21.

(Approvato).

#### Art. 31.

Per ottenere il collocamento in aspettativa a cagione di malattie occorre che queste siano comprovate.

L'aspettativa può essere data d'ufficio sopra proposta del Consiglio di amministrazione e sulla base di prove dal medesimo raccolte.

(Approvato).

#### Art. 32.

Per ottenere il collocamento in aspettativa per motivi di famiglia occorre che questi siano comprovati.

Esso può essere negato o rivocato sempre che ciò sia richiesto da ragioni di servizio.

(Approvato).



## TITOLO V.

**Della dispensa dal servizio, della degradazione, della dimissione e del collocamento a riposo.**

## Art. 33.

La dispensa dal servizio può essere decretata quando si riconosca essere l'impiegato divenuto inabile ovvero quando la dispensa sia necessaria nell'interesse del servizio.

(Approvato).

## Art. 34.

La dispensa dal servizio sarà pronunciata per decreto reale sulla proposta del Ministro dal quale l'impiegato dipende e per i capi di divisione ed altri funzionari di grado assimilato o superiore a quello di capo di divisione sarà deliberata in Consiglio dei Ministri.

La dispensa non potrà essere pronunciata se non dopo aver udito il parere del Consiglio di amministrazione. Il decreto di dispensa indicherà se il parere sia stato favorevole o contrario.

La disposizione del capoverso precedente non si applica ai prefetti, agli inviati straordinari e Ministri plenipotenziari ed ai direttori generali dei Ministeri.

(Approvato).

## Art. 35.

La dispensa fa cessare l'impiegato dal servizio effettivo, salvo i diritti che gli possono competere per la legge sulle pensioni e che egli farà valere presso la Corte dei conti.

L'impiegato dispensato può essere riammesso in servizio, previo il parere del Consiglio di amministrazione.

(Approvato).

## Art. 36.

L'impiegato riconosciuto insufficiente all'ufficio che occupa, potrà essere collocato in uno

di minor grado, previo il parere del Consiglio di amministrazione, ed occuperà l'ultimo grado della classe cui verrà ascritto.

(Approvato).

## Art. 37.

L'impiegato che si è dimesso è tenuto a proseguire nell'adempimento degli obblighi del suo ufficio finchè non gli sia partecipata l'accettazione della sua dimissione, che per motivi gravi di servizio può anche essergli rifiutata.

(Approvato).

## Art. 38.

La dimissione accettata fa perdere ogni diritto alla pensione ed a qualsiasi assegnamento d'indennità.

(Approvato).

## Art. 39.

La dimissione accettata fa cessare il procedimento disciplinare in corso contro l'impiegato.

(Approvato).

## Art. 40.

L'impiegato dimesso che sia richiamato in servizio occupa l'ultimo posto della classe alla quale sia ascritto.

(Approvato).

## Art. 41.

Il collocamento a riposo può essere decretato soltanto sopra domanda dell'impiegato.

(Approvato).

## Art. 42.

L'impiegato collocato a riposo ha diritto a

pensione o ad indennità secondo la legge. Può essere riammesso al servizio.

(Approvato).

## TITOLO VI.

### Delle punizioni.

#### Art. 43.

Le punizioni degli impiegati civili sono:

1. La censura;
2. La sospensione da un giorno a un mese, con perdita fino al quarto dello stipendio;
3. La sospensione da un mese ad un anno, con perdita fino alla metà dello stipendio;
4. La revocazione;
5. La destituzione.

Le punizioni saranno annotate nel registro di matricola.

(Approvato).

#### Art. 44.

La censura è fatta per iscritto dal capo di ufficio, udite le giustificazioni dell'impiegato.

Si fa luogo alla censura per le cause seguenti:

Negligenza, insubordinazione, mancanza in servizio.

Assenza qualunque dall'ufficio non giustificata. L'impiegato ha diritto, che le sue giustificazioni siano annotate nel registro di matricola ed allegate al medesimo.

(Approvato).

#### Art. 45.

La sospensione porta sempre la perdita dello stipendio nella misura determinata, ma non dispensa dal servizio, se non quando sia dichiarata l'inabilitazione dell'impiegato.

Nella sospensione di secondo grado di cui all'art. 48 il tempo trascorso durante la sospensione non è computato per l'anzianità nè per la pensione di riposo.

(Approvato).

#### Art. 46.

La sospensione è pronunciata con decreto ministeriale, sentito l'impiegato, il quale potrà anche chiedere di essere sottoposto al Consiglio di disciplina.

Durante la sospensione l'impiegato non può essere promosso nè di grado nè di classe, nè ottenere il passaggio ad altra amministrazione.

(Approvato).

#### Art. 47.

Si fa luogo alla sospensione da un giorno ad un mese per le cause seguenti:

Recidiva nei fatti che diedero luogo a precedente censura;

Assenza non giustificata dall'ufficio per oltre due giorni;

Occupazioni incompatibili con lo stato d'impiegato;

Eccitamento all'insubordinazione;

Cattiva condotta morale.

(Approvato).

#### Art. 48.

Si fa luogo alla sospensione da un mese ad un anno, per le cause seguenti:

Recidiva nei fatti che diedero luogo alla sospensione di primo grado;

Offesa al decoro dell'amministrazione;

Danno recato agli interessi dello Stato od a quelli dei privati per trascuranza dei doveri di ufficio, o per mancanza di riserva;

Inosservanza del segreto di ufficio;

Uso dell'impiego per fini personali.

Senatore TABARRINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il Senatore Tabarrini ha facoltà di parlare.

Senatore TABARRINI. Nell'ultimo alinea di questo articolo la Commissione ha fatto un emendamento al progetto governativo. Io proporrei che si ritornasse al progetto ministeriale perchè i due casi in cui si abusa dell'impiego per

fini personali e per fini di partito politico mi sembrano molto diversi.

L'Ufficio Centrale dà per ragione di questo emendamento, nella sua Relazione, che nella frase *uso dell'impiego per fini personali* è compreso tutto; a me pare di no, e che i due casi siano essenzialmente diversi.

Io quindi propongo che si torni alla dizione presentata dal Ministero.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il signor Senatore Tornielli, Relatore, ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Nella prima mia Relazione, sopra questo progetto di legge, ebbi occasione di avvertire che la formola, oggi passata nel progetto ministeriale, era stata allora introdotta dall'Ufficio Centrale.

Ma l'Ufficio Centrale, in nome del quale ho anche oggi l'onore di riferire, non è più composto degli stessi Commissari, epperò non deve recar sorpresa se nel mio compito di Relatore, stesse lo esprimere ora un avviso alquanto diverso da quello manifestato altra volta.

Personalmente io ritorno volentieri alla mia antica opinione, cioè che la formola adoperata l'altra volta sia migliore.

Tuttavia non posso a meno di esprimere la ragione per la quale questa formola è stata mutata.

Sembrò che, dicendosi poter l'impiegato essere sospeso per iscopi politici e di partito, si lasciasse troppa facoltà di apprezzamento, e che quindi si dovesse intendere che anche lo scopo politico, per dar motivo a sospensione, dovesse avere qualche cosa di personale all'impiegato. Si aggiungeva che qualora un funzionario avesse agito per iscopi politici di partito, ma nell'interesse, per esempio, del partito che è al Governo, in molti casi invece di essere censurabile, forse meriterebbe lode.

Ciò detto per debito di ufficio come Relatore, ripeto che personalmente io inclino a mantenere la dizione che si trova ora nel progetto ministeriale.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Presidente del Consiglio a volere esprimere la sua opinione.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Prego io pure il Senato di conservare la disposizione come è concepita nello schema ministeriale.

È certo che v'ha una grande differenza tra il fine personale e il fine, anche personale, ma pure di partito politico. Il fine personale indica qualche cosa che riguarda piuttosto gl'interessi materiali; e questa è una cosa affatto diversa dall'azione che l'impiegato può esercitare per fini di partito politico, ossia per passioni politiche. E siccome l'impiegato deve fare l'impiegato, e mentre non gli è interdetto di esercitare tutti i diritti che gli spettano come cittadino, bisogna però, per quanto è possibile, che si tenga estraneo alle passioni di parte, così io pregherei il Senato di mantenere la prima redazione, e pregherei anche l'Ufficio Centrale, poichè la differenza non è grande, di abbandonare la sua semplificazione.

PRESIDENTE. Domando all'Ufficio Centrale se abbandona la modificazione.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. I membri presenti dell'Ufficio Centrale acconsentono, e siccome i presenti costituiscono la maggioranza, così l'Ufficio Centrale adotta la dizione primitiva.

PRESIDENTE. Si rilegge l'art. 48.

#### Art. 48.

Si fa luogo alla sospensione da un mese ad un anno, per le cause seguenti:

Recidiva nei fatti che diedero luogo alla sospensione di primo grado;

Offesa al decoro dell'amministrazione;

Danno recato agli interessi dello Stato od a quelli dei privati per trascuranza dei doveri di ufficio, o per mancanza di riserva;

Inosservanza del segreto di ufficio;

Uso dell'impiego per fini personali o per iscopi politici di partito.

(Approvato).

#### Art. 49.

È inoltre soggetto alla sospensione l'impiegato il quale in seguito ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria trovasi sottoposto a procedimento criminale o correzionale.

La sospensione in questo caso, cessa col finire del giudizio.

Durante la sospensione e fino alla sentenza sarà corrisposta la metà dello stipendio.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ZINI. Io ho già rinunciato al proposito di proporre tutti gli altri emendamenti dei quali avevo già dato contezza all'Ufficio Centrale; quasi tutti di forma: disperando di trarne fortuna. Ma in verità non posso astenermi dal prendere la parola sopra questa disposizione gravissima in certi casi; la quale poi non ha nessun correttivo. E penso che meriti l'attenzione del Senato.

Poniamo il caso di un impiegato sottoposto a procedimento penale davanti all'autorità giudiziaria. Gli si sospende la metà del soldo; e questa sospensione dura fino all'emanazione della sentenza; dopo la quale si vedrà se sarà il caso di rimetterlo in servizio, quando non occorra l'altro provvedimento proposto per l'art. 51; oppure di licenziarlo definitivamente se venga per avventura condannato.

Ma vi può essere il caso di sentenza che rimandi assolto l'imputato per inesistenza di reato. Sicuro! Supponiamo un impiegato accusato di omicidio sulla persona di un tale. Di lì a qualche tempo, dal procedimento risulta che non solo egli non ha ammazzato nessuno, ma che il creduto morto vive. Fu un doloroso equivoco. Non dico delle sofferenze morali e materiali patite da questo impiegato, accusato per errore: ma rilevo che per questa disposizione egli viene privato del suo stipendio e punito (perchè la sospensione è punizione) per nissunissima colpa, ma per una sua disgrazia, per essere stato colpito senz'alcuna sua colpa da una accusa che gli ha poi procurate tante altre disgrazie.

Non aggiungo parola poichè mi pare evidente la necessità di un temperamento appunto pel caso di assoluzione per inesistenza di reato. Questa distinzione dal caso di assoluzione per insufficienza di prove viene in questa stessa legge ricordata più oltre. In quel primo dovrebbero, a mio avviso, cessare tutti gli effetti della sospensione, e dovrebbe essere reintegrato l'impiegato nel suo ufficio e nello stipendio sospeso. Pregherei quindi l'Ufficio Centrale di dirmi se apprezza queste riflessioni. In tal caso mi riserverei di proporre una formola di aggiunta, quando l'Ufficio stesso non volesse proporla con tanta più autorità.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. L'osservazione fatta dall'on. Senatore Zini condurrebbe a stabilire una distinzione fra le sentenze che concludono con assoluzione per inesistenza di reato da quelle che dichiarano semplicemente insufficienti le prove.

Egli vorrebbe che quando l'impiegato, accusato di un reato, fosse dichiarato assoluto, perchè il reato non esiste, gli si dovesse quanto meno, restituire quella metà di stipendio che gli era stata trattenuta durante il processo.

Io prego l'on. Senatore Zini di voler osservare che l'art. 49, come è concepito, lascia piena facoltà al Ministro di restituire, o meglio di far pagare all'impiegato la metà dello stipendio che è stata trattenuta, perchè dice semplicemente che fino alla sentenza sarà corrisposta all'impiegato la metà dello stipendio. L'impiegato ha dunque diritto alla metà dello stipendio. Il Ministro ha nella sua facoltà discrezionale di far pagare o di non far pagare l'altra metà secondo i casi.

Oltre a questo prego l'on. Zini di osservare che l'impiegato il quale, per essere stato sottoposto ad un procedimento penale, fu durante il procedimento stesso sospeso, ha dovuto per tutto quel tempo stare lontano dall'ufficio e non ha quindi effettivamente prestato servizio. Se egli viene a perdere qualche cosa sul suo stipendio, non gli si fa torto. È anzi giusto che egli si trovi collocato in posizione analoga a quella di colui che è in disponibilità e non riceve che una parte del suo stipendio. Di regola chi non lavora non riceve l'intero stipendio. Pertanto io pregherei l'onor. Senatore Zini di accettare l'articolo come è proposto.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ZINI. In verità non mi sento in forza di rispondere alla seconda parte dell'argomentazione dell'on. Relatore Torielli. Se egli trova *giusto* che non abbia ad essere pagato di tutto lo stipendio lo impiegato infelice, colpito da tanto maggior disgrazia per un fatto non suo, unicamente perchè non ha dato il lavoro, e non per fatto di sua volontà, io non mi sento di discutere. Sono cose che si sentono e non si discutono. Ma quanto alla prima parte mi pare

che la risposta sia facile. Egli ha detto che rimaneva al Governo la facoltà discretiva di dare il soldo sospeso; io credo di no. Noi abbiamo votato l'art. 45 il quale dispone che *la sospensione porta sempre la perdita dello stipendio nella misura determinata*. Quindi non mi pare che il Ministro abbia poi veramente quella facoltà discretiva che l'onor. Relatore suppone.

Io non faccio nessuna proposta, prego soltanto l'Ufficio Centrale a voler considerare se veramente questo caso non sia meritevolissimo di maggior considerazione. Questo art. 49 aggiunge una nuova pena, una più maggiore, a quelle che un infelice innocente per cause indipendenti dalla sua volontà può aver incontrate.

Ad ogni modo, come ho detto, se l'Ufficio Centrale non consente nella mia osservazione, non farò alcuna proposta.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. L'Ufficio Centrale non può accettare la modificazione desiderata dall'onorevole Zini e mantiene la sua dizione.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Che si dica che non s'intende dare se non la metà dello stipendio, è questione di merito; ma il dire che l'art. 49 è disposto in modo che il Ministro abbia facoltà di dare l'altra metà, non parmi esatto, poichè l'ultimo alinea dell'art. 49 prescrive: *Durante la sospensione fino alla sentenza sarà corrisposta la metà dello stipendio*. Ora, se non si deve pagare altro che metà dello stipendio, l'altra metà il Ministero non può nè deve darla.

Quando si dice *durante la sospensione e fino alla sentenza*, non si distingue se si tratti di sentenza di condanna, o di sentenza di assoluzione.

Nei termini com'è concepito quest'articolo parrebbe, che anche nel caso di sentenza di condanna si dovesse dare la metà dello stipendio, perchè la parola *sentenza* è in termini generali. Ora, corre un grande divario tra la sentenza di condanna e quella assolutoria. Nel primo caso la metà dello stipendio si può dare, direi quasi, a titolo di sussidio, per l'impiegato

e per la sua famiglia, perchè quando una persona ancora non è condannata, per legge si suppone innocente.

Ma tutte le volte che con sentenza si dichiara la colpevolezza dell'accusato, allora costui si trova in ben altra condizione; e il metterlo alla pari con quello che è stato assolto, non mi sembra nè giusto nè equo. Ripeto: se si vuole far questione di merito io inclinerei all'opinione dell'onorevole Zini, perchè quando si tratta che sia dichiarato non colpevole l'imputato, bisogna dargli l'intero stipendio, giacchè non è stato per sua volontà o colpa se non ha prestato servizio, ma in virtù della legge, la quale ha creduto doverlo sospendere durante giudizio, dalle sue funzioni. La supposizione era quella della innocenza: viene la sentenza e dichiara che veramente è innocente; perchè volergli togliere la metà dello stipendio per colpa non sua, oltre alle tante disgrazie sofferte durante il giudizio?

Come ho notato, nell'articolo non è data facoltà al Ministro di dare l'altra metà.

Dichiaro quindi, che sarei dell'opinione dell'onorevole Zini, che, cioè, tutte le volte che ci è stata sentenza assolutoria, bisogna corrispondere l'intero stipendio; quando si tratta di condanna, la metà dello stipendio si dà più per compassione che per altro; in caso di sentenza assolutoria, il pagamento dell'intero stipendio sarebbe atto di giustizia.

Senatore CANONICO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore CANONICO. Io sarei d'avviso che si dovesse conservare la dizione dell'art. 49 tal quale si trova nel progetto di legge. Invero, la sentenza o è di condanna, o è di assoluzione. Se dessa è di condanna, mi pare giusto che si corrisponda soltanto la metà dello stipendio, e non troverei motivo pel quale si dovesse privare l'impiegato della metà dello stipendio durante il giudizio, vale a dire, durante il tempo in cui non si sa se sia o no colpevole, e sarebbe poi duro d'altra parte farne retrotrarre gli effetti. Se poi la sentenza fosse di assoluzione, come diceva l'on. Zini, per inesistenza di reato, allora non vedrei motivo neppure di obbligare il Governo a rimborsare questa metà, perchè mi pare che con questa disposizione noi verremmo a risolvere di sbieco una gravissima questione, perocchè adottando codesto principio dovremmo implicitamente stabilire che

tutti coloro i quali sono soggetti a procedimento penale, e che vengono poi assolti perchè fu dichiarata l'inesistenza del reato, hanno diritto ad una indennità. È questa una questione gravissima, che fu anche largamente discussa dagli scrittori, ma che non mi pare si possa risolvere così di sbieco in una legge speciale.

Questi sono i motivi per cui riterrei miglior consiglio conservare la dizione dell'articolo come si trova.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Io prego di lasciare l'articolo come è, quantunque riconosca che, non una sentenza di assoluzione in genere, ma una sentenza riferibile al caso indicato dell'onorevole Zini, sia veramente cosa degna di riguardo. Il caso di inesistenza di reato, il caso di chi sia accusato di un reato e che poi nel procedimento risulti indubbiamente innocente come nel caso indicato dal Senatore Zini, meritano veramente di essere considerati; ma tuttavia io non reputo conveniente di modificare questo articolo, pel quale si introduce nella legge una disposizione equa, perchè dovendosi presumere che l'accusato sia innocente, è giusto corrispondergli la metà dello stipendio, affinchè abbia di che vivere. Io non credo che per questo articolo resti interdetto in modo assoluto al Ministro di dare un compenso all'accusato anche nel caso di una sentenza come quella indicata dall'onorevole Zini; sarebbe il caso di applicare la massima *hoc aequitas suggerit, etsi jure deficiamus*. Conviene però rimettere al Ministro l'apprezzamento dei singoli casi; se nello statuire la legge volessimo entrare nella casistica, tornerebbe molto difficile distinguere i casi in cui si debba adottare il trattamento d'equità che io ho indicato.

Io prego pertanto il Senato di conservare la disposizione come è concepita.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ZINI. Io mi dichiaro soddisfatto delle dichiarazioni fatte dall'onorevole Presidente del Consiglio; il quale ha inteso perfettamente ed ha apprezzato il mio concetto. Infatti le sue stesse dichiarazioni consegnate negli atti di questa discussione ne danno una morale assi-

curazione, che in simili casi il Governo saprà provvedere, perchè chi è stato percosso senza sua colpa in modo così miserando, non sia colpito di giunta da una pena amministrativa; che in questo caso non avrebbe nessuna ragione di riscontro col fatto avvenuto. Quindi non insisto, nè fo proposta.

PRESIDENTE. Non insistendo il Senatore Zini nel suo emendamento, pongo ai voti l'art. 49 testè letto.

Chi intende approvarlo, voglia sorgere.

(Approvato).

#### Art. 50.

L'impiegato che in seguito a procedimento penale è condannato, incorre di diritto nella sospensione di secondo grado con perdita dello stipendio nella misura che verrà determinata dal Consiglio di disciplina, quando a giudizio del Consiglio stesso non sia il caso di revocarlo o di destituirlo.

La sospensione continua tutto il tempo della pena.

(Approvato).

#### Art. 51.

Nei casi di procedimento correzionale o criminale sarà sottoposto al giudizio del Consiglio di disciplina l'impiegato, anche quando non sia stato condannato, se l'ordinanza o la sentenza con le quali finì il giudizio penale avrà dichiarato insufficienti gl'indizi o le prove della reità od il fatto imputato non costituire un reato a termini della legge, o essere l'azione penale prescritta od in altro modo estinta.

L'impiegato sarà sottoposto al giudizio del Consiglio di disciplina anche nei casi in cui non si possa procedere per mancanza d'istanza privata.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Questo articolo dice:

« Nei casi di procedimento correzionale o criminale sarà sottoposto al giudizio del Consiglio di disciplina l'impiegato, anche quando non



sia stato condannato, se l'ordinanza o la sentenza con le quali finì il giudizio penale avrà dichiarato insufficienti gl'indizi e le prove della reità od il fatto imputato non costituire un reato a termini della legge, o essere l'azione penale prescritta od in altro modo estinta ».

Ora quando è stato dichiarato che il fatto imputato non costituisce reato, sottoporre l'impiegato ad un Consiglio di disciplina, mi parrebbe troppo, sarebbe quasi un voler contraddire al magistrato. Se non altro, si dovrebbe sostituire altra dizione, togliere le parole: *od il fatto imputato non costituisce un reato ai termini della legge*. Se il magistrato ha detto che un fatto non è reato, volete sottoporre l'impiegato ad un Consiglio di disciplina per castigarlo di un fatto che non è reato? Davvero ciò mi sembra eccessivo. Io vorrei cancellare le accennate parole, e ne fo proposta.

Senatore CANONICO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore CANONICO. Io sarei perfettamente di accordo col sentimento espresso dall'on. Senatore Errante, se il diritto e la morale si confondessero insieme e formassero una cosa sola, ma può benissimo darsi che il fatto, sebbene non costituisca reato, sia tuttavia un'azione riprovevole.

Altra cosa è procedere contro un impiegato, altra cosa è sottoporlo ad un Consiglio disciplinare, motivo per cui sarei d'avviso di mantenere la dizione dell'articolo del progetto di legge quale ci viene proposto.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore ERRANTE. Qui non dobbiamo fare un esame di coscienza. Non si tratta di condotta più o meno regolare; per questo vi sono altri rimedi. Un impiegato è stato illegittimamente imputato di un fatto il quale non era reato, e condotto ingiustamente dinanzi ai tribunali. Si fermi qui il legislatore, nè proceda oltre; c'è una dichiarazione del magistrato che l'imputazione non costituisce reato. Ma, si dice, quell'azione potrebbe costituire un altro peccato qualunque.

Ora, io osservo che qui parliamo di decadenza di diritto, di punizione, di Commissione inquirente: nè parmi che ciò che ha detto l'onore-

vole Senatore Canonico tolga il dubbio e la difficoltà.

Abbiamo la sentenza che dice: Qui non c'è reato. Per me ciò basta, perchè non si tratta di mancanza di prove, d'indizi, o di essere l'azione penale prescritta o in altro modo estinta; ma d'una dichiarazione espressa d'inesistenza di reato.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Nel sistema di questa legge si è voluto evitare che simultaneamente siano chiamati a pronunziarsi sopra uno stesso fatto i Tribunali ed i Consigli disciplinari.

Quindi può benissimo avvenire il caso che per un determinato atto sia stata aperta una azione penale, e che in seguito al giudizio penale, sia stato riconosciuto l'atto imputato non essere reato. Ma ciò non esclude che l'atto medesimo possa cadere ancora sotto le disposizioni di questa legge, perchè potrebbe un tale atto essere appunto uno di quelli per i quali sono state stabilite le pene disciplinari.

Dunque dove finisce il reato, può benissimo incominciare il caso disciplinare, ed è appunto per giudicare se ciò avvenga, che si è voluto costringere l'impiegato, quand'anche non sia stato condannato, a passare sempre davanti il Consiglio di disciplina.

Senatore ERRANTE. Una sola parola e finisco.

Se si fosse detto che il Ministero potesse sottoporre al Consiglio di disciplina quelli per cui si è dichiarata la inesistenza del reato, potrei comprendere siffatta facoltà concessa al Ministero, sebbene mi paia eccessiva. Ma quando si dà l'obbligo di sottoporre al Consiglio di disciplina quegli per cui si è dichiarata la inesistenza del reato, questa necessità assoluta mi pare sia in contraddizione con la sentenza del magistrato.

Nel progetto quale è proposto non si tratta di facoltà concessa al Ministro, si tratta dell'obbligo di sottoporre al Consiglio di disciplina l'impiegato assoluto! Ma sarebbe troppo sottoporre per necessità ad un Consiglio di disciplina chi è stato dichiarato non colpevole perchè non esisteva il reato; potrebbe il Consiglio di disciplina contraddire ed offendere la sentenza del magistrato.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Io prego l'onorevole Senatore Errante di voler considerare che è una garanzia seria che si dà con questo articolo all'impiegato; perchè questi, quando pure sia stato messo fuori di giudizio per insussistenza di reato, conserva cionondimeno tutto l'interesse di essere completamente lavato di ogni macchia, perfino del sospetto d'immoralità.

Ora non dev'essere in facoltà del Ministro il mandare o non l'impiegato davanti al Consiglio di disciplina. È la legge che deve provvedere. Abbia pure il tribunale assoluto l'impiegato, ma il Consiglio di disciplina ha ancora qualche cosa da vedere. Esso dirà se il fatto imputato e che fu riconosciuto non costituire reato, non fosse per avventura uno di quegli atti che offendono, come diceva poc'anzi l'onorevole Senatore Canonico, la moralità e l'onoratezza della persona.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. A dire il vero, a me pare che l'articolo in discussione debba essere conservato tal quale è stato proposto, e, pur apprezzando le savie osservazioni dell'onorevole Senatore Errante, dico francamente che l'impiegato deve esser sottoposto al Consiglio di disciplina, anche quando il Giudice penale abbia pronunciato sentenza di non costituire reato il fatto a lui imputato. Se volete conservare il prestigio e l'autorità dei pubblici funzionari, non si deve perdere di mira che l'onorabilità dell'impiegato è un presupposto essenziale per potere rimanere nell'impiego, e l'esito favorevole di un giudizio penale non è sufficiente per restituire a lui la pubblica stima e la fiducia che deve ispirare. Per i fatti riprovevoli non sempre si può incorrere nelle sanzioni penali, avvegnachè mancano gli estremi del reato, e ciò non ostante l'impiegato incorre nel pubblico biasimo. Abbiamo veduto impiegati tradotti nel giudizio penale per avere a fine di lucro allontanato oblatori dai pubblici incanti per alienazione di beni demaniali, ma per essere mancato uno degli elementi costitutivi del reato si è dovuto dichiarare di non farsi luogo a procedimento; ma ciò non ostante

i fatti addebitati a questo impiegato erano così gravi, che bene a ragione il Governo ha dovuto rimuoverlo dall'impiego per indegnità. Bene spesso nei giudizi di falso, di frode o di appropriazione indebita, deve considerarsi il fatto riprovevole come materia di giudizio civile, e ciò non ostante non può più ispirare fiducia l'impiegato incorso in queste turpitudini. Non occorre moltiplicare gli esempi.

Si vede bene adunque che non si viene meno al rispetto dovuto all'autorità della cosa giudicata, sottoponendo l'impiegato assolto per inesistenza di reato al Consiglio di disciplina, il quale dev'essere desiderato dallo stesso impiegato per purgarsi di qualunque taccia d'indegnità, poichè se egli riuscirà a giustificare la sua onorabilità, la deliberazione del Consiglio di disciplina sarà per lui un titolo, che lo farà ritornare nella stima del Governo e del pubblico e potrà mantenere alta la fronte con coloro che lo avevano ingiustamente accusato.

DEPRETIS, *Presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno*. Io ringrazio il Senatore Miraglia, perchè ha già detto, e molto meglio di me, quello che io avrei potuto aggiungere in risposta all'onorevole Senatore Errante.

Quindi non ho che a pregare il Senato di votare il testo della legge come è redatto, e di non aderire alla proposta del Senatore Errante.

Aggiungerò un solo argomento.

Questa legge, colle sanzioni penali e coi Consigli di disciplina che vi sono istituiti, mira, in forme miti se volete, a far osservare dagli impiegati la disciplina che è pure tanto necessaria, affinchè essi possano serbare sempre integri di fronte al pubblico il proprio onore e la propria reputazione.

Ora in fatto di disciplina, noi abbiamo già da molto tempo una legge molto chiara, la legge militare.

Se un militare è accusato di un reato e il tribunale lo assolve, egli è tuttavia ancora sottoposto al Consiglio di disciplina.

Anche per quest'esempio mi pare che non ci sia ragione di abbandonare la redazione dell'articolo quale è presentato al Senato dall'Ufficio Centrale.

PRESIDENTE. Se nessun altro chiede la parola, pongo ai voti l'articolo 51.

Chi intende di approvarlo, è pregato di sorgere.

(Approvato).

Art. 52.

L'impiegato può essere rivocato, sentito il Consiglio di disciplina, per alcuna delle cause seguenti:

Recidiva nei fatti che diedero luogo alla sospensione di secondo grado;

Mancanza contro l'onore;

Condanna alla pena del carcere oltre tre mesi, salvo quanto è disposto nell'articolo seguente.

Il decreto di revocazione dovrà essere preceduto da deliberazione del Consiglio dei Ministri: è notificato all'impiegato, e, quando fosse disforme dal parere del Consiglio di disciplina, sarà motivato.

(Approvato).

Art. 53.

S'incorre di diritto nella destituzione nei seguenti casi:

Condanna a pena criminale, quando anche non tragga seco l'interdizione dai pubblici uffizi;

Condanna a pena correzionale per reato di furto, falso, frode, appropriazione indebita, corruzione, concussione, malversazioni, attentato ai costumi;

Condanna per un reato qualunque che importi la pena del carcere con l'aggiunta della interdizione dai pubblici uffizi o della sorveglianza speciale della polizia.

(Approvato).

Art. 54.

Si fa luogo alla destituzione, sentito il Consiglio di disciplina per le cause seguenti:

Offese alla persona del Re, alla famiglia reale, alle Camere legislative o pubblica manifestazione di opinioni ostili alla monarchia costituzionale o all'unità della nazione;

Grave mancanza contro l'onore;

Accettazione di doni o di partecipazione ai lucri sperati dagli'interessati alla trattazione o

risoluzione di un affare di ufficio, o dai loro mandatari;

Violazione dolosa del segreto d'ufficio in pregiudizio dello Stato o dei privati o propagazione di notizie che possono recar danno all'interesse dello Stato o perturbazione nella pubblica sicurezza.

Il decreto di destituzione dovrà essere preceduto da deliberazione del Consiglio dei Ministri: sarà sempre motivato e notificato all'impiegato.

(Approvato).

Art. 55.

L'impiegato revocato o destituito non può più essere riammesso in servizio.

L'impiegato revocato però, a differenza del destituito, conserva i diritti a pensione o ad indennità, che secondo la legge possono spettargli.

(Approvato).

Art. 56.

La destituzione con perdita del diritto acquisito a pensione dev'essere preceduta dal parere della Commissione istituita coll'articolo 32 della legge 14 giugno 1864 sulle pensioni civili.

(Approvato).

TITOLO VII.

Dei reclami al Consiglio di Stato.

Art. 57.

La cognizione delle controversie intorno ai rapporti fra l'amministrazione e gl'impiegati ed intorno ai conseguenti diritti ed obblighi, le quali dipendano da interpretazione od applicazione di legge o regolamento generale di pubblica amministrazione, è esclusivamente devoluta al Consiglio di Stato il quale giudicherà in via contenziosa.

Il ricorso al Consiglio di Stato non sarà ammesso se prima non avrà pronunciato su di esso Consiglio di amministrazione, e ove si tratti dei funzionari contemplati dall'articolo 11, il Consiglio istituito dall'articolo 10.

I funzionari e gl'impiegati trasmetteranno in via gerarchica al Consiglio istituito dall'articolo 10 ed ai Consigli di amministrazione e di disciplina i ricorsi relativi alle controversie devolute alla cognizione del Consiglio di Stato. Le forme ed i termini per la presentazione e l'esame dei ricorsi saranno stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 73.

Nulla resta innovato alle leggi e ai regolamenti che contengono norme particolari di giurisdizione e di procedura per determinate categorie di ufficiali dello Stato.

(Approvato).

#### Art. 58.

È parimente aperto reclamo al Consiglio di Stato contro i provvedimenti emanati, previo parere del Consiglio di amministrazione e di disciplina:

1. Se le forme prescritte dalla legge siano omesse o violate;
2. Se il provvedimento contenga violazione o falsa applicazione della legge;
3. Se il Consiglio di disciplina che ha pronunciato non era costituito nel modo prescritto dalla legge.

Il termine perentorio per reclamare è di trenta giorni che decorrono dal giorno della notificazione di cui all'ultimo capoverso degli articoli 52 e 54.

(Approvato).

#### TITOLO VIII.

##### Dei sequestri, pignoramenti e ritenute sugli stipendi degli impiegati.

#### Art. 59.

Per i debiti contemplati negli articoli 36 e 45 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, l'auto-

rità giudiziaria può autorizzare sequestri e pignoramenti sugli stipendi o pensioni complessivamente fino al quarto del loro ammontare.

L'amministrazione ha la prelazione nel suo concorso coi privati,

Nulla è innovato alle disposizioni delle leggi 14 agosto 1862, n. 800 per la istituzione della Corte dei conti e 22 aprile 1869, n. 5026 sulla amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla Contabilità generale.

(Approvato).

#### Art. 60.

Durante il giudizio di responsabilità, l'impiegato potrà essere assoggettato in via disciplinare e nel limite dell'articolo precedente, a una ritenuta sullo stipendio a titolo di rifacimento dei danni inferiti per sua colpa all'amministrazione.

(Approvato).

#### TITOLO IX.

##### Disposizioni transitorie.

#### Art. 61.

Tutti gli impiegati dello Stato che non siano ancora ordinati secondo le categorie stabilite dall'articolo 1, dovranno, a cura delle amministrazioni alle quali appartengono, venire iscritti nei rispettivi ruoli secondo le norme da stabilirsi con decreto reale, udito il Consiglio dei ministri.

Queste norme potranno essere variate in occasione della legge sul bilancio.

(Approvato).

#### Art. 62.

Saranno considerati come appartenenti alla 1<sup>a</sup> categoria:

1. Gli impiegati dei Ministeri e delle ammi-

nistrazioni centrali che hanno grado non inferiore a quello di segretario;

2. Gli impiegati delle amministrazioni provinciali che hanno grado non inferiore a quello di segretario nel Ministero.

Saranno assegnati alla categoria di ragioneria gli impiegati dei Ministeri e delle amministrazioni provinciali, i quali vi abbiano titolo a giudizio di una Commissione da nominarsi a tale scopo con decreto regio per ciascun Ministero.

(Approvato).

#### Art. 63.

Gli impiegati non contemplati negli articoli precedenti qualora aspirino agli uffici della prima categoria, dovranno entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge farne domanda e sostenere l'esame per l'ammissione alla detta categoria.

Superando la prova verranno collocati nella categoria stessa in posti corrispondenti, per quanto sia possibile a ragione di stipendio di mano in mano che divengono vacanti.

Sopra proposta del Consiglio di amministrazione saranno dispensati dal detto esame quegli impiegati e volontari i quali avendo già sostenuto un esame corrispondente a quello dell'articolo 18 dimostrassero altresì di avere successivamente coi prestati servizi dato prova di idoneità.

(Approvato).

#### Art. 64.

I ministri, sentiti i Consigli di amministrazione, potranno tener conto anche dell'anzianità complessiva di servizio nel caso di impiegati provenienti dalle cessate amministrazioni, la carriera dei quali fosse danneggiata dalle parificazioni di grado e dai riordinamenti di classe che ebbero luogo nei vari rimaneggiamenti degli uffici.

(Approvato).

#### Art. 65.

Gli stipendi dei quali sono presentemente provvisti gl'impiegati che, per effetto dell'applicazione della presente legge, fossero chiamati ad occupare posti meno retribuiti, saranno conservati *ad personam* col titolo e cogli onori del posto fino a quando gl'impiegati stessi vengano promossi o chiamati ad occupare altri uffici corrispondenti.

(Approvato).

#### Art. 66.

Gli scrivani e i diurnisti che si troveranno in servizio al momento della pubblicazione di questa legge, dopo cinque anni di non interrotto servizio e dopo avere dato prova di capacità, dovranno a parità di condizione essere preferiti tanto a coloro che sono indicati nelle categorie 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> dell'articolo 14 [di questa legge quanto agli estranei nel conferimento degli impieghi d'ordine senza riguardo alla loro età e senza bisogno della presentazione dei certificati di licenza, di ginnasio o di scuole tecniche.

(Approvato).

#### Art. 67.

Finchè i gradi e le classi degli impiegati del Ministero dell'Interno iscritti nei ruoli organici della carriera amministrativa non saranno pareggiati per la denominazione ed i corrispondenti stipendi ai gradi ed alle classi degli impiegati degli altri Ministeri, gli esami di promozione dei quali all'articolo 17 saranno fatti al passaggio dal grado di segretario a quello di primo segretario nella carriera del Ministero dell'Interno ed al passaggio dal grado di segretario a quello di consigliere nella carriera dell'amministrazione provinciale.

(Approvato).

#### Art. 68.

Sono mantenuti, per le promozioni di classe

i diritti acquisiti dagli attuali impiegati in virtù delle disposizioni vigenti.

(Approvato).

Art. 69.

Le disposizioni degli articoli 1, 3, 10, 24 non saranno applicabili agli impiegati civili dipendenti dai Ministeri della Guerra e della Marina quando abbiano grado militare od assimilato a quelli dell'esercito o dell'armata.

Parimenti gli articoli 1, 3 e 13 non saranno applicabili agli impiegati in servizi speciali e tecnici dipendenti da altri Ministeri per i quali si provvede o sarà provveduto con apposito regolamento anche per la parte che riguarda speciali penalità richieste dai servizi medesimi.

Il primo capoverso dell'articolo 6 non si applica agli insegnanti, salve le disposizioni speciali delle leggi e dei regolamenti relativi alla pubblica istruzione.

(Approvato).

Art. 70.

Gli scrivani e tutti coloro che sono pagati a giornata o retribuiti ad opera od a cottimo non acquistano alcuno dei diritti spettanti agli impiegati dello Stato.

(Approvato).

Art. 71.

Nulla è innovato alle leggi sull'ordinamento giudiziario, sul Consiglio di Stato, sulla Corte dei conti, sull'istruzione pubblica, sui lavori pubblici, sulle avvocature erariali, e alle altre leggi speciali, in quanto contengono disposizioni contrarie o diverse dalla presente legge.

(Approvato).

Art. 72.

Con regolamento approvato per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, sarà provveduto alla esecuzione della presente legge e segnatamente alle norme per i procedimenti dei Consigli di disciplina e di amministrazione.

(Approvato).

Senatore TORNIELLI, *Relatore*. Può essere avvenuto che, essendosi trasportate alcune disposizioni di questa legge da un luogo ad un altro, i riferimenti degli articoli non si riscontrino più esattamente. Onde io prego l'onorevole Presidente di volere domandare al Senato la facoltà per l'Ufficio Centrale di rivedere i riferimenti degli articoli affinché la loro numerazione riesca regolare.

PRESIDENTE. Questa facoltà è dal Regolamento consentita all'Ufficio Centrale; di guisa che, se niuno fa opposizione, la s'intende ammessa senz'altro.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani.

Al tocco e mezzo. — Conferenza degli Uffici riuniti per la lettura e svolgimento di una proposta di legge d'iniziativa del Senatore Torelli.

Alle ore due pom. — Seduta pubblica.

Votazione segreta del progetto di legge sullo stato degli impiegati civili;

Interpellanza del Senatore Pantaleoni al Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Interno, intorno all'emigrazione italiana.

La seduta è sciolta (ore 5 e 40).