

LXVI.

TORNATA DEL 1° MAGGIO 1901

Presidenza del Presidente SARACCO.

Sommario. — *Comunicazione — Risultato di votazione — Discussione del disegno di legge: « Disposizioni sui ruoli organici delle Amministrazioni dello Stato » (N. 83) — Parlano nella discussione generale del progetto di legge, modificato dall'Ufficio centrale, i senatori Miraglia, Paternò, Pierantoni, Lampertico, Ricotti, Astengo, relatore, ed il presidente del Consiglio dei ministri — Chiusura della discussione generale — Approvazione dell'art. 1 — Proposta di modificazione all'art. 2 fatta dal senatore Paternò, al quale risponde il senatore Astengo, relatore — Approvazione degli articoli 2 e 3 — Reintegrazione nel progetto dell'Ufficio centrale, sotto il n. 4, dell'art. 5 del progetto ministeriale, a proposta del senatore Ricotti — Conversione dell'art. 4 in ordine del giorno, a proposta del senatore Ricotti, accettata dal presidente del Consiglio e dal relatore senatore Astengo, cui si associano i senatori Taiani e Finali — Approvazione dell'ordine del giorno — Rinvio del progetto di legge allo scrutinio segreto.*

La seduta è aperta alle ore 15 e 20.

Sono presenti il presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri dell'interno, e della guerra.

DI PRAMPERO, *segretario*, dà lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale è approvato.

Comunicazione.

PRESIDENTE. Do lettura di un telegramma del rettore dell'Università di Torino, pervenuto alla Presidenza del Senato:

« In nome Corpo accademico ringrazio vivamente il Senato e V. E. per le condoglianze deliberate e partecipatemi per morte senatore professore Bizzozero.

« Rettore
« FILETTI ».

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione di ballottaggio per la nomina di un commissario nella Commissione per la biblioteca:

Senatori votanti	112
Maggioranza	57
Il senatore Mariotti	ebbe voti 59
» Vitelleschi	» 46
Voti nulli o dispersi	7

Proclamo quindi eletto il senatore Mariotti a commissario nella Commissione per la biblioteca.

Discussione del disegno di legge: « Disposizioni sui ruoli organici delle Amministrazioni dello Stato » (N. 83).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge: « Disposizioni

sui ruoli organici delle Amministrazioni dello Stato ».

Interrogo il signor presidente del Consiglio se consente che la discussione si apra sul progetto modificato dall'Ufficio centrale.

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. Accetto che la discussione si apra sul progetto dell'Ufficio centrale.

PRESIDENTE. Allora prego il senatore segretario Di Prampero di darne lettura.

DI PRAMPERO, *segretario*, legge:

(V. Stampato N. 83-A).

PRESIDENTE. La discussione generale è aperta. Ha facoltà di parlare il presidente del Consiglio.

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. Questo disegno di legge, come il Senato sa, è stato presentato dai miei egregi predecessori, l'onorevole Pelloux prima e l'onorevole Saracco poi. Io non di meno, pur dichiarando che avrei preferito, non occorre ne dica le ragioni, il disegno di legge ministeriale, per deferenza all'Ufficio centrale, non faccio nessuna opposizione al progetto di quest'ultimo e lo accetto.

TAIANI, *presidente dell'Ufficio centrale*. L'Ufficio centrale ringrazia l'on. Presidente del Consiglio di questa sua dichiarazione.

MIRAGLIA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

MIRAGLIA. Il disegno di legge sottoposto all'esame del Senato ha un'alta importanza politica e giuridica, perchè tocca le prerogative dei poteri pubblici, e nello stesso tempo tende a costituire l'amministrazione sul fondamento della legge.

Contro ogni specie di proposta di legge che limita l'azione del potere esecutivo in fatto di ruoli organici si eleva sempre questa obiezione: Il Governo, giudice competente e responsabile del più conveniente andamento dei pubblici servizi, deve avere una certa libertà d'azione, per poterli atteggiate secondo la varietà delle circostanze.

Non bisogna mettere il Governo nella necessità di ricorrere ad ogni piè sospinto al Parlamento per tutte le specie di modificazioni organiche, comprese quelle di poca importanza. È strano, si dice, che il Governo, per accrescere, per esempio, il numero degli impiegati postali e telegrafici in un ufficio, essendo cre-

sciuto il traffico locale, debba presentare un disegno di legge.

L'indugio parlamentare può arrecare danno all'amministrazione, e talvolta può far fallire un'iniziativa felice, una riforma opportuna, mangiando i ministri.

Ecco in termini precisi l'obiezione.

Nessun dubbio che amministrare vuol dire disporre, regolare, ed anche organizzare pubblici servizi.

È incontrastabile questa funzione organatrice del Governo, che è conseguenza logica del concetto stesso di Governo; come è oramai da tutti ammesso che i limiti naturali di tale funzione s'incontrano nell'approvazione parlamentare delle spese e nella presenza della legge.

Questa funzione è più libera, se la legge manca, perchè in questo caso il limite dell'azione del Governo si trova solo nelle norme generali del diritto pubblico del paese. Essa è meno libera, se invece la legge crea il servizio pubblico, nel qual caso il Governo trova il limite nella legge stessa. Il Governo può ordinare in tema di esecuzione alcuni organi, ma non può fare di pianta tutto, come nell'ipotesi della mancanza della legge e della creazione del servizio pubblico per sua iniziativa.

Non è da obliare che il sistema rappresentativo ha percorso due fasi. In una prima fase è il Governo che crea più di frequente i servizi pubblici e li regola. In una seconda fase di sviluppo è la legge che piglia il posto del decreto reale. Sorge così il principio, che ogni servizio pubblico debba essere determinato dalla legge. In virtù del nuovo principio gli atti organici governativi si trasformano a grado a grado in atti di legge. Questa trasformazione graduale si vede in tutti gli Stati, in cui il sistema rappresentativo ha raggiunto il suo pieno sviluppo.

La legge in questa seconda fase s'impadronisce di tutte quelle materie che rientrano nel suo dominio, come le attribuzioni, le competenze, le giurisdizioni e la gerarchia, cioè di tutti gli elementi del servizio pubblico. Non vi è servizio pubblico senza tutte queste cose. E s'impadronisce ancora degli organismi dei servizi pubblici, cioè dei Ministeri, di cui determina il numero e la composizione.

Non vi è qui un assorbimento del potere esecutivo, perchè si tratta della sua *costituzione*, la quale è argomento di legge. L'esercizio di

tale potere rimane integro, come intatta rimane la sua appartenenza.

Risultato dell'evoluzione storica del sistema rappresentativo è questo: da un lato il paese partecipa più largamente mercè i suoi rappresentanti all'amministrazione di sè, e dall'altro si ordina l'amministrazione per legge. L'amministrazione così ha un fondamento stabile, percorre la sua via senza essere turbata dagli influssi della politica, e si separa dal Governo come ente politico.

I funzionari rispondono innanzi alla legge dell'esercizio delle attribuzioni, che la legge stessa ha loro affidate, ed i ministri rispondono dell'esercizio delle loro facoltà di ordinare e vigilare, senza potere sostituire la loro azione a quella dei funzionari.

Con queste idee, che sono il portato della evoluzione del sistema rappresentativo, e non l'effetto di speculazioni astratte, conviene giudicare i due progetti che ci sono ora innanzi.

Il progetto ministeriale si riduce a tre proposizioni: 1^a sempre quando vi è una variazione di stipendio per grado e per classe, o un aumento di spesa, occorre una legge speciale; 2^a quando vi è un aumento di spesa, e si può compensare con economie su altri capitoli, o con entrate derivanti da modificazioni organiche, basta la legge del bilancio; 3^a in tutto il resto ha vigore il decreto reale.

Il principio del disegno ministeriale è dunque questo: il decreto reale governa il ruolo organico in tutto, meno nel caso di variazione di stipendio, e di accrescimento di spesa.

Questa è la regola. È naturale che il Governo, dovendo accrescere la spesa, e volendo raggiungere la meta con i minori ostacoli, si studi innanzi tutto di prendere la via più breve e si serva della legge del bilancio. Esso cercherà compensi con economie in altri capitoli del bilancio stesso, o si sforzerà di dimostrare che dalle modificazioni organiche proposte possano sorgere altri fondi per avere l'equivalente della spesa cresciuta. E solo quando non potrà in questa maniera giustificare l'aumento della spesa ricorrerà, ma in ultimo luogo, alla legge speciale.

Come vedesi, nel progetto ministeriale la legge ha un minimo d'intervento in fatto di ruoli, e per sola ragione finanziaria. Tutte le altre parti del ruolo dipenderebbero dal decreto.

Il progetto ministeriale si fonda sulla confusione tra la legge del bilancio e le disposizioni organiche. Non bisogna dimenticare che la legge del bilancio ha un necessario riferimento con le leggi organiche, le quali stanno *per sè stesse*.

Queste modificazioni organiche, quando sono legate col bilancio non attirano sufficientemente l'attenzione del Parlamento, perchè nel bilancio vi è un gran complesso di cose a cui è pur uopo badare.

I ruoli organici allegati al bilancio, ch'è legge annuale, hanno l'instabilità che si vorrebbe evitare.

Con il progetto ministeriale la prerogativa della Camera dei deputati in materia di leggi finanziarie verrebbe ad essere ampliata, perchè la priorità di esame, che ha per le leggi finanziarie, si estenderebbe pure alle disposizioni organiche.

Col progetto stesso possono sempre verificarsi gl'inconvenienti tante volte deplorati, cioè la creazione di direzioni generali e l'accrescimento del numero degli impiegati superiori e la diminuzione del numero degli impiegati inferiori, senza aumento di spesa. Ed io aggiungo: senza utilità per l'amministrazione; la quale non raramente da tali riforme può averne danni positivi, con lesioni di diritti acquisiti.

Aggiungasi che non sempre le economie previste, le quali dovrebbero compensare la maggiore spesa, si verificano. Esse talvolta si verificano in misura inferiore a quella prevista.

Non è impossibile che tali economie rappresentino dannose diminuzioni di spesa in certi servizi, e quindi si senta dopo il bisogno di ripristinare gli stanziamenti.

È difficile poi ottenere nuovi cespiti dalle modificazioni organiche; ma ammesso che si ottengano, può avvenire che l'anno dopo il loro gettito non sia più quello immaginato. Ed in questi casi di economie da eliminare o di redditi in parte falliti quale sarà la sorte delle modificazioni organiche introdotte con la legge del bilancio?

Più convincente e più rispondente all'esigenza moderna del sistema rappresentativo è la proposta dell'Ufficio centrale. Essa segna un notevole progresso, perchè non è il ruolo nei soli effetti degli stipendi che cade sotto il dominio della legge; ma è tutto il ruolo nelle sue varie parti, numero di funzionari, classi,

gradi, parificazioni e passaggi da ruolo a ruolo, che vi è sottoposto.

La legge, secondo la proposta dell'Ufficio centrale, va più in là dello stipendio, e tocca gli altri elementi che nel disegno ministeriale dipenderebbero dal decreto.

Conseguenza diretta ed immediata del nuovo principio è questa: non il solo numero dei Ministeri è determinato per legge, ma anche la loro composizione organica. Se i ruoli sono intangibili per decreto, non si può dubitare che la conseguenza sia vera.

Dicevo che questo è un notevole progresso, perchè ci avviciniamo sempre più all'ideale che i servizi pubblici debbano essere determinati dalla legge. Se la proposta è approvata, si ha il vantaggio immediato di rendere al ruolo organico la stabilità che vogliamo che abbia nella sua composizione, e siamo già sulla via di vedere presto o tardi tutti i servizi pubblici determinati dalla legge. Non è possibile che la legge regoli le parti più importanti della gerarchia, rappresentata dai ruoli dei funzionari nominati con decreto reale, e lasci fuori della sua orbita nientemeno che le attribuzioni e le competenze, e talvolta le giurisdizioni: cose tutte che implicano rapporti con i cittadini, i cui diritti ed interessi debbono essere efficacemente tutelati nei Governi di partito.

Di fronte a questi vantaggi, che presenta la proposta, non ha molto valore l'ultima parte dell'obiezione, che ho esposto al principio. Si dice: Limitando la libertà del potere esecutivo, ad ogni piè sospinto dovrete ricorrere al Parlamento per cose di non grande importanza, come nel caso dell'aumento di numero degli impiegati postali e telegrafici in luoghi in cui il traffico esige tale aumento.

La risposta all'obiezione non è difficile. In simili casi gli organici stabiliscono il numero complessivo dei funzionari; la distribuzione nei vari uffici locali è affare di amministrazione, e non vi è bisogno della legge. Se il bisogno lo richiede, vi è l'espedito delle applicazioni, con cui si può far fronte a queste esigenze di servizio. Se poi vi è manifesta necessità di aumento d'impiegati, si presenta al Parlamento una di quelle leggi, che passano facilmente. Vi sarà forse un ritardo, ma si eviteranno gli inconvenienti a mali maggiori, che

derivano dagli ordinamenti degli uffici per decreti mutabilissimi.

In conclusione, a me pare che la proposta dell'Ufficio centrale sia preferibile, perchè è più liberale di quella ministeriale, ammettendo essa un più largo concorso del Parlamento nell'amministrazione; e perchè è più legale, nel senso cioè che dà ad una parte importante dei servizi pubblici, alla gerarchia degli impiegati nominati con decreto reale, una costituzione giuridica, sicura e salda.

La proposta dell'Ufficio centrale è la più vicina al principio moderno, che il servizio pubblico debba nascere e reggersi con la legge, e la meno discosta dall'ideale del Governo libero secondo legge. (*Bene*).

PATERNÒ. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PATERNÒ. La legge, che oggi si discute, fu in diverse occasioni reclamata dallo stesso Senato. Quindi sembrerà strano che io parli contro di essa, e perciò ho il dovere di spiegare le ragioni della mia opposizione.

Discutendosi i bilanci del 1898-99, la Commissione permanente di finanze, allarmata dalle numerose modificazioni di organici introdotte, specialmente nei bilanci di grazia e giustizia, dell'istruzione pubblica e delle poste e dei telegrafi, preoccupata dal ripetersi troppo frequente di simili mutamenti, proponeva al Senato un ordine del giorno del seguente tenore:

« Il Senato dichiara che, con l'approvazione della somma complessiva stanziata nel titolo I dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione pubblica, quale fu votato dall'altro ramo del Parlamento, non intende di approvare la proposta della aggiunta, di una nuova divisione del ruolo organico di questo Ministero ».

Debbo affrettarmi a dichiarare che come componente della Commissione permanente di finanze, io fui il solo che mi opposi a questo ordine del giorno, per varie ragioni che non è qui luogo di esporre.

Il fatto è che, venuta la discussione in Senato, il Ministero non accettava l'ordine del giorno; ed allora la Commissione di finanze tornò a riunirsi, e dopo animata discussione lo modificò nel modo seguente:

« Il Senato invita il Governo a presentare un progetto di legge, il quale stabilisca che le

variazioni dei nuovi organici dei Ministeri e delle amministrazioni che ne dipendono, siano proposte con disegni speciali ».

Anche a questo ordine del giorno fui contrario nella Commissione permanente di finanze, e fui contrario in Senato, dove dichiarai che a me sembrava che si volesse, con una legge di questo genere, mettere troppi vincoli a quello che credevo fosse attribuzione del potere esecutivo.

Aggiungerò che in linea di conciliazione, nella Commissione permanente di finanze, io avevo proposto un altro ordine del giorno così concepito:

« Il Senato invita il Governo a presentare un progetto di legge nel quale siano indicate quali modificazioni di organico possano farsi in sede di bilancio, quali debbano farsi per leggi speciali ».

C'era infatti nel mio pensiero che, quando si trattava di modificazioni di organici veramente importanti e profonde, fosse conveniente si facessero per legge: ma, quando si trattava di piccoli ritocchi degli organici, o di distribuzione interna, che un ministro credesse di utile per svolgere meglio la sua azione; e queste modificazioni potevano ottenersi o senza aumento di spesa o con piccola variazione di spesa, non era il caso di venire innanzi al Parlamento con una legge.

Però questo ordine del giorno da me proposto in Commissione permanente di finanze non ebbe fortuna, e venuti alla votazione, che io domandai, ebbe il mio solo voto. Ma ritornata la discussione pubblica, nemmeno l'ordine del giorno della Commissione di finanze fu approvato dal Senato, anzi la Commissione finiva per ritirarlo, contentandosi delle dichiarazioni fatte dal presidente del Consiglio del tempo, senatore Pelloux.

Il Senato comprenderà che dopo essermi manifestato così recisamente contrario a questo progetto di legge, oggi non poteva decentemente rimanere silenzioso, ed è questa la ragione per la quale ho preso la parola.

Premetterò che in fondo il progetto di legge quale è stato ultimamente presentato dal Governo corrisponde alle idee da me sostenute nella Commissione di finanze, perchè distingue appunto le variazioni di organico che possono farsi in sede di bilancio da quelle che debbono

farsi per legge, mentre si era da taluni desiderato che le modificazioni, nessuna esclusa, dovessero farsi per legge speciale: non così quello modificato dell'Ufficio centrale.

Ma il progetto di legge in discussione nelle sue due varianti, cioè quello del Governo e quello proposto dall'Ufficio centrale si può dividere nettamente in due parti; una parte che comprende gli articoli dal due al cinque, tratta la questione degli organici dei Ministeri, l'altra è costituita dall'art. 1. Questo articolo 1°, in vero, non ha nulla da fare con gli organici degli impiegati, ma è un articolo che mira esclusivamente ad abrogare la legge del 12 febbraio 1888. E però è bene che io ricordi a me stesso prima che il Senato dia il suo voto, le origini di questa legge che si vuol distruggere.

Questa legge nel suo art. 1 risolve una vecchissima ed assai agitata questione dei limiti fra il potere esecutivo ed il potere legislativo.

La Camera italiana, salvo qualche eccezione, l'ha risolta sempre in un senso; oggi si vuol risolvere nel senso diametralmente opposto.

Non ho bisogno di rammentare al Senato quello che è avvenuto in fatto di costituzione o di abolizione di Ministeri; tranne un solo caso, la creazione dei Ministeri e l'abolizione dei medesimi sono state fatte per decreto reale. E la Camera italiana ha sempre riconosciuto che questa era una prerogativa sovrana, che si esplica per mezzo del Governo del Re. Lo ha sempre riconosciuto; ed invero la questione fu agitata per la prima volta nel 1852 con una interpellanza del Mellana, ed il Cavour sostenne che il numero e le attribuzioni dei Ministeri, ossia l'organamento del potere esecutivo, riguarda il potere esecutivo stesso, è attribuzione del Governo del Re.

La contesa si è rinnovata in molte altre occasioni, ma è stata sempre risolta nello stesso senso. Una sola eccezione si trova ed è quella relativa all'ultima ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio che fu fatta con la legge del 30 giugno 1878.

Veramente si comprende che, in quel caso, anche non tenendo conto delle tendenze del Governo del tempo, sia stato riconosciuto utile di risolvere con una legge la controversia, perchè il Ministero di agricoltura, industria e commercio era stato creato e abolito tante volte, da rendere necessario che, una buona volta, il

potere legislativo si occupasse della questione e la risolvesse in modo definitivo. Quella legge si comprende, ma è naturale conseguenza di un caso tutto speciale.

Pur tuttavia e per nulla dimenticare, dirò che dei tentativi per fissare per legge il numero dei Ministeri erano stati fatti. Uno fu fatto nel 1868, quando fu presentata la legge sugli organici delle amministrazioni dello Stato, che è conosciuta sotto il nome di legge Bargoni; ma tutti rammentano il dibattito al quale diede luogo nell'altra Camera, e rammentano tutti che la legge Bargoni non ebbe effetto.

Un altro tentativo fu fatto dal Depretis, il quale il 3 aprile 1884 presentò una legge nella quale era fissato il numero dei Ministeri, legge che poi riprodusse il 12 giugno 1886; ma la legge non venne mai in discussione e il Depretis, pochi mesi dopo di averla presentata, per decreto reale, faceva istituire il Ministero del tesoro. Quindi contro il principio che è facoltà del Governo del Re quello di determinare il numero e la attribuzione dei Ministeri non abbiamo, da un lato, che la legge del 1878 sul Ministero di agricoltura, industria e commercio e dall'altro i due tentativi falliti, del Bargoni l'uno e l'altro del Depretis.

Ma cosa ha fatto il Parlamento italiano in questa controversia?

Ha solennemente affermato colla legge del 12 febbraio 1888 che, stabilire il numero dei ministri, e fissare le attribuzioni dei Ministeri, era competenza esclusiva del potere esecutivo.

Questo lo scopo vero, se non unico, della legge del 1888 e se essa contiene un articolo che riguarda la istituzione dei sottosegretari di Stato, non è men vero che l'art. 1 fu stabilito per troncane la questione principale, nel senso conforme all'opinione dei principali uomini politici italiani, principio che era stato vulnerato colla legge sulla ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio. Il Parlamento italiano volle che questo fatto restasse cosa isolata e speciale, e volle, in modo solenne, alla prima occasione affermare che non voleva che la legge del 1898 costituisse un precedente da essere preso per norma nell'avvenire. Ma giunti a questo punto, è bene rammentare quale è stata l'opinione dei principali uomini politici in questo dibattito.

Vi ho già citato Cavour nel 1852; vi dirò

che il 28 gennaio 1862 il Coppino diceva alla Camera queste parole: « L'art. 65 dello Statuto conferisce al Re il diritto di revocare e nominare i ministri e questo articolo fu sempre interpretato in guisa che il Re avesse il diritto di accrescere o diminuire il numero dei ministri ». Questo, dopo Cavour e circa dieci anni dopo diceva il Coppino, ed una opinione conforme manifestava il Ricasoli nella stessa discussione.

Più tardi, nel 1868, quando si discuteva la legge Bargoni, della quale ho fatto cenno, il 19 gennaio il Minghetti diceva così: « Io non vedo nessuna ragione costituzionale e non trovo esempio che si debbano per legge ripartire le attribuzioni del potere esecutivo; il diritto costituzionale richiede che degli atti amministrativi siano sempre i ministri responsabili dinanzi al Parlamento; ma in quanto al numero dei Ministeri e al reparto dell'ufficio loro, ciò deve potersi stabilire e mutare a seconda della convenienza ed opportunità. Tale eziandio la pratica di altri Governi, e se ben ricordo, nella libera Inghilterra talvolta si cambia il numero dei ministri senza l'intervento del Parlamento ».

E potrei continuare in queste citazioni, ma mi basta quanto ho detto per concludere che la legge 12 febbraio 1888 non faceva che riaffermare un principio sui diritti del Governo del Re, principio al quale il Parlamento subalpino e italiano avevano sempre reso omaggio. E questa riaffermazione era votata dalla Camera con 238 voti favorevoli contro soli 22 contrari.

Ma passiamo al Senato e vediamo quello che se ne pensasse in quest'aula.

La legge del 1888 fu esaminata da una Commissione composta dei senatori Costa, Puccioni, Auriti, Miraglia e Finali che ne fu il relatore. Mi permetterò di leggere solo un piccolo brano della relazione. « La Corona in questa materia riceve e tiene nel debito conto l'avviso dell'una e dell'altra Camera, ma la prerogativa d'aggiungere quando lo creda opportuno nuovi ministri responsabili ed affidare ad essi Dicasteri novellamente creati, non si dubita che sia prerogativa della Corona ».

Nella discussione che ebbe luogo dal 7 al 10 febbraio, molti senatori presero la parola e ve ne fu taluno che si mostrò contrario a questa legge; ma ve furono altri, e furono in maggior numero (e i voti ottenuti dalla legge lo

prova), che sostennero la tesi opposta, e siccome si tratta di argomento di molta importanza, è bene rammentare l'opinione da essi manifestata.

Il Guarneri, per esempio, così si esprime: «L'ultimo dei punti salienti di questo programma è appunto questa legge innanzi a voi pendente, la quale tende a restaurare al potere esecutivo la facoltà che lo Statuto gli aveva conferito e che la legge del 1878 gli ha tolta.

«Ed era tempo che ciò si facesse, giacchè non giova illudersi, da noi come attrove il sistema costituzionale dei tre organi legislativi tendeva a trasformarsi in un regime parlamentare.

«E che si tratti di una prerogativa regia e non ministeriale lo dimostra l'art. 65 dello Statuto nel quale è detto che al Re solo appartiene il potere esecutivo».

Ma non è della sola opinione dell'onorevole Guarneri che voglio far cenno.

La stessa tesi ha sostenuto il Cavallini, la stessa tesi ha anche sostenuto il Cambray Digny. E tenga presente il Senato che il Cambray Digny faceva parte del Ministero sotto il quale fu presentata la legge Bargoni, e dovette dire le ragioni per le quali, non già mutava d'opinione, ma per le quali, aveva acconsentito che quella legge fosse presentata.

Per essere breve, in quella discussione prese per ultimo la parola il presidente del Consiglio del tempo. Ecco cosa diceva il Crispi:

«Dunque, signori senatori, se quello è lo stato vero delle cose, io non so vedere nè la contraddizione nè il pericolo di atti arbitrari, ecc., e soggiungeva:

«Ora, o signori, vorreste affidare a siffatte costituzioni attingere norme al Governo?

«È questo ciò che un Senato conservatore può e deve desiderare.

«No, o signori, io credo che sia nostro dovere aiutare il Governo e di far sì che si costituisca base del potere pubblico e che riprenda quella potestà che gli appartiene in virtù del patto nazionale».

Dietro quest'ampia discussione il Senato approvava la legge a grande maggioranza. Ed ora viene a modificarsi questa legge, o, meglio viene a farsi, per essere più pratici, un'affermazione di principio, completamente opposta!

Orbene mi si permetta di domandare: che

inconvenienti sono avvenuti con questa legge dal 1888 fino ad oggi? Perchè, se veramente, qualche inconveniente si fosse avverato, io comprenderei che si discutesse la convenienza della modificazione: ma dal 1888 quando fu reintegrata questa facoltà sovrana (usiamo la parola usata dal Crispi), dal 1888 fino ad ora nessun Ministero, non dico, ha abusato, ma ha usato di questa facoltà; perchè nessun nuovo Ministero è stato creato, nessun Ministero è stato abolito, quindi inconvenienti non se ne sono avverati ed allora: perchè si modifica questa legge? Per fare un'affermazione di principi?

Ma, signori senatori, vi pare che sia questo il momento opportuno di venire a fare questa affermazione di principio?

Secondo me, momento più inopportuno non poteva scegliersi. Lasciate le leggi come sono e non le modificate senza ragione! E tanto meno quando si tratta di un'affermazione di principio, in un argomento intorno al quale il Parlamento si è già manifestato, e quando la legge esistente non ha dato luogo al più piccolo inconveniente.

E però, concludendo, io propongo che sia soppresso l'art. 1^o di questa legge, che sia soppresso perchè non ha ragione di essere, tranne che non sia, lo ripeto, una occasionale dichiarazione di principio.

Dirò ancora una sola parola. La quistione che discutiamo si è agitata in molti Stati e principalmente in Francia, dove si sono avuti in pratica i due sistemi.

Che il potere legislativo dovesse determinare il numero e le attribuzioni dei Ministeri fu introdotto nella Costituzione del 1793, ma la Costituzione consolare si affrettò ad abolirlo. Ritornò ad aver vigore per poco nella seconda repubblica del 1848 ma fu immediatamente abrogata: e la costituzione del '30 dà al Re, al potere esecutivo questa attribuzione, ed anche oggi nella repubblica francese è il potere esecutivo che determina il numero e le attribuzioni dei Ministri, e negli ultimi anni sono avvenute molte mutazioni specialmente pel Ministero dei culti, ora annesso a quello della pubblica istruzione, ora a quello dell'interno.

Se la legge del 1888 avesse avuto un'applicazione disastrosa o pericolosa per l'Italia, comprenderei la convenienza di mutarla; ma il farlo oggi sembra più un capriccio che un bisogno,

ed a me sembra la riforma, inopportuna e imprudente. Quindi, ripeto, propongo la soppressione di questo articolo.

Quanto agli altri articoli credo che l'Ufficio centrale avrebbe fatto meglio ad accettare la legge nella forma in cui fu presentata dal Ministero. Si comprende che gli uomini alle volte abusino del potere, ma fra i due inconvenienti, quello di avere qualche Ministero che abusa nel modificare senza plausibile ragione un organico, e quello di ricorrere ad un sistema di Governo nel quale tutto sia vincolato, tutto sia impastoiato, io preferisco il primo; perchè, nel primo caso, mi sorride se non altro la speranza che possano venire al Governo uomini sapienti e coscenziosi che facciano delle modificazioni salutari, nel secondo qualunque uomo, anche della migliore buona volontà, viene a trovarsi le mani legate per ogni miglioramento. Quindi come sistema preferisco quello che insieme con la responsabilità dà al Governo la libertà dell'azione.

E con ciò ho finito, salvo a riparlare se ne sarà il caso, nella discussione degli articoli.

PIERANTONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PIERANTONI. Io credeva che, dopo le dichiarazioni del presidente del Consiglio (che qui rappresenta l'iniziativa della Corona) che il Governo accetta gli emendamenti proposti dall'Ufficio centrale, non vi sarebbe stata discussione sul disegno di legge. Ho compreso l'alto valore del breve discorso del mio amico senatore Miraglia. Egli ha voluto commentare l'adesione del presidente del Consiglio al disegno dell'Ufficio centrale, addimostrandolo più completo, meglio rispondente ai principî giuridici. Ma non mi aspettavo il discorso del mio amico e collega Paternò, il quale ha creduto di vedere in questo progetto di legge nientemeno che una violazione delle prerogative della Corona da parte di ministri che rappresentano la Corona stessa. Egli ha parlato di capriccio, d'imprudenza, d'inopportunità. E, quando ha citato in favore delle sue opinioni quello che si disse nel 1898 da parecchi colleghi in quest'aula, ha taciuto il lungo discorso ch'io tenni in quella stessa occasione; così io rimarrei il capriccioso, l'inopportuno, l'imprudente. Ringrazio il senatore Paternò del suo silenzio, non lo accetto però, e mi sarà facile dimostrare

non solo l'alta virtù costituzionale e politica di questa legge, ma anche, me lo permetta il collega, l'inesattezza di parecchie sue allegazioni.

Creda pure, senatore Paternò, che sempre verrei a chiedere a lei i risultati delle analisi chimiche; permetta però che io, che ho sempre la mano in queste materie politiche, sia qualche volta meglio provvisto di reagenti chimici che si trovano nella vita politica; talchè io non possa avere quella specie di buona fede e di entusiasmo che ella ha per tutte le cose fatte nel passato.

Il mio egregio collega ha voluto richiamarci alle fonti, alle evoluzioni dei Governi assoluti in rappresentativi. Il senatore Paternò ci ha ricordato l'art. 65 dello Statuto. Se fosse qui costume di ricordare le discussioni della Camera elettiva, io dovrei inchinarmi innanzi a tante persone, e specialmente al Coppino, se egli mi parlasse di letteratura. Ma noi siamo in un campo ben diverso. Esisteva o no lo Stato sotto il Governo assoluto di Carlo Alberto? Esistevano i Ministeri?

Certo è che i Ministeri esistevano; e poco tempo innanzi della trasformazione del Governo assoluto in costituzionale, Alfieri aveva ottenuto la formazione del Ministero della pubblica istruzione. Ecco perchè, quando si pubblicava la Costituzione, il Re nominava e revocava i ministri, per mettere i santi nelle nicchie che esistevano.

Di modo che, onorevole amico, tanto nei Governi assoluti, quanto nei Governi parlamentari o rappresentativi, esistono i Ministeri, e i ministri sono sempre nominati dal Re, salvo il concorso dei partiti e delle elezioni popolari che additano i migliori o gli uomini più favoriti dall'ora politica.

E, quando qualcuno, leggendo l'art. 65 dello Statuto il quale dice: « il Re nomina e revoca i suoi ministri » ha creduto che vi fossero compresi i Ministeri, ha confuso l'individuo con l'ente, la persona con l'organismo.

E qui, se io avessi bisogno di portare vasi a Samo, potrei citare in appoggio moltissimi autori fuori delle contingenze delle difese politiche.

Che poi l'alta competenza d'aumentare i ministri sia del potere legislativo risulta dalla disposizione che le leggi debbono essere fatte dai tre fattori di quel potese e che i decreti

debbono soltanto provvedere per l'esecuzione delle leggi.

Per non dilungarmi di troppo, ricorderò solo che, quando si apparecchiava la guerra per la redenzione della Venezia, il Parlamento italiano fu tanto geloso delle prerogative costituzionali che, mentre per legge dava pieni poteri al potere esecutivo, permettendogli di riordinare per decreto reale le Amministrazioni esistenti nel Veneto, richiedeva espressamente che poi ne rendesse conto al Parlamento, perchè questi traducesse in leggi i decreti.

Non è solamente dal 1898-99, e in seno alla Commissione di finanze di quell'epoca, della quale è lume ed ornamento il mio collega il senatore Paternò, che cominciò la questione che oggi si dibatte; essa è anteriore a quell'epoca e rimonta a quelle forti battaglie parlamentari che io, gregario dell'opposizione, combattetti sotto le banchiere dell'illustre presidente del Consiglio che in me non deplora uno dei disertori della decima legione. Sono costante ai miei studi, alle mie convinzioni, ai miei precedenti.

Ebbene che cosa allora avveniva?

Si sa che i Governi parlamentari sono Governi di maggioranza.

Da una parte per la lunga serie di uomini che vantavano danni politici, per la continua ricerca d'impiego, la opposizione rimproverava sempre al Ministero di aumentare gli ufficiali di Stato e gli impieghi per pressioni politiche; dall'altro lato il Senato si lamentava di un eccesso nell'esercizio delle prerogative date dallo Statuto alla Camera elettiva.

Si diceva: egli è cosa vera che alla Camera rappresentativa spetta il voto privilegiato delle imposte, dei bilanci e dei tributi; ma è un eccesso quello di voler continuamente per legge di bilancio variare gli organici, perchè è materia mista codesta. Voi toccate all'ordinamento di quei Ministeri che esistono per legge.

Il Senato che è costretto a votare i suoi bilanci quasi sempre al fatale estremo dell'anno finanziario, ha seminato le sue relazioni come ha seminato le sue discussioni, di continue proteste, di continui voti.

Venne più tardi una grande discussione sopra l'abolizione del Ministero di agricoltura industria e commercio fatta per decreto reale, ed allora si combattè il Ministero che aveva soppresso quell'organismo tanto importante, e si

venne a votare una legge che fece cessare il lungo conflitto e restaurò l'equilibrio tra i due rami del potere legislativo.

Ed è la legge che mi sono affrettato a ricordare al mio egregio collega che la cercava nella sua memoria, quella del 30 giugno 1878.

Si venne poi a domandare che si facesse addirittura quello su cui oggi si discute e cioè che solo per legge si toccassero gli organici; non spaventati dai soli mutamenti che si sono fatti dal ministro della pubblica istruzione di recente, ma dal crescere continuo della forza cancelleresca, dal crescere continuo del fondo sulle pensioni e dalla violazione al diritto sanzionato dalla costituzione, la quale riconosce che tutti i cittadini possono concorrere agli impieghi secondo le leggi ed i regolamenti dello Stato.

Nella vita politica, onorevole collega, ella potrebbe vedere una quantità di regolamenti attinenti all'aumento e alla modificazione degli organici, nei quali un ministro, mentre comincia col dare le norme mediante le quali, sapendo la storia antica e la moderna e cento altre cose, si può ottenere in avvenire un impiego di 30 o 40 lire al mese, aggiunge che per la prima e sola volta si riserva nominare impiegati senza esami, fuori delle disposizioni regolamentari.

Così entrano per lo più negli impieghi ed usurpano il diritto dei cittadini, la concorrenza dell'ingegno e dell'onestà, quei capi vessilliferi delle elezioni i quali spesso vanno impiegati alle amministrazioni per la via diretta, ma qualche altra volta prendono la via indiretta dei Gabinetti ministeriali.

Nel 1888 gli impiegati, come mi disse il senatore Finali, erano 80,000, senza parlare dei 70,000 agenti di finanza; ora, avendo io dimandato alla direzione generale della statistica qual sia la cifra attuale dei funzionari dello Stato, non ho potuto averla ancora precisa. Si tratta di una grande falange per la quale io altra volta ho ricordato al Senato un detto di Abramo Lincoln.

Questi durante l'agitazione elettorale (poichè la repubblica degli Stati Uniti d'America dà al presidente il diritto di cambiare quasi tutte le funzioni del Governo federale) non volle promettere nessun impiego.

Giunto alla Casa Bianca, ricevette tante domande d'impieghi che il giorno dopo disse: mi son persuaso che lo Stato repubblicano è

uno Stato per cui un quinto della nazione vuol vivere a spese degli altri quattro quinti, mediante impiego.

Che cosa succeda presso di noi lascio analizzare dal mio egregio amico il senatore Paternò.

Ecco adunque l'alta virtù di questa legge, troppo ritardata; essa vuole reintegrare la funzione del potere spettante al Senato, vuol mantenere la giusta interpretazione dell'art. 10 che dà il voto privilegiato dei tributi e dei bilanci alla Camera elettiva, ma vuole anche liberare gli illustri uomini che si trovano al governo dello Stato dalla continua postulazione d'impieghi. Se dovessi continuare in questa materia, dovrei parlare di quello che succede degli impiegati straordinari, che poi picchiano alle aule delle assemblee legislative e vogliono passare ad una posizione stabile e bene definita. Se questo dunque è lo scopo della legge, io credo che non si possa muovere censura all'onorevole presidente del Consiglio di avere accettato e mantenuto il progetto di legge, lungamente addimandato ai predecessori. E qui, se fosse necessario di rievocare memorie, autorità di sapienti, potrei contrapporre all'ombra venerata del Ricasoli, quella del Cairoli, all'opera di altri giureconsulti quella del mio maestro e mio autore. Ma lasciamo stare i defunti.

Non è quindi positivamente esatto il dire che si voglia abrogare la legge del febbraio del 1888. Ricostruiamo le cose; dai frantumi di una statua ricomponiamo la statua medesima. L'onor. Crispi che è stato avversario dell'abolizione del ministero di agricoltura, industria e commercio, aveva proposta una disposizione identica a quella dell'art. 1^o del disegno. Ma i ministri hanno bisogno delle maggioranze. Plinio diceva: « I voti si contano ma non si pesano » e quando quell'ingegno potente del Bonghi volle nell'altra Camera fare emendamenti, ne uscì un progetto di legge di conciliazione.

Quel progetto, quando fu sottoposto all'esame del Senato, ebbe numerose opposizioni: tra le altre la mia, calorosa per quanto modesta. E si faceva una grave obbiezione all'onor. Crispi. « Ella ha accettato la potestà di modificare, d'abolire e d'aumentare i Ministeri. Ma ha fatto un'accettazione inutile: perchè oggigiorno non vi è nessun Ministero che da leggi speciali non abbia assegnate specialissime attribu-

zioni, quasi sempre giurisdizionali ». E allora si diceva: Credete voi possibile che con decreto reale si possa abolire un Ministero e nello stesso tempo togliere quei consigli, quelle mansioni, quelle competenze speciali che vanno dalle Alpi fino all'estremo confine della patria e talvolta anche sul mare? E poichè l'obbiezione era grave e faceva pericolare la legge, questa Assemblea sempre buona e mansueta, presentò un ordine del giorno in questi termini: « Il Senato prendendo atto delle dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri che la presente legge non implica facoltà di alterare l'ordinamento degli Istituti fondati per legge, passa all'ordine del giorno ».

Dunque vedete che abbiamo già una riserva in un ordine del giorno che faceva obbligo al Governo di non toccare mansioni e Ministeri che avevano funzioni, e nello stesso tempo si distruggeva la facoltà data al potere esecutivo.

Questo è lo stato delle cose presso di noi; non è poi esattamente ripetuta la storia di quanto si è fatto in altri Stati. Non bisogna confondere l'aumento dei ministri con quello dei Ministeri. L'Inghilterra che, come i miei colleghi sanno, è il Governo delle autonomie locali, delle giurisdizioni proprie, ha potuto, sino a che vissero potenti i *whigs* e i *torics*, mantenere un numero discreto di Ministeri. Più tardi ha creduto opportuno di aumentare il numero dei ministri.

John Bright era ministro dell'amministrazione del ducato di Lancaster. Sfido di trovare in qualsiasi atto che cosa sia questa amministrazione. Gli stessi ministri che avevano titoli d'onore di simil fatta ne ridevano. È la collegialità del Ministero che in tal modo si aumenta.

Nessuno ha mai impedito, dal conte di Cavour in poi, che vi possano essere ministri senza portafogli. Siccome l'art. 65 dello Statuto dice che il Re nomina i ministri, si ammise questa possibilità dell'aumento dei ministri senza che vi fossero i relativi Ministeri.

Ma osservi l'onorevole mio amico che l'Inghilterra tutte le volte che ha dovuto comporre un'amministrazione l'ha fatto per legge.

Nel 1831 fu istituita per legge il *Board* che provvede alle opere pubbliche in Irlanda, dove non era il Ministero dei lavori pubblici.

Nel 1856 si creò il *Treasury Board* per la Gran

Bretagna e l'Irlanda; il Ministero del tesoro sorse per legge.

Una legge del 1834 subordinò alla tesoreria l'ufficio del pagatore generale che prima formava un altro dipartimento. Una legge del 1856 ha istituito l'ufficio dei pagatori dell'armata e del naviglio.

Una legge del 1856 ha istituiti gli uffici dei pagatori delle note dello Scacchiere. E così, quando venne la necessità di aggiungere all'azione delle chiese e delle corporazioni educative qualche incremento e azione di Stato, vennero le leggi 19^a e 20^a dell'anno della regina Vittoria che fondarono una specie di Ministero dell'istruzione pubblica.

Nel 1868 lo Stato riscattò il telegrafo dai privati e creò il dipartimento delle poste.

Nel 1871 fu creato il Ministero del governo locale.

Nel 1854 fu creato il Ministero della guerra.

E qui possono ricordare i nostri valorosi guerrieri della Crimea qual fu il grido continuo della stampa inglese e dell'opinione pubblica contro il cattivo servizio dell'amministrazione in Inghilterra.

L'Inghilterra fece una pubblica inchiesta, fece conoscere i guai della guerra e della marina, ma disse: nulla si faccia, anche sotto la necessità, senza che vi sia una legge. E venne la legge che creò il Ministero della guerra e marina.

Non trovo in tutta la nostra evoluzione costituzionale che il solo Ministero delle poste creato per mezzo di legge, ed un Ministero abolito e restituito per legge. Dimodochè mi pare che la tradizione sia a favore di questo principio. Se si dovesse guardare alla Francia potrei citare parecchi articoli di scrittori, di pubblicisti e di deputati francesi che lodano l'Italia la quale non si abbandona all'instabilità e alla modificazione dei Ministeri.

Potrei citare il principe di Bismarck che quando ha avuto bisogno di creare a parte un'amministrazione delle foreste, ha presentato un progetto di legge al Parlamento. Ed infatti, onor. senatore Paternò, unico avversario qui dentro, crede ella che con la frase *la libertà nell'Amministrazione* si dica molto?

Io vedo da qualche tempo le frequenti crisi con le quali, chiamandosi e richiamandosi i ministri al potere, almeno si crea una scuola

di applicazione per i ministri. Ma, per il tempo che passai negli impieghi e per il tempo in cui ebbi la fiducia di qualche ministro, vidi che quasi sempre chi arriva nel Ministero è nuovo di molte consuetudini e non pratico di piccole cose.

E la necessità di riformare subito gli organici, per necessità di servizi, spesso è messa innanzi per legittimare la voglia di allargare i cerchi per far entrare vino nella botte.

Io, quindi, con lieto animo, vedo che questo progetto di legge è stato presentato all'approvazione del Senato, come sono certo che la lealtà dell'uomo che siede al Governo, lo presenterà subito e lo sosterrà nell'altro ramo del Parlamento.

Ho fede che non vi sia indugio e non toccherà a questo progetto di legge la sorte di un altro, pur incessantemente chiesto nel secolo ora chiuso, quello sullo stato degli impiegati civili.

Tale progetto di legge, dovrebbe essere raccomandato con un ordine del giorno dopo che questo in discussione sarà votato. Spero che i colleghi mi renderanno ragione di aver parlato su questa materia, perchè, dopo che il senatore Paternò, venuto assai più tardi qui dentro, ha voluto mantenere la sua opinione, era necessario che io esponessi quell'ordine di ragioni e di argomenti per i quali sono favorevole a questo disegno di legge. (*Bene*).

LAMPERTICO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

LAMPERTICO. Signori senatori. Io non ho intenzione menomamente di rifare una discussione di alta teoria costituzionale, o di legislazione comparata, che in ogni modo avrebbe avuto anche un conveniente epilogo nel discorso del senatore Pierantoni.

Io non vorrei fare una seconda edizione, non riveduta nè corretta, di discorsi fatti in simili occasioni. Io, più che un discorso, vorrei fare una dichiarazione, la quale ritrarrà autorità, più che dalle mie parole, da deliberazioni del Senato.

Non ho qui sott'occhio le due deliberazioni del Senato che potranno poi essere pubblicate in appendice alle poche parole che oggi dirò davanti al Senato. Ma, se non ho davanti il testo di queste deliberazioni, esse stanno scritte molto chiaramente nel libro della memoria,

come non dubito, che saranno nella memoria di moltissimi miei colleghi.

Vi è dunque una deliberazione del Senato, mentre era presidente del Consiglio dei ministri il deputato Cairoli, e ministro delle finanze il deputato Seismit-Doda.

Essa invitava il Governo, quando si tratta di stabilire dei nuovi Ministeri, di non farlo se non per legge. Quella risoluzione fu accettata dal Governo, e votata dal Senato con grande unanimità.

Mi richiamo inoltre ad un'altra deliberazione del Senato.

Era presidente del Consiglio dei ministri il Pelloux, e ministro di grazia e giustizia il Finocchiaro-Aprile.

In quell'occasione, e particolarmente per quanto concerne il Ministero di grazia e giustizia, sebbene si fosse potuto fare la stessa questione anche per il bilancio dell'istruzione pubblica, il Senato con pienezza di voti fece un invito al Governo di non modificare i ruoli organici, se non per legge.

Il Ministero anche allora accettò le risoluzioni del Senato. Ora viene innanzi a noi questo disegno di legge, il quale non fa che eseguire voti ripetuti con pienezza di suffragi e con l'assenso di coloro, che allora presiedevano alla cosa pubblica. Domando io: non è questa una cambiale tratta da noi, e non siamo in obbligo di farci onore? Una volta che ci viene davanti il nostro Ufficio centrale, consenziente il Governo, con una proposta, la quale non fa che effettuare le deliberazioni del Senato, io non so in verità, come si possa contraddire.

Furono citate opinioni particolari autorevolissime, furono citati precedenti dell'altro ramo del Parlamento autorevolissimi, ma, se noi rispettiamo l'autorità di chicchessia, e particolarmente dell'altro ramo del Parlamento, non dobbiamo dimenticare il fatto nostro, perchè, mediante il fatto nostro, noi abbiamo impegnato l'azione del Governo a presentare simile progetto di legge, e ci siamo impegnati ad accogliere quelle proposte del nostro Ufficio centrale, che ne agevolino la pratica applicazione.

Per tutto questo io credo che sia proprio inutile per parte mia rifarmi a quello che io stesso ho detto in tante altre simili occasioni. Più che dilungarsi in una discussione, che è stata fatta altre volte e che altre volte ebbe

da parte del Senato una risoluzione unanime, non rimane che plaudire alle proposte del nostro Ufficio centrale, consenziente il Governo.

GUARNERI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GUARNERI. Io non rifarò la discussione dottrinale. Sono però pienamente d'accordo col senatore Paternò, circa la inopportunità e la nessuna convenienza di scrivere il primo articolo nel progetto di legge presentato dal Ministero.

Le leggi non si toccano, specialmente dal Senato, se non con ponderazione, e quando una lunga esperienza ne ha fatti rilevare i difetti. Non si viene, per un astratto principio di dottrina, a toccare una legge, quando dalla sua esecuzione non sono derivati nè danni nè inconvenienti di sorta.

Noi siamo qui un corpo legislativo non cattedratico. Ma v'ha di più. Che legge è questa che verrebbe modificata? È una legge di prerogativa sovrana, perchè ora sotto questa piccola forma di un articolo inserito nel progetto di legge sugli organici, noi veniamo ad aggiungere un piccolo comma ad un articolo dello Statuto. Lo Statuto infatti dice: « Il Re nomina i ministri » e noi aggiungiamo: « per quei Ministeri che verranno fissati con legge dal Parlamento ».

Ora vi pare, o signori, che possa essere funzione nostra, senza che nessun inconveniente si sia prodotto, di venir toccando e interpretando prerogative sovrane; è ciò per solo amor di dottrina, e senza che alcuno abuso o malfatto abbia provocato questo nostro atto? E aggiungo: ciò è toccare non solo la prerogativa sovrana, ma è indebolire il potere esecutivo a vantaggio del potere legislativo.

Or, signori, coi tempi che corrono, e solo per amor di principî e lusso di dottrina parvi prudente di ridurre le prerogative sovrane e le facoltà del potere esecutivo, per aumentare le amplissime facoltà del potere legislativo?

È soggiungo, o signori, non dimentichiamo che anche noi siamo figli di una prerogativa sovrana. Noi siamo emanazione di quel potere sovrano, che si esplica per mezzo del potere esecutivo; e badate che le frasi dello Statuto, che riguardano l'esercizio di queste due prerogative sono *identiche* - il Re *nomina* i ministri - il Re *nomina* i Senatori. Or supponete, o si-

gnori, che dimani qui in quest'aula o in altra aula, venisse in mente a qualcuno di fare qualche interpretazione o qualche aggiunta all'articolo dello Statuto che sancisce la facoltà del Re di nominare i senatori, nello stesso modo in cui noi facciamo oggi pello articolo che riguarda la nomina dei ministri.

Vi pare che ciò sia prudenza politica, e senza che nessun inconveniente si sia verificato?

Abbiamo di più un articolo concepito nel più largo senso; si parla infatti di *modificazioni* nel numero dei Ministeri, vuol dire cioè di possibili aumenti come di possibili diminuzioni dei Ministeri, perchè si può modificare sia aumentando come diminuendo.

Si dice anche con *legge speciale*, ma non si prescrive che dessa debba essere d'iniziativa del Governo; quindi potrebbe anche essere una legge d'iniziativa parlamentare. Sicchè con una dizione così elastica, noi diamo facoltà alla semplice iniziativa parlamentare, di cercar di toccare una prerogativa sovrana. Ed è una prerogativa sovrana che per me è necessaria all'esercizio normale del potere sovrano.

È certo infatti che gli uomini che rispondono dinanzi al Parlamento ed al paese dell'esercizio delle loro funzioni ministeriali, debbono poter disciplinare ed ordinare questo esercizio dei loro poteri.

Supponete, che quando un Ministero ritiene che siavi bisogno di due dicasteri, - quello del tesoro e quello delle finanze, - per le necessità dei servizi pubblici, venga un Parlamento ad abolirne uno, credete che ciò possa accordarsi col dovere della responsabilità ministeriale?

Ecco perchè parmi, o signori, che oggi qui per lusso puro e semplice di dottrina, senza necessità di Governo, nato da esperienza, non fosse prudente per il Senato del Regno di venire elevando una questione di sì grave natura, e modificare una legge, la quale riguarda una prerogativa del trono, molto più che anche noi siamo emanazione di un'altra di coteste prerogative.

RICOTTI. Domando la parola.

PRESIDENNE. Ha facoltà di parlare.

RICOTTI. Scuserà il Senato se intervengo in questa discussione che ha preso una così grande estensione. Vorrei soltanto ricordare alcuni dati

pratici sul come si svolge ora la questione degli organici.

Sta in fatto che ci sono oggidì degli organici, e molti, che sono determinati per leggi speciali, ed il potere esecutivo, quando vuole modificarli, è obbligato a presentare una legge speciale che è discussa alla Camera ed al Senato. Vi sono fra questi il Consiglio di Stato, la magistratura, l'esercito; altri invece hanno organici non stabiliti per legge, ma per semplice decreto reale; e questi possono esser modificati dal potere esecutivo con decreto reale; ma naturalmente fatta la modificazione ne vengono le conseguenze finanziarie, quindi il Governo modificati gli organici deve venire in Parlamento per la questione finanziaria.

Dieci o quindici anni fa il potere esecutivo, valendosi del suo diritto, faceva il decreto reale di modificazioni ed iscriveva in bilancio la spesa che ne conseguiva.

Quindi la Camera e il Senato erano obbligate a discutere queste modificazioni quando erano già attuate, o almeno già pubblicate per decreto reale. Naturalmente la questione diventava molto grave e la libertà del Parlamento non era completa, in quanto che è una questione molto diversa, il non approvare una cosa prima che sia fatta dal distruggerla quando è fatta.

Questo difetto di procedura fu corretto dal potere esecutivo il quale già da diversi anni non fa le modificazioni che ha diritto di fare se non quando la spesa è approvata in bilancio.

Il Ministero, a tutt'oggi, propone le modificazioni nel bilancio di previsione, e votato questo, fa il decreto di attuazione. In tal modo le cose procedono meglio.

Tuttavia perdura tuttora una condizione di cose che interessa particolarmente il Senato.

Le modificazioni approvate con legge di bilancio valgono come se fossero approvate con una legge speciale; perchè il bilancio è discusso e approvato ed ha le stesse conseguenze di una legge speciale, ma però nell'esercizio di questo diritto il Senato si trova meno libero della Camera.

La Camera nella discussione del bilancio modifica o rifiuta le proposte però queste discussioni anche alla Camera quando vengono col bilancio sono meno analizzate e passano più

facilmente di quello che passerebbero con una legge speciale.

Pel Senato la cosa è alquanto diversa.

I bilanci giungono generalmente al Senato in fine di Sessione già approvati dalla Camera.

Il Senato ha diritto di modificare questi bilanci già approvati dalla Camera, ma l'esercizio di tale diritto, che potrebbe creare delle difficoltà amministrative abbastanza serie, non è praticato dal Senato che in casi gravissimi.

L'esperienza dimostra che trattandosi di questioni di secondaria importanza finanziaria, quale sarebbe l'aumento di qualche nuovo impiegato nell'organico di un Ministero, pur non approvando la modificazione, il Senato la tollera per non rinviare il bilancio alla Camera. In conclusione coi metodi oggidì in uso il Senato non ha piena libertà nel giudicare l'opportunità delle modificazioni agli organici proposte con legge di bilancio.

Il disegno di legge che ci propone il nostro Ufficio centrale, ripara completamente a tale inconveniente. Questo disegno di legge non ha neppure l'inconveniente di restringere le attuali facoltà del potere esecutivo, imperocchè ben esaminata la proposta dell'Ufficio centrale, tranne il disposto dell'art. 1º, essa si riduce ad una semplice questione di procedura.

Col sistema oggi in vigore il ministro propone la modificazione degli organici con legge di bilancio; colla nuova legge otterrà lo stesso intento, presentando al Parlamento col bilancio di previsione la legge speciale che modifica gli organici. Queste due leggi potranno percorrere la stessa via parlamentare, ma col grande vantaggio di permettere piena libertà al Senato di approvare il bilancio, e respingere o modificare occorrendo la legge degli organici senza creare incagli al regolare andamento dell'Amministrazione dello Stato.

La nuova legge ha un altro pregio, quello cioè d'uniformare, legislativamente, tutti gli organici dello Stato. È infatti cosa assai singolare che colla legislazione oggi in vigore i ministri possano, con semplice decreto Reale, aumentare il numero dei direttori generali, capi divisione ed altri impiegati di molta importanza, mentre il ministro della guerra non può aumentare l'esercito di un sottotenente senza legge speciale.

L'uniformità di trattamento legislativo, che

si otterrà colla nuova legge, è certamente cosa molto lodevole, e quindi sarà cosa utile allo Stato l'approvazione della legge che ci viene proposta dall'Ufficio centrale.

L'art. 1, comune al disegno di legge ministeriale ed a quello dell'Ufficio centrale, difeso e combattuto da diversi oratori che parlarono prima di me, non fu richiesto nei precedenti inviti, fatti dal Senato al Governo per la presentazione di questa legge, ciò fu già detto dal mio amico Paternò, il quale, come disse lui stesso, fu il solo che nella Commissione di finanze si oppose a questo art. 1.

Questo articolo io lo approvai allora come membro della Commissione di finanze, e l'approvo anche più volentieri oggi, malgrado sia stato combattuto da valentissimi senatori.

Le considerazioni esposte da alcuni senatori per dimostrare che questo art. 1 è contrario allo Statuto e menoma le prerogative reali, non mi persuasero. Osservo che l'art. 6 dello Statuto è così formulato: « Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato », eppure abbiamo molte leggi che stabiliscono il numero ed il grado dei funzionari che debbono coprire queste cariche.

L'art. 65 dello Statuto dice: « Il Re nomina e revoca i suoi ministri ». A me pare che questo art. 65 dello Statuto non soffrirà la menoma diminuzione quando una legge speciale approvata dal Parlamento e sanzionata dal Re stabilirà che il numero dei Ministri non potrà esser variato che con legge speciale, nello stesso modo che non fu violato lo Statuto quando con leggi speciali fu stabilito il numero delle Corti di cassazione e d'appello, il numero delle prefetture ecc. e non sarebbe violato lo Statuto se una nuova legge, sanzionata dal Re, stabilisse il numero massimo di senatori, come vi ha una legge speciale che determina il numero dei deputati.

Concludo raccomandando ai colleghi di voler approvare l'intero progetto di legge presentato dal nostro Ufficio centrale, perchè desso corrisponde ad un vero miglioramento legislativo, ripetutamente richiesto dai due rami del Parlamento.

PATERNÒ. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PATERNÒ. Io domandai la parola quando finiva di parlare il senatore Lampertico. Sarò brevissimo, e lo farò anche per la considerazione che mi è nato il timore che, in questa sma-

nia di far leggi per tutte le più piccole cose, possa presentarsene una che imponga, per esempio, ai senatori chimici di non parlare in Senato che di chimica o che imponga ai deputati letterati di non parlare in Parlamento che di letteratura (*ilarità*).

La brevità poi mi è imposta dal quasi isolamento in cui mi trovo, che mi fa comprendere che annoierei il Senato insistendo nelle mie idee e svolgendo ampiamente il mio concetto.

Mi preme prima di ogni altro che sia chiara l'affermazione del senatore Lampertico di impegni presi dal Senato, di cambiali tratte e che dobbiamo pagare. Ma questo non per l'articolo 1, illustre collega; questo per il resto della legge. L'articolo 1 mai il Senato lo ha chiesto al Ministero dopo la votazione della legge del 1888; mai ed in nessuna occasione che io sappia. Quando si è discussa la materia di cui all'articolo 1, cioè nel 1888, ed in quei giorni, che mi suggerì con tanta cortesia il senatore Pierantoni, il Senato si manifestò in un senso diametralmente opposto; dunque quella affermata nella legge è la vera opinione del Senato.

Noterò pure che io ho parlato quasi esclusivamente dell'articolo 1, perchè per il resto della legge, e già lo dissi, sono dell'opinione che possano per alcune modificazioni degli organici richiedersi delle leggi speciali, ed è soltanto nella misura che ho differito e differisco dai miei colleghi. Essi credono che il potere esecutivo non debba avere facoltà di mutare o di aumentare un vice-cancelliere di pretura senza che si faccia una legge. Io credo che il potere esecutivo, se è necessaria una pretura di più, possa fare la nomina del vice-cancelliere ed anche del cancelliere. Questa è la differenza che ci divide.

In quanto all'art. 1, la cosa è più grave, e dai miei contraddittori mi separa una vera questione di principi, che io non avrei la competenza a discutere dal punto di vista del puro diritto; ma intorno alla quale ho affermato un fatto.

Se ci fosse l'onorevole Pierantoni direi che la mia tesi posa sopra una specie di esperienza chimica, che cioè nessun inconveniente ha portato quella legge del 1888, e quindi non c'è ragione per modificarla.

Per il resto dell'odierna legge, per quanto siano vevoli le ragioni addotte dal mio illustre e venerato collega, il generale Ricotti, pure noi non possiamo fare astrazione dallo stato di fatto.

Da un decennio a questa parte si vive in bilancio provvisorio, da un decennio a questa parte i bilanci vengono a noi con l'obbligo che dirò morale, di approvarli rapidamente in una settimana. Dunque il lavoro legislativo è tale nelle condizioni del nostro paese che è mancato il tempo di discutere leggi vitali, importantissime e che le popolazioni italiane reclamano da lunga pezza. Ora quando il lavoro legislativo è così fortunoso da dover trascurare la discussione di leggi vitali per l'interesse del paese, volete aggravare il Parlamento di un altro centinaio di leggine e far perdere del tempo in questo modo? Credete questo conveniente?

Di ciò si deve tener conto quando si ha la responsabilità del potere. Quindi, ripeto, anche negli altri articoli v'è qualcosa da modificare, anche sulla opportunità loro vi è molto da dire, ma io non l'ho detto, e quindi si è combattuto quello che si supponeva volessi dire.

ASTENGO, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ASTENGO, *relatore*. Veramente non credevo che una legge come questa dovesse portare tanta discussione e suscitare i biasimi del mio amico, onor. Paternò. Sono lieto però di aver trovato un'eloquente difesa nei discorsi dei senatori Miraglia, Pierantoni, Lampertico e Ricotti; sicchè a me poco rimane a dire.

Solamente io devo, quanto al primo articolo, avvertire che l'Ufficio centrale non ha fatto, che far suo il progetto del Ministero, e quindi non poteva essere più ministeriale del Ministero. Vi era anche del resto, una ragione di stabilire per legge il divieto al potere esecutivo di poter istituire nuovi Ministeri, poichè, come l'onor. senatore Lampertico ha fatto giustamente osservare, fin dal 1878 il Senato approvò in questo senso un suo ordine del giorno. Allora si trattava dei Ministeri delle finanze e del tesoro, e quell'ordine del giorno diceva: «il Senato prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero, e *confidando che nessuna innovazione sarà portata*», ecc. Dunque fin da allora

si volle che non si facessero Ministeri nuovi senza una legge speciale.

Quanto alla questione di diritto costituzionale, che scaturisce dall'art. 1 del progetto, dico che è una questione vecchia, che ha la barba molto lunga. Non vi è trattato di diritto costituzionale, che non ne parli. Ma ormai nella dottrina sono tutti concordi a ritenere che il potere esecutivo non abbia facoltà di creare nuovi Ministeri, ma si debba ciò fare con legge speciale. E quindi non vi starò a ripetere la storia parlamentare, nè la dottrina svolta da tanti autori; potrei trattenere per due ore il Senato su questa vecchia questione; ma mi parrebbe di far perdere tempo con un'erudizione storica affatto fuor di luogo.

Quanto agli altri articoli del progetto, riguardanti l'obbligo di non fare modificazioni ai ruoli organici del personale se non per legge speciale, avverto che, come ha detto bene l'onorevole senatore Ricotti, il Senato ha più di una volta deplorati i continui mutamenti di organici, fatti quasi sempre coll'abusato pretesto delle necessità del servizio. Ed io che ho passato moltissimi anni nell'amministrazione, potrei aggiungere qualche cosa di più: ad ogni mutamento di organico, potrei accennare, sotto le righe, i nomi degli impiegati che, con esso, si volevano favorire.

Di solito, quando si voleva favorire qualche impiegato, per lo più dei Gabinetti, si creava con un nuovo organico un posto superiore, oggi di 1º segretario, domani di capo sezione, poi di capo divisione o di direttore generale, sopprimendo qualche posto nei gradi inferiori per restare nei limiti della spesa del bilancio; e chi ha vissuto nei Ministeri sa come sono sempre andate queste cose. Non è mai una vera necessità di servizio, che porta il mutamento degli organici, ma è quasi sempre la volontà di favorire qualche impiegato. Se dunque il Senato vuol frenare questi abusi, io credo che farà una opera buona.

È questa, del resto, una legge modesta, ma di alta moralità, desiderata da tutti gli impiegati governativi.

Io non ho altro a dire, non volendo ripetere quello che hanno già detto così bene i senatori Ricotti, Miraglia, Pierantoni e Lampertico; e quindi me ne rimetto al Senato.

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. Io veramente non credevo che questo disegno di legge dovesse dar luogo ad un'ampia discussione; e quindi anch'io, come l'onorevole senatore Lampertico, non ho alla mano i testi delle leggi precedenti nella materia e non li ho consultati; consulterò solo il testo della mia memoria, come appunto disse di aver fatto il senatore Lampertico.

Aggiungo che non entrerei nella discussione, se non fossero stati, tanto dal senatore Paternò quanto dal senatore Pierantoni, ricordati alcuni precedenti che personalmente mi riguardano.

Secondo le mie ricordanze adunque, sta precisamente che la sola occasione nella quale i principî di diritto costituzionale, che sono attinenti, come accennava testè l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, a questo argomento vennero ampiamente discussi nel Parlamento italiano, fu quella dell'abolizione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, che il Ministero al quale io appartenevo nel 1878 propose per legge di ristabilire.

In quella occasione, ripeto, e cioè nel giugno del 1878, vi fu una amplissima discussione alla quale presero parte i più illustri oratori ed uomini di Stato della Camera.

Dico che quella fu la sola occasione, secondo che mi detta la memoria, di ampio, pieno, esauriente svolgimento del tema, poichè, se ben ricordo, nel 1888 sorse la questione solo per incidente a proposito di una legge che riguardava bensì l'ordinamento dei Ministeri ma non comprendeva la presente questione, e sorse all'improvviso sopra un emendamento dell'onorevole Bonghi accettato lì per lì dal Ministero, per cui fu troncata più che discussa.

Non è però esatto quanto mi pare abbia detto l'onorevole senatore Paternò, che cioè nella discussione del 1878 siano state le tendenze del Ministero a cui io apparteneva che prevalsero, mentre devo ricordare che coloro i quali più virilmente, più efficacemente e con maggiore ricchezza di dottrina sostennero come fosse stato incostituzionale l'abolire per decreto reale il Ministero di agricoltura, industria e commercio, furono tre uomini di Destra: Spa-

venta, Minghetti e Morpurgo, anche quest'ultimo competentissimo nella materia.

Devo però precisare, sempre parlando per antiche reminiscenze, e se non sarò esatto il senatore Paternò che ha tanto studiato la questione mi correggerà, debbo precisare che la dottrina in quella occasione sostenuta dall'onorevole Spaventa, non starebbe a difesa dell'articolo primo, e lo ammetto per lealtà di discussione. L'onor. Spaventa sostenne la tesi che non si può disfare se non con una legge quello che con legge è stato fatto; egli applicava il principio secondo il quale si deve *eo modo quidquid dissolvi quo colligatum est*.

Esso Spaventa, citando allora il disegno di legge dieci anni prima proposto dal Bargoni, in cui vi era un articolo corrispondente al primo articolo di questa legge, aveva detto che non lo avrebbe accettato, ma l'avrebbe anzi combattuto, sempre partendo dal principio testè accennato; egli, lo Spaventa, sosteneva che l'abolizione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio era stata fatta incostituzionalmente per Decreto Reale, perchè varie leggi venivano ad essere vulnerate con quella abolizione.

Ciò detto, per rammentare la parte che mi spetta nei precedenti relativi alla questione che si agita, devo finire con una esplicita dichiarazione. Dichiaro, cioè, che ho trovato questo disegno di legge, quale era stato proposto da due presidenti del Consiglio miei predecessori, cioè dall'onor. senatore Pelloux e dall'onor. senatore Saracco, e che lo ho accettato volentieri per dar prova al Senato delle mie tendenze liberali; perchè ciò è conforme ai miei convincimenti, ai miei principî di tenere sempre per le più larghe competenze del potere legislativo, per restringere le facoltà, le attribuzioni del potere esecutivo in quei confini che escludano ogni arbitrio da parte sua in materia così delicata come questa che riguarda l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni, il quale è, si può dire, la creazione stessa del Governo. Tutto ciò corrispondendo alle mie tradizioni politiche e costituzionali, ho voluto darne prova al Senato, accettando di buon grado questo disegno di legge. (*Approvazioni*).

LAMPERTICO. Domando la parola per fatto personale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

LAMPERTICO. Il senatore Paternò mi ha contraddetto ricordando l'ordine del giorno della Commissione permanente di finanze, che non concerne, nè punto, nè poco, il primo articolo di questo disegno di legge.

Il relatore dell'Ufficio centrale ha, mi pare, messo a posto le cose, perchè ha ricordato un ordine del giorno del Senato che è quello che aveva citato io; cioè un ordine del giorno del Senato nel 1878 che non concerne veramente il Ministero di agricoltura e commercio ma concerne la divisione del Ministero del tesoro col Ministero delle finanze. Quell'ordine del giorno appunto impegnava il Governo, coll'assenso di coloro che allora reggevano la cosa pubblica, a non portare innovazioni, quando non fossero sancite per legge. Quindi io credo di essere stato esatto in quello che dissi, una volta che mi richiamai a quel primo dei due ordini del giorno che ho citato davanti al Senato e che in qualche maniera è fondamento della giurisprudenza del Senato stesso.

Il Senato è sempre libero di mutarla, ma non è libero di porre in oblio la giurisprudenza sua propria (1).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Si procederà alla discussione degli articoli che rileggo:

(1) In occasione di una interpellanza sul decreto Reale del 26 dicembre 1877 per l'istituzione del Ministero del tesoro, nella tornata del 18 maggio 1878 venne adottato dal Senato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato, prendendo atto delle dichiarazioni del Ministero, e confidando che nessuna innovazione sarà portata nell'ordinamento dei servizi finanziari fino a che sia su ciò deliberato con legge, passa all'ordine del giorno ».

Nella discussione poi dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e dei culti per l'esercizio finanziario 1898-99, venne adottato dal Senato nella tornata del 17 gennaio 1899 quest'ordine del giorno:

« Il Senato prende atto delle dichiarazioni del Ministero che presenterà nel più breve tempo possibile i seguenti progetti di legge:

« 1° Sugli organici delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni dipendenti;

« 2° Sull'ordinamento degli archivi notarili.

« E presenterà inoltre un progetto di legge sullo stato degli impiegati civili.

« E passa alla votazione del capitolo primo ».

Art. 1.

Il numero dei Ministeri può essere modificato soltanto con legge speciale.

(Approvato).

Art. 2.

I ruoli organici e gli stipendi dei funzionari ed impiegati governativi, civili e militari, la cui nomina all'impiego è fatta per decreto reale, possono essere modificati soltanto con leggi speciali.

PATERNÒ. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PATERNÒ. In quest'articolo credo che sarebbe conveniente sopprimere la parola *militari*, per le ragioni che dirò in due parole.

Per ciò che concerne l'esercito, abbiamo una legge che ne stabilisce l'organico e però la nuova affermazione è superflua; essa si riferisce quindi esclusivamente alla marina. Mi dispiace che il ministro non sia presente, perchè suppongo che la disposizione contenuta in questo articolo possa creare degli imbarazzi, e la forza attiva della marina non può sempre contenersi negli stessi limiti.

Propongo quindi di sopprimere nell'art. 2 la parola *militari*, ma non v'insisto, non conoscendo il pensiero del ministro.

ASTENGO, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ASTENGO, *relatore*. L'onor. ministro della marina ha conferito tempo fa con me intorno a questo progetto di legge; e non essendo venuto al Senato, nè avendo chiesto che la discussione sia differita, devo ritenere che non abbia altre obiezioni a fare, e quindi non credo sia opportuno discutere la mozione del senatore Paternò. Del resto avrei molti dati da addurre per dimostrare la necessità di questo progetto di legge specialmente per il Ministero della marina. Ma dal momento che l'onor. ministro della marina non è presente, credo inutile tediare il Senato su questo proposito.

PRESIDENTE. Domando all'onor. senatore Paternò se insiste nella sua proposta.

PATERNÒ. Non insisto dal momento che il ministro della marina, veramente interessato nella questione, non è presente...

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. È impegnato nell'altro ramo del Parlamento...

PRESIDENTE. Il ministro della marina sapeva che si sarebbe discusso oggi questo progetto di legge, però, non essendo egli intervenuto alla seduta, sono anch'io del parere dell'onorevole relatore che non convenga insistere su questo argomento.

Pongo quindi ai voti l'art. 2 già letto.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Art. 3.

Le modificazioni ai ruoli organici del personale che percepisce assegni sul bilancio dello Stato, la cui nomina all'impiego o servizio non richiede un decreto reale, possono farsi con disposizioni del potere esecutivo, ma saranno attuate solo quando i fondi occorrenti siano stati concessi colle leggi di bilancio.

(Approvato).

RICOTTI. Domando la parola sull'articolo 5 del progetto ministeriale, soppresso dall'Ufficio centrale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

RICOTTI. L'art. 5 del progetto ministeriale diceva così: « È abrogata qualunque disposizione contraria alla presente legge », e l'Ufficio centrale ne propone la soppressione.

Si comprende facilmente che la proposta soppressione è stata motivata dalla considerazione che il disposto dell'art. 5 ministeriale è implicita senza che occorra affermarlo con apposito articolo di legge. Tuttavia, a scanso d'ogni equivoco, pregherei l'Ufficio centrale a voler ripristinare l'art. 5 del Ministero, od almeno a voler manifestare, con autorevole dichiarazione, il significato di questa soppressione.

E, poichè ho la parola, pregherei l'Ufficio centrale di voler trasformare l'art. 4 riguardante le disposizioni transitorie del suo progetto, in un semplice ordine del giorno, col quale si raggiungerebbe lo stesso scopo, in una forma meno solenne, ma forse più pratica.

PRESIDENTE. Il senatore Ricotti parla dell'articolo 4, che non è ancora stato posto in discussione e che contiene disposizioni transitorie.

TAIANI, *presidente dell'Ufficio centrale*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

TAIANI, *presidente dell'Ufficio centrale*. Senza dubbio il pensiero dell'Ufficio centrale nel proporre la soppressione dell'articolo 5 è chiaro ed evidente. La soppressione dell'articolo fu proposta perchè fu creduto inutile.

Infatti ogni legge nuova elimina o abolisce disposizioni contenute in una legge vecchia, quindi questa implicitamente resta abrogata.

Ciò non pertanto, ove il generale Ricotti insistesse e il presidente del Consiglio lo desiderasse, l'Ufficio centrale non si opporrebbe alla reintegrazione dell'articolo 5.

ASTENGO, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ASTENGO, *relatore*. L'articolo primo fu votato come pure gli articoli 2 e 3. L'Ufficio centrale non ha difficoltà di accettare, sebbene ritenga ciò superfluo, anche la reintegrazione dell'articolo 5 del progetto ministeriale che diventerà 4, qualora l'onor. senatore Ricotti lo desideri.

RICOTTI. Io non lo richiedo in modo formale, ma mi pare opportuno il reintegrarlo.

PRESIDENTE. Poichè l'Ufficio centrale ripristina l'art. 5, che diventerebbe quarto, ne do lettura:

Art. 5.

È abrogata qualunque disposizione contraria alla presente legge.

Se nessuno chiede di parlare, lo pongo ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Rileggo ora l'art. 4 del progetto dell'Ufficio Centrale:

Art. 4.

Ciascun ministro avrà obbligo di unire al progetto di bilancio di previsione per l'esercizio 1901-1902 l'elenco dei ruoli organici in vigore di ogni personale da esso dipendente.

Il senatore Ricotti, come il Senato ha udito, propone che questo articolo sia trasformato in ordine del giorno.

ASTENGO, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ASTENGO, *relatore*. L'Ufficio centrale, aderendo per preghiera espressa dal senatore Ricotti,

consente che l'art. 4 sia soppresso e che invece sia approvato il seguente ordine del giorno:

« Il Senato invita il presidente del Consiglio dei ministri a voler comunicare al Parlamento, entro tre mesi dalla promulgazione della legge sui ruoli organici delle Amministrazioni dello Stato, un fascicolo nel quale sieno riprodotti tutti i ruoli organici che, trovandosi in vigore alla data della promulgazione della legge stessa, cadono sotto il disposto dell'art. 2 ».

PRESIDENTE. Dunque all'art. 4 proposto dall'Ufficio centrale si sostituirebbe l'ordine del giorno del quale ha dato lettura il relatore.

Aprò la discussione su questo ordine del giorno.

FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FINALI. Aveva chiesto la parola intorno a questo articolo 4, che ora diventerebbe ordine del giorno; ma in questa trasformazione si modifica così, che risponde al concetto che io aveva in mente di esporre.

E poichè ho chiesto la parola, dirò che sono favorevole al progetto di legge sui ruoli organici, così com'è, sebbene insieme all'onorevolissimo presidente nostro, avessi avuto l'onore di presentarlo alquanto diverso.

Il nostro progetto dava tre diverse disposizioni intorno a questa materia, secondo che si portava un aumento di spese, nel qual caso si domandava una legge speciale: se invece l'aumento di spesa era compensato da una corrispondente economia permanente, si consentiva che fosse provveduto con la legge di bilancio; e si lasciava facoltà al potere esecutivo di variare gli organici, quando le variazioni non portavano un aumento di spesa.

Non è che io creda cattivo questo triplice concetto, lo credo anzi razionale e buono; ma innanzi al voto autorevole del nostro Ufficio centrale, e per rispetto ai voti precedenti del Senato, che sono stati ricordati in questa discussione, io mi sono astenuto dal fare alcuna proposta per richiamare al progetto presentato da me in buona compagnia, come ministro, di fronte al più semplice e reciso progetto del nostro Ufficio centrale.

Io aveva chiesta la parola sull'articolo 4°, perchè quello che in esso si domandava era un elenco dei vari e numerosi ruoli organici; e questa è ben poca cosa.

Quello che si desiderava realmente, è di avere i ruoli vigenti per tutte le amministrazioni.

Mi pare che a questo concetto meglio che non facesse l'art. 4° del progetto di legge, risponda l'ordine del giorno proposto dall'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, nel quale sia espresso chiaramente che si vuole siano riprodotti tutti i ruoli organici, per accertare lo stato presente, e averne norma per l'avvenire.

Di questa nuova formola mi dichiaro soddisfatto, e perciò non faccio alcuna proposta.

TAIANI, *presidente dell'Ufficio centrale*. Prego il presidente del Consiglio dichiarare se accetta l'ordine del giorno.

ZANARDELLI, *presidente del Consiglio*. Come avevo accettato l'articolo, *a fortiori* accetto l'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'ordine del giorno testè letto.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Questo disegno di legge sarà votato domani a scrutinio segreto.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle ore 15.

I. Votazione a scrutinio segreto del disegno di legge:

Disposizioni sui ruoli organici delle Amministrazioni dello Stato (N. 83).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Spese straordinarie militari pel sessennio finanziario 1900-901 al 1905-906 (N. 107);

Disposizioni sul concordato preventivo e sulla procedura dei piccoli fallimenti (N. 17);

Autorizzazione di spesa pel completamento del progetto tecnico dell'acquedotto pugliese e per l'accertamento della effettiva portata delle sorgenti a Caposele (N. 96 - *urgenza*);

Collocamento a disposizione dei prefetti del Regno (N. 90);

Convalidazione di decreti reali coi quali furono autorizzate prelevazioni dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1899-900 (N. 97);

Convalidazione di decreti reali coi quali furono autorizzate prelevazioni dal fondo di riserva per le spese impreviste dell'esercizio finanziario 1900-901 (N. 98);

Provvedimenti per l'esecuzione delle leggi per i danneggiati dal terremoto della Liguria e dalla frana di Campomaggiore (N. 99);

Transazione stipulata fra lo Stato e il comune di Napoli per l'assegno alla beneficenza e per compensazione di reciproche ragioni di crediti e debiti (N. 100);

Conversione in legge del Regio decreto 16 novembre 1900, n. 377, contenente alcune modificazioni delle disposizioni dei capi I e II della legge 23 luglio 1896, n. 318, sui provvedimenti a favore della marina mercantile (N. 95 - *urgenza*).

La seduta è sciolta (ore 17 e 45).

Licenziato per la stampa il 6 maggio 1901 (ore 12).

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.