

XIII.

TORNATA DEL 2 APRILE 1889

Presidenza del Presidente FARINI.

Sommario. — *Votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge: 1. Proroga per sei mesi del trattato di commercio e di navigazione italo-nicaraguese del 6 marzo 1868; 2. Aggregazione del comune di Molocchio in provincia di Reggio Calabria al mandamento di Radicena; 3. Costituzione di consorzi tra più provincie per la costruzione, sistemazione e conservazione delle strade provinciali; 4. Proroga della convenzione colla Società Peninsulare ed Orientale per un regolare servizio quindicinale di navigazione a vapore fra Venezia ed Alessandria d'Egitto, toccando Ancona e Brindisi col servizio inglese oltre Suez; 5. Conversione in legge di due regi decreti che approvano le convenzioni stipulate colla Società di Navigazione Generale Italiana addizionali a quelle del 4 febbraio 1887, approvate colla legge del 15 giugno successivo n. 3880 (serie 2^a) per un servizio fra Brindisi e Patrasso e fra Genova e Batavia — Discussione del progetto di legge sullo stato degl'impiegati civili — Osservazioni del senatore Ellero, cui risponde il senatore Majorana-Calatabiano, relatore — Approvazione dell'articolo 1 — Parlano intorno all'art. 2 il presidente del Consiglio, ministro dell'interno, ed i senatori Costa, Majorana-Calatabiano, relatore, Miraglia e Ferraris — Rinvio dell'art. 2 all'Ufficio centrale — Risultato della votazione segreta fatta in principio di seduta.*

La seduta è aperta alle ore 2 1/2.

È presente il presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Più tardi intervengono i ministri della guerra, e delle poste e dei telegrafi.

Il senatore, segretario CORSI, dà lettura del processo verbale della tornata precedente che viene approvato.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: *Votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:*

Proroga per sei mesi del trattato di com-

mercio e di navigazione italo-nicaraguese del 6 marzo 1868;

Aggregazione del comune di Molocchio in provincia di Reggio-Calabria al mandamento di Radicena;

Costituzione di consorzi tra più provincie per la costruzione, sistemazione e conservazione delle strade provinciali;

Proroga della convenzione colla Società Peninsulare ed Orientale per un regolare servizio quindicinale di navigazione a vapore fra Venezia ed Alessandria d'Egitto toccando Ancona e Brindisi, in coincidenza a Brindisi col servizio inglese oltre Suez;

Conversione in legge dei due regi decreti che approvano le convenzioni stipulate colla

Società di Navigazione Generale italiana, addizionali a quelle del 4 febbraio 1887, approvate colla legge del 15 giugno successivo, n. 3880 (serie 2^a), per un servizio fra Brindisi e Patrasso e fra Genova e Batavia.

Si procede all'appello nominale.

(Il senatore, segretario, Corsi Luigi fa l'appello nominale).

Discussione del progetto di legge sullo stato degli impiegati civili. (N. 3)

PRESIDENTE. Si lasceranno le urne aperte.

L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge intitolato: « Stato degli impiegati civili ».

Domando all'onor. presidente del Consiglio, ministro dell'interno, se accetta che la discussione si apra sul disegno di legge modificato dall'Ufficio centrale.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Accetto che la discussione si apra sul disegno di legge modificato dall'ufficio centrale facendo però le debite riserve per quelle eccezioni e modificazioni che crederò mio dovere di presentare a qualche articolo.

PRESIDENTE. Allora si darà lettura del progetto di legge dell'Ufficio centrale.

I senatori, *segretari*, CORSI L. e GUERRIERI-GONZAGA danno lettura del disegno di legge.

(V. stampato N. 3.)

PRESIDENTE. È aperta la discussione generale e do facoltà di parlare al signor senatore Ellero.

Senatore ELLERO. L'atto legislativo che attende le vostre deliberazioni non può, a mio credere, andar scevro da due gravi censure: l'impaccio frapposto all'azione dei pubblici poteri, e uno scostamento sempre maggiore dall'arena delle civili libertà.

È troppo facile il comprendere, come i reggitori dello Stato non possano più muoversi speditamente, costretti a valersi di persone fornite di rigide prerogative, assunte e disciplinate fuori del loro arbitrio e forse contro lor grado.

Ma immensamente più grave è il giudizio, che si dovrebbe pronunziare su codesto, diciamo pure, statuto dei pubblici ufficiali, quando lo si raffronti a quell'ideale di pubblica ammi-

nistrazione, a cui mirano, e mirar devono i popoli forti e generosi.

Questi non affidano la cura dell'inestimabile loro tesoro a scribi stipendiati; ma con magistrati elettivi e con le locali autonomie vi provvedono da per sè direttamente.

E con tale sistema, non soltanto alleggeriscono il bilancio davvero; ma veggono quei prodigi di alacrità e di irrequietudine, di abnegazione e di patriottismo, di virtù e di genio, che niun altro sistema potrà mai dare.

Giudicato quindi sotto tal punto di veduta, un ordinamento che tende a consolidare vieppiù una forma amministrativa, ispirata ad un diverso concetto ed inflitta dai maggiori nostri come onta suprema ai vinti e ai sudditi, un ordinamento che instaura una tal quale casta cancelleresca e che dir si potrebbe perciò il Codice della seriniocrazia; un tale ordinamento meriterebbe di essere riprovato.

Se non che, se non si pensa a ridestare il popolo dal suo languore, se non si pensa a sostituire una democrazia efficace e capace, ed a risollevarlo il comune, unico porto di salvezza della società italiana; se la nazione si considera come materia inerte ed essa stessa si acconcia a tal sorte ed abdica per ora alla propria spontaneità, è pur mestieri appigliarsi a spedienti da bassi tempi.

Io cedo adunque alla necessità delle cose, e per ragioni relative e transitorie dar devo anzi il mio plauso ad una proposta di legge, che agli accennati mali, non già rimedi radicali, ma arreca i migliori correttivi possibili.

Da un lato essa rinfranca e rinobilita con giuste guarentigie coloro, che curar devono gli interessi della nazione; e ciò è un bene, poiché questa non già da servi tramortiti, ma da cittadini onorati attender deve la propria tutela.

Che se così alle sorti miserrime di certo proletariato non è punto provveduto, se non si rivedranno più quei prodigi di valore, di eroismo e di gloria, che sono serbati unicamente alle democrazie vere e legittime, almeno la solerzia, la probità, e la fede avranno uno stimolo, un pegno e un guiderdone.

D'altro lato questa proposta di legge raffrena i pubblici poteri; e ciò pure è un bene, laddove sono assai poche le forze di valido contrappeso e di savia resistenza, e la politica informa l'am-

ministrazione, e la politica a sua volta va soggetta alle vicende alterne delle parti.

E perciò io non posso non aderirvi; ma tacere non posso in pari tempo, che un voto scenderà nell'urna ed un sospiro salirà dal cuore: il sospiro che la patria nostra, seguendo gli auspici suoi immortali, riprenda in fatto, siccome già possiede in diritto, gli uffici tutti della vita civile e libera.

PRESIDENTE. Non essendovi altri oratori iscritti...

Senatore MAJORANA-CALATABIANO, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore dell'Ufficio centrale.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO, *relatore*. Dirò poche parole.

L'onorevole collega senatore Ellero approva la legge e la vota.

Io, personalmente, sarei disposto ad associarmi al suo sospiro per istituti e per cose migliori, ove non ci trovassimo in una condizione di fatto del tutto diversa, sanzionata da leggi, organismi, decreti, regolamenti, bilanci, dal 1848 fino a questo momento.

Peraltro, se il presente avesse qualcosa di meglio di ciò che si promette colla legge che discutiamo, questa dovremmo respingere. Ed aggiungo che inclinerei a secondare i generosi sentimenti del collega, facendo peraltro moltissime riserve, perchè tutti i concetti non potrei accettare nè dal riguardo della scienza, nè da quello della pratica e della opportunità.

Respingendo la presente, io affretterei coi miei voti una legge molto migliore; e m'associerei a lui soprattutto per tentare di distruggere tutti quei vincoli che si oppongono allo sviluppo e all'utilizzazione dell'ingegno. Ma, poichè cotesti non sarebbero, che voti di virtù platonica, io per ora lo ringrazio perchè riconosce, nella legge, dei miglioramenti sulla condizione presente di cose, e dall'aspetto delle guarentigie e da quello dei freni; e mi riservo, a misura che la discussione progredirà nei suoi articoli, di manifestare i voti dell'Ufficio centrale che rappresento.

PRESIDENTE. Essendo esaurito il numero degli iscritti, e nessuno chiedendo la parola, dichiaro chiusa la discussione generale; si passa ora a quella degli articoli.

TITOLO I.

Disposizioni generali.

Art. 1.

La nomina, la promozione, la dispensa dal servizio, la revocazione, la destituzione, il collocamento in aspettativa o in disponibilità, ed il collocamento a riposo, degl'impiegati civili dello Stato, si fanno secondo le norme e le condizioni stabilite dalle leggi.

Nessuno chiedendo la parola, e non essendovi oratori iscritti, pongo ai voti l'art. 1. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Art. 2.

I titoli, le categorie, i gradi, le classi e gli stipendi degl'impiegati sono stabiliti per legge.

Il numero degl'impiegati di ciascun grado e di ciascuna classe può essere variato anche con gli organici allegati ai bilanci di previsione.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. L'Ufficio centrale ha modificato in molte parti il disegno di legge presentato dal Ministero, ma lo ha poi più profondamente che mai modificato in questo art. 2. Ora, io non posso accettare tale modificazione.

Questa è una delle leggi più disgraziate.

Da 21 anni gli argomenti da questa legge trattati vanno dal Senato alla Camera dei deputati; poi si riportano al Senato per ritornare di nuovo alla Camera. Così, non è stato possibile mettere mai d'accordo i due rami del Parlamento, e quel che è peggio non è stato possibile mettere d'accordo le due Camere col Ministero che se ne è fatto promotore.

L'art. 2 dell'Ufficio centrale, ad esempio, cangia ora interamente lo stato attuale della legislazione.

E io non ne capisco la ragione.

Se si trattasse di poteri nuovi che il Governo chiedesse al Parlamento, il Parlamento potrebbe

rispondere negativamente; se si trattasse di poteri derivanti da una nuova legge, allora comprenderei che il Senato chiedesse che fossero affermati; ma qui, o signori, si tratta di ben altro, si tratta di un sistema antico che l'Ufficio centrale vuol mutare.

Dopo che il Parlamento sanzionò la legge del 12 febbraio 1888, mercè la quale una grande questione fu risolta — quella di sapere se il potere esecutivo possa o no istituire nuovi Ministeri ed organizzarli — non capisco come qui, per circostanze minori, si voglia togliere al potere esecutivo ciò che attualmente possiede, cioè facoltà che ha sempre possedute.

Noi siamo sotto il regime della legge del 23 marzo 1853; vecchia, ma ancora in vita.

La legge del 23 marzo 1853, fatta dal Parlamento subalpino, determina fin dove devono giungere le facoltà del potere esecutivo per riordinarvi i servizi pubblici, e dice quando deve entrarvi il Parlamento. Ora, nell'art. 2 di quella legge, fu detto che i titoli e i gradi dei funzionari, come tutte le altre basi dell'organizzazione dello Stato e degli uffici interni dei Ministeri, debbono determinarsi per decreto reale, sentito il Consiglio dei ministri.

Quale riserva fu fatta? Quella degli stipendi, e si capisce.

I cordoni della borsa stanno in mano della Camera dei deputati; è giusto, è logico che essa voti la spesa, quando il potere esecutivo ha determinato i pubblici uffici. Questo è anche un modo per far sì che il potere esecutivo abbia un controllo, imperocchè il giorno in cui la spesa deve discutersi può esaminarsi se l'atto del Governo corrisponda agli interessi pubblici, e se la spesa deve essere fatta.

Ma che si debba incatenare il potere esecutivo anche in questo, e venire al Parlamento per gli organamenti di questi uffici, mi pare sia troppo.

Un momento fa disse l'onor. senatore Ellero, e giustamente, che questa legge sarebbe d'impaccio all'azione dei pubblici poteri.

Si tentò, e lo ricordai l'anno scorso a questo alto Consesso, si tentò ventun anni fa di venire a questi particolari; ed ho qui sotto gli occhi la legge allora proposta dal ministro dell'interno, il senatore Cadorna, che porta la data dell'8 febbraio 1868 e la relazione posteriormente fatta dal deputato Bargoni, che oggi è membro

di questo illustre Consesso. Nel disegno di legge Cadorna e nella relazione dell'onor. Bargoni si tentò di frenare il potere esecutivo anche nell'ordinamento dei pubblici uffici.

Allora si cercò di stabilire quali devono essere i gradi e quali le forme secondo cui questo ordinamento dev'essere fatto, ma fu opera vana.

Dopo parecchi mesi di discussione, la Camera se ne sentì stanca; e il Senato neanche discusse quella legge e partecipò al lavoro legislativo della Camera dei deputati.

Vogliamo incorrere nelle stesse difficoltà da cui per ventun anno non si è usciti?

Non mi pare veramente che sia opera prudente, e per conto mio, lo dico francamente, non posso accettarla. Quindi si correrebbe, insistendo, il rischio che la legge prendesse la via di tutte le altre presentate antecedentemente.

Se questo è il desiderio dell'Ufficio centrale, lo dica; se no, mettiamoci d'accordo per quelle modificazioni che si possono fare, e mi si conceda che io non vada al di là di certi limiti, che io credo poter accettare.

Per me il sistema che si propugna è la negazione dei diritti del potere esecutivo.

Limitiamoci, o signori!

Il Parlamento faccia le leggi per tutto ciò che implica la creazione o il riconoscimento di un diritto, ma negli ordinamenti organici, in tutto ciò che si riferisce all'interna azione dei pubblici uffici, si lasci al Re la facoltà che gli viene dallo Statuto.

Parlo così, appunto perchè sono animato da tutta la buona volontà, e perchè desidererei che, come ho potuto, per tre o quattro leggi, giungere in porto, salvandomi dalle tempeste, dopo esser passato in mezzo agli scogli ed alle sirti seminate dall'una e dall'altra Camera sulla mia via, possa riuscire anche per questa legge.

Dico questo anche perchè l'Ufficio centrale, oltre i 6 articoli che ha tolto dal mio disegno primitivo, gli ha dato un ordinamento nuovo, diverso: sarà questione di grammatica, sarà di logica, non so cosa sarà, ma non mi pare che porti a buon fine questo uso di rifare completamente le leggi che vengono d'iniziativa del potere esecutivo innanzi al Parlamento; per esso, il potere esecutivo non avrebbe più questa

iniziativa, e dovrebbe pregarvi ad avere voi soli l'iniziativa delle leggi.

Sotto gli antichi re di Sicilia la questione era diversa.

I Parlamenti pregavano il re di fare le leggi. Le leggi erano delle grazie allora; queste grazie erano però chieste con condizioni abbastanza serie.

Vi do il danaro per fare le spese pubbliche - si diceva - a condizione di fare la legge B, C, D: *do ut des*.

Era un freno. Grazie a Dio, ora questi freni non sono più necessari. Dunque tanto da una parte, quanto dall'altra, si deve cercare di conservare l'armonia e l'accordo, senza di che il sistema parlamentare non potrebbe funzionare.

Sapete meglio di me che il sistema parlamentare è un sistema di transazioni, di logiche transazioni, ma non bisogna chiedere al di là di quello che è costituzionale.

Bisogna transigendo che l'uno ceda all'altro qualche cosa, e vedete che io non vi chiedo molto. Perciò, spero che le mie preghiere saranno accettate.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Costa.

Senatore COSTA. Sorgendo a difendere l'art. 2 del progetto dell'Ufficio centrale, io sento il debito di fare, a nome mio e de' miei colleghi della maggioranza dell'Ufficio, una dichiarazione.

Noi non intendiamo di portare in questo dibattito qualsiasi sentimento o tendenza di parte politica: non intendiamo di porre in discussione i principi fondamentali che determinano i limiti delle prerogative consentite dallo Statuto al potere esecutivo; non intendiamo di sollevare una questione di fiducia verso il Governo. Intendiamo, invece, di discutere una questione di tecnicismo legislativo; intendiamo di difendere, in nome della coerenza, i precedenti del Senato; intendiamo di patrocinare la causa della stabilità degli ordinamenti amministrativi, non tanto nell'interesse degli impiegati, quanto a difesa della stessa Amministrazione, convinti di rendere, in questa guisa, omaggio alla causa della libertà.

Ma, per adempiere al compito che ho assunto, di esprimere, intorno a questa grave questione, il pensiero della maggioranza, sono costretto a combattere gli attacchi che ci sono mossi da due

opposte parti; debbo combattere le obiezioni esposte, coll'autorità consueta, dal presidente del Consiglio; debbo rilevare le osservazioni opposte dalla minoranza, quali trovansi riassunte nella relazione dell'Ufficio centrale. Le raggruppo, e cerco di rispondere ad un tempo, nel modo più breve che mi sarà possibile, alle une ed alle altre.

L'argomento sostanziale addotto dall'onorevole presidente del Consiglio è questo: Voi volete spogliare, egli dice, il potere esecutivo di una facoltà che gli venne riconosciuta da una legge e che senza contestazione ha esercitato ed esercita dal 1853 in poi.

L'onor. presidente del Consiglio vorrà perdonarmi se mi permetto di dire che non credo esatta la sua affermazione. È vero che la legge del marzo 1853 ha, in modo generale stabilito, che i titoli, i gradi e le classi degl'impiegati fossero ordinati per decreto reale, e soltanto gli stipendi per legge: ma mi occorre di fare, innanzi tutto un'osservazione, che forse è sfuggita all'onor. presidente del Consiglio; ed è che quella legge riguardava unicamente l'ordinamento dell'Amministrazione centrale, mentre la legge, di cui ci occupiamo, riguarda intero l'ordinamento dello Stato, escluse soltanto alcune branche speciali tassativamente indicate nell'art. 61.

La cosa è quindi molto diversa. È diversa nella sostanza; è diversa negli effetti.

È diversa nella sostanza, perchè, se si può comprendere come il potere legislativo attribuisse al Governo la facoltà di ordinare le Amministrazioni immediatamente da esso dipendenti, gli organi diretti posti a sua disposizione nell'esercizio del potere esecutivo, non ne consegue un riconoscimento esplicito od implicito della facoltà di ordinare a piacer suo tutte le Amministrazioni dello Stato, che furono prima e dopo di quella legge ordinate con provvedimenti legislativi, diretti o delegati....

(Interruzione dell'onor. presidente del Consiglio).

Senatore COSTA. Non dubiti il presidente del Consiglio che parlerò anche delle intendenze di finanze.

È diversa negli effetti; giacchè se anche potesse riconoscersi scemra di pericoli la facoltà concessa dalla legge del 1853 di ordinare con decreti reali l'Amministrazione centrale, i peri-

coli e gl'inconvenienti sarebbero invece evidenti ove tale facoltà venisse estesa all'intero ordinamento amministrativo, che rimarrebbe in questa guisa soggetto alle mutevoli influenze delle maggioranze.

La legge del 1853 non fu d'altronde l'ultima parola detta dal Parlamento in questa materia; giacchè, se è vero che essa non venne finora abrogata, e in certe parti può ritenersi tuttora vigente, non debbonsi dimenticare altre due leggi successive che ad essa si riferiscono e che la richiamano; quella del 1859 con la quale le disposizioni della legge del 1853 furono ripetute ed estese alle nuove provincie, e quella del 28 giugno 1866, con la quale, modificando sostanzialmente il concetto fondamentale della legge del 1859, si concesse bensì facoltà al Governo di ordinare con decreti reali le Amministrazioni centrali, ma s'impose la condizione di sottoporre i decreti medesimi alla sanzione del Parlamento.

È vero che quei decreti, per quanto presentati alla Camera dei deputati nella tornata del 21 dicembre 1866, (e qui forse non fu esattissima la relazione, supponendo che non lo fossero) non furono poi tradotti in legge. Gli avvenimenti politici, le crisi ministeriali e parlamentari di quel tempo forse lo impedirono. Ma l'indirizzo del pensiero del Governo e del Parlamento intorno a questa grave questione, anzichè mutarsi, vieppiù si è affermato nel progetto presentato dal ministro dell'interno del 1868, il nostro collega Cadorna, di cui faceva cenno poco fa l'onor. presidente del Consiglio, e nelle proposte successive del Lanza nel 1870.

Ma è un fatto però che la legge del 1866 ha mutato sostanzialmente la posizione costituzionale della questione quando affermò non solo implicitamente, ma esplicitamente che l'ordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, per quanto in quella occasione potesse essere fatto per decreto reale, avrebbe dovuto essere tradotto in legge.

E quei decreti del 1866, per quanto, presentati alla Camera dei deputati, sieno rimasti poi abbandonati, sono, in gran parte almeno, tuttora in vigore.

E per vero fu in quei decreti che, per la prima volta, venne introdotta la distinzione, prima di allora ignota, della carriera superiore e della

carriera inferiore, distinzione che è tuttora in vigore; fu in quei decreti che vennero per la prima volta costituiti i Consigli d'amministrazione, che tuttora sussistono; fu in quei decreti che si ordinò completamente e con nuove garantigie la disciplina che anche oggi si applica agli impiegati dell'Amministrazione centrale.

Le modificazioni posteriormente introdotte, anzichè distruggere l'organismo dell'Amministrazione centrale quale era stato ordinato col decreto del 24 ottobre 1866 e cogli altri che ne applicarono i principî alle diverse Amministrazioni, lo svolsero, lo completarono e implicitamente ma necessariamente lo confermarono.

L'onorevole presidente del Consiglio, sebbene non lo abbia richiamato a sostegno della sua tesi, potrebbe invocare il precedente dell'ordinamento dell'Amministrazione finanziaria avvenuto nel 1869-70, sotto gli auspici del nostro collega Cambray-Digny, per mezzo di decreto reale. Ma è d'uopo ricordare che il nostro collega non si appigliò a questo partito se non dopo aver tentato inutilmente di procedere a questa importante riforma col concorso del potere legislativo: è d'uopo ricordare che delle due riforme fondamentali, allora promulgate, l'istituzione delle intendenze aveva già conseguito il voto della Camera dei deputati e la creazione della carriera della ragioneria aveva la sua radice nella legge del 1869 con cui era stata di recente riordinata la contabilità generale dello Stato; la quale, istituendo la ragioneria generale e le ragionerie presso ciascuna Amministrazione centrale, aveva reso indispensabile l'istituzione di organi analoghi presso gli uffici dipendenti. E se si aggiunge che egli non riformò a quell'epoca che uffici istituiti all'epoca della formazione del Regno e posteriormente più volte rimaneggiati con decreto reale, apparirà chiaro che mentre compì opera giuridicamente, allo stato delle cose, ineccepibile, seguì ad un tempo una linea di condotta politicamente corretta e deferente all'autorità del Parlamento, il quale, colla legge del bilancio, venne poi a sanzionarla.

Il presidente del Consiglio ha invece invocato come precedente utile a sostegno della sua tesi la legge votata nello scorso anno sull'ordinamento dei Ministeri.

Per verità a me pare che questo precedente non provi nulla, per non dire che prova la tesi

contraria a quella dal presidente del Consiglio sostenuta. Esaminate pure il testo di quella legge. Esso dice che il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono fissati per decreto reale.

Se intorno a questa questione vi fu e potè essere dissenso; se intorno ad essa una minoranza, alla quale io ho partecipato, sostenne concetti che, combattuti dal presidente del Consiglio, non prevalsero, era però questione ben diversa da quella che oggi ci occupa. Si può riconoscere nel potere esecutivo la facoltà di aumentare il numero dei ministri, di ripartire fra loro come meglio stima, salva la responsabilità politica e finanziaria, le attribuzioni che gli spettano a norma di legge: ma non ne deriva che, per ciò stesso, egli possa ordinare a suo talento titoli, gradi e classi di impiegati. Credo anzi che da quella legge emerga un concetto, che giustifica le opinioni dell'Ufficio centrale e dimostra il fondamento giuridico delle sue proposte.

E per vero; quando il potere esecutivo stimò necessario d'introdurre un nuovo grado nell'ordinamento degli uffici dell'Amministrazione centrale, colla istituzione del sottosegretario di Stato, formandone argomento di una disposizione speciale in quella legge, riconobbe che non avrebbe avuto facoltà di provvedervi con decreto reale.

Ma non basta. Non solo questo precedente ma un altro non meno importante contraddice il sistema patrocinato in questo progetto dal presidente del Consiglio.

Per attuare la legge sui Ministeri, il potere esecutivo ha emanato un regolamento che porta la data del 1° marzo.

Or bene: mentre il presidente del Consiglio riconosce e propone ora di stabilire che gli stipendi degl'impiegati debbano essere stabiliti per legge ed i gradi per decreto reale, in quella occasione ha proceduto precisamente al rovescio; giacchè propugnò che fosse stabilito per legge il grado di sottosegretario di Stato, e ne fissò lo stipendio per decreto reale, sopprimendo il grado e lo stipendio di segretario generale.

Il presidente del Consiglio mi accenna che si assegnò al sottosegretario di Stato lo stipendio che aveva il segretario generale, e quindi non si creò nulla di nuovo, ma si adottò uno stipendio esistente ad una funzione nuova ordinata per legge. Veramente la parola del decreto:

« Il sottosegretario di Stato avrà uno stipendio di lire diecimila annue » non esprime questo concetto. Ma lo esprimesse anche, non sarebbe per questo men vero, che lo stipendio del sottosegretario di Stato fu fissato per decreto.

I precedenti quindi invocati dal presidente del Consiglio non suffragano la tesi da lui sostenuta o la contraddicono; e la verità vera è che alle tendenze della dottrina, alle esigenze del diritto prevalsero le necessità, non di rado urgenti ed indeclinabili, del riordinamento politico ed amministrativo del paese.

Talora riuscì a provvedervi la legge; talora fu giuocoforza consentire o tollerare libertà di azione al potere esecutivo, lasciando alla legge del bilancio la cura di controllare e sanzionare i provvedimenti emanati, quantunque avessero, per avventura, potuto esorbitare dai limiti delle sue attribuzioni.

Ma la questione vera, la questione di principio è rimasta sempre insoluta.

E ne siano prova le proposte della Commissione dei quindici nel 1866, dalla quale trasse origine la legge 28 giugno di quell'anno; ne siano prova i decreti del Ricasoli nel 1866, i progetti del Cadorna del 1868, del Lanza nel 1870 e 1871; ne siano prova le discussioni parlamentari sui progetti Depretis del 1879 e specialmente quelle avvenute in Senato negli anni 1881 e 1883; ne sia prova la relazione deliberata dalla Commissione della Camera nel 1883 che accettava integralmente il progetto votato dal Senato, testualmente conforme a quello che ora vi viene raccomandato dalla maggioranza dell'Ufficio centrale.

Il primo argomento adunque, addotto dal presidente del Consiglio e dalla minoranza dell'Ufficio centrale, non prova nulla; esso prova soltanto che trattasi di questione aperta, che il Parlamento non potrebbe ora evitare di risolvere.

Ma è tempo di esaminare gli argomenti che toccano il merito della questione.

Il nostro collega dell'Ufficio centrale che rappresenta la minoranza ha creduto di poter giustificare il concetto sostenuto dal Ministero con due ordini di argomenti; gli uni diretti, gli altri indiretti, desunti tutti, però, dallo Statuto del Regno.

A lui pare che il diritto di ordinare per de-

creto le Amministrazioni risulti in modo diretto ed evidente dall'articolo 5 dello Statuto, il quale dichiara che il Re è investito del potere esecutivo.

Per verità io non riesco a comprendere come da questa affermazione generica ed indeterminata si possa desumere che il potere esecutivo sia investito della facoltà di ordinare per decreto reale le categorie, i titoli, i gradi e le classi degli impiegati.

Il nesso tra questo principio e le conseguenze che ne vuole dedurre il nostro collega sfugge alla mia intelligenza.

Il potere esecutivo ha la facoltà di ordinare gli stromenti che gli sono necessari per esercitare le proprie attribuzioni?!

Sia pure: ma colle facoltà, coi mezzi che gli sono consentiti dallo Statuto. L'affermazione quindi de' contraddittori si aggira in un circolo vizioso; e rimane sempre a loro carico il dimostrare che l'ordinamento dell'amministrazione pubblica non è provvedimento statuente ma di mera esecuzione: e questa è appunto la questione.

Il nostro collega desume un secondo argomento diretto a sostegno della sua tesi dall'art. 6 dello Statuto: « Il Re, ivi è detto, nomina a tutte le cariche dello Stato e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne ».

È un principio anche questo incontestabile: il potere esecutivo è investito della facoltà di nominare impiegati e di far regolamenti; ma entro quali limiti? In conformità delle leggi e per farle eseguire.

Dunque è ancora necessario di esaminare se la materia degli ordinamenti dell'amministrazione dello Stato sia materia legislativa o materia regolamentare.

Quanto alla nomina degli impiegati, è evidente attributo del potere esecutivo; ma non ne viene che possa nominare chi vuole, a proprio talento; ma soltanto che ha facoltà di scegliere tra coloro che hanno le qualità prescritte dalla legge.

Egli argomenta pure, in terzo luogo, dall'art. 67 il quale stabilisce la responsabilità nei ministri.

Certo i ministri sono responsabili; e per es-

sere tali, hanno diritto di esercitare con piena libertà il potere, del quale sono investiti.

Ma tale libertà ha un limite necessario nella legge che debbono eseguire, e nei mezzi che la legge stessa pone a loro disposizione per assicurarne l'esecuzione.

Gli argomenti diretti si risolvono quindi in semplici affermazioni, che non possono essere dimostrate.

Ma non sono più concludenti gli argomenti indiretti.

Dove lo Statuto, dice il relatore, ha ritenuto necessaria la legge lo ha detto. E lo ha detto nell'art. 27 per garantire la inviolabilità del domicilio; lo ha detto nell'art. 28 per far dipendere da una legge la garanzia della libertà di stampa; lo ha detto negli art. 70, 71, 72, 79 relativi all'ordinamento della magistratura, nei quali ha espressamente ordinato che nulla potesse farsi e nulla potesse esser modificato nella costituzione dei tribunali se non per legge; lo ha detto per l'ordinamento comunale e provinciale negli art. 74 e 75, prescrivendo che fossero regolate per legge le istituzioni provinciali e comunali. In tutti gli altri argomenti nei quali non ha espressamente richiesta la legge, deve ritenersi riservata piena libertà di azione e di ordinamento al potere esecutivo.

Io mi ingannerò forse: ma parmi che l'argomento non corra. Conviene sorvolare su alcune di queste disposizioni per non prolungare inutilmente la discussione, e limitarsi ad analizzare le principali.

Lo Statuto si è, con particolare cura, occupato dell'ordinamento dell'amministrazione della giustizia: e perchè? Perchè trattavasi di ordinare uno fra i rami più importanti del potere, quello che si suole elevare per sè stesso a dignità di potere dello Stato: perchè volle che, almeno per quanto riguarda alcuna fra le principali sue prerogative, anzichè nella legge, trovasse una garanzia nello stesso Statuto; perchè anche nel periodo transitorio dell'attuazione dello Statuto volle che l'ordinamento esistente fosse rispettato, e nessun mutamento potesse farsi nel suo modo di essere che per legge.

Ma da questo elevato concetto giuridico, da questa legittima preoccupazione per le istituzioni giudiziarie, non si potrebbe dedurre essere stato pensiero di chi largì lo Statuto che

l'ordinamento delle istituzioni amministrative fosse abbandonato al potere esecutivo.

Gli articoli 74 e 75 hanno riservato espressamente alla legge l'ordinamento dei comuni e delle provincie.

Ma io non saprei desumere da questa riserva una disposizione dichiarativa dei limiti delle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

La spiegazione di questa e di altre affermazioni contenute nello Statuto deve ricercarsi, d'altronde, dalle esigenze del momento storico e politico nel quale esso veniva emanato. Non potendo dissimularsi che le libertà politiche mercè di esso largite avrebbero dovuto applicarsi ad un paese in gran parte retto tuttora da istituzioni proprie del governo assoluto, lo Statuto ricordava, per così dire, a sè stesso, ciò che occorreva di fare per coordinare leggi ed istituzioni esistenti al nuovo regime; e poco di poi, nell'art. 82, esprimeva anche più chiaramente questo concetto, riservandosi di provvedere a tutti i servigi con provvedimenti di regia autorità, fino alla convocazione del Parlamento. Ma questa riserva transitoria non rende ancor più evidente che non fu mai nel suo pensiero di dichiarare di competenza esclusiva del potere esecutivo l'ordinamento degli organi della pubblica amministrazione?

Il nostro collega ha adottato ancora a sostegno della sua tesi l'art. 81 che abroga, e per il presente e per l'avvenire, ogni legge la quale sia contraria allo Statuto. Nell'opinione dell'onor. Majorana lo Statuto si è accontentato di porre in quest'articolo la salvaguardia dei diritti statutarî, la panacea contro le invasioni del potere esecutivo, il rimedio preventivo per ricacciare nel nulla ogni provvedimento col quale avesse esorbitato dai limiti delle sue attribuzioni. E sta bene: ma questa disposizione non potrebbe avere la portata di determinare i limiti delle facoltà che, mercè lo Statuto spettano al potere esecutivo, le quali continuano ad essere quelle che sono, secondo l'indole loro e la divisione dei poteri che emana dallo Statuto medesimo.

Ma vi ha di più, giacchè il nostro collega ha desunto dallo Statuto degli argomenti a sostegno della sua tesi, me ne varrò anch'io per propugnare la mia.

Lo Statuto dichiara che « il Re comanda le forze di terra e di mare », dichiara pure che la leva militare è regolata dalla legge.

Se si dovesse argomentare come il nostro collega ha argomentato, conseguenza legittima di queste disposizioni dovrebbe essere che, nell'ordinamento dell'esercito e dell'armata, tutto ciò che esce dai limiti della leva, dovrebbe rientrare nelle facoltà del potere esecutivo.

Ora noi sappiamo che il vero è perfettamente l'opposto.

Fino da 1852, e il relatore lo ha ricordato, lo stato degli impiegati militari, come ora noi vorremmo fosse fatto per g'impiegati civili, era regolato per legge: ma ogni altra istituzione militare, salve le sanzioni della legge del bilancio per quanto riguarda la spesa, aveva formato argomento di provvedimenti emanati dal potere esecutivo.

Reclamò verso il 1870 la minoranza della Camera dei deputati; e negli anni 1872 e 1873, Governo e Parlamento prima per l'esercito e poscia per la marina, si trovarono d'accordo nel provvedere affinchè le istituzioni militari di ogni natura fossero consacrate nelle leggi. E se ne menò vanto come di rivendicazione legittima e salutare dei supremi interessi della patria: nè alcuno pensò mai di dire che si fosse in questa guisa commesso un'indebita spogliazione degli attributi del potere esecutivo.

Eppure niun potrà negare che se vi ha argomento nel quale l'opinione opposta alla nostra potrebbe essere sostenuta, è questo dell'ordinamento delle forze militari: ma non la sosteniamo noi, che nell'intervento del potere legislativo riconosciamo una efficace guarentigia alla stabilità di queste istituzioni, che sono ad un tempo il vanto e la speranza del nostro paese. Se questo è, quindi, come è a non dubitarne, lo stato del nostro diritto pubblico a proposito degli ordinamenti militari, come potrebbe giustificarsi una proposta diretta ad ordinare a diversa ed opposta stregua le amministrazioni civili?

I precedenti non stanno quindi contro di noi; le disposizioni dello Statuto sono ben lungi dall'oppugnare la nostra tesi; gli argomenti estrinseci la suffragano piuttosto che contraddirla.

La parte negativa della nostra argomentazione è quindi vittoriosa: non ci rimane che

la dimostrazione positiva; e non ci sembra difficile.

Per risolvere la questione nel merito, occorre considerare l'indole delle proposte che si contendono il suffragio del Senato.

Il Governo vorrebbe che le categorie, i gradi, le classi degli impiegati fossero riservati a provvedimenti emanati dal potere esecutivo per decreto reale; e che soltanto gli stipendi fossero ordinati per legge.

Io sono ben lungi dal seguire le dottrine di una scuola, nefasta alla libertà, che tende a patrocinare una illimitata ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione: io sono ben lungi dal negare al potere esecutivo quella libertà di azione che è condizione indispensabile della sua responsabilità.

Ma sono convinto che la vera libertà è nella legge; sono convinto che è necessario sottrarre le istituzioni civili, come già lo sono le giudiziarie e le militari, all'arbitrio del potere esecutivo, il quale, espressione e rappresentanza delle mutevoli maggioranze, ne sente tutte le passioni, ne subisce le influenze, e può essere vittima esso stesso delle sue esorbitanze.

Il potere esecutivo deve essere libero; ma nell'eseguire la legge e con quei mezzi che dalla legge medesima sono posti a sua disposizione.

Se questa libertà dovesse intendersi in un senso assoluto, nessuna legge sullo stato degli impiegati dovrebbe farsi: l'argomento quindi prova troppo e per ciò non prova nulla.

Se si crede necessario che una legge determini quando un impiegato può esser promosso, tramutato d'ufficio e di grado, dispensato, destituito, non si comprende come possano essere ordinate per decreto le condizioni che regolano il modo onde sorge, vive e deve svolgere la propria carriera.

Se si crede necessario di garantire colla legge le condizioni accessorie ed accidentali del suo stato, non si comprende come debbano dipendere da un decreto le categorie, i titoli, i gradi, le classi che rappresentano ciò che nella carriera dell'impiegato vi è di più sostanziale.

La logica, la coerenza impongono di regolare alla stessa stregua i diversi momenti del suo stato: ma lo impone pure una evidente ragione di pubblico interesse.

La stabilità dello stato dell'impiegato è indissolubilmente collegata alla stabilità dell'Am-

ministrazione; e da questa stabilità dipendono i più grandi, i più vitali interessi del paese.

Io potrei ricordare, ove il Senato non ne fosse largamente edotto, tutti gl'inconvenienti che, durante questo lungo periodo d'incertezza intorno ai limiti della competenza del potere esecutivo per quanto riguarda la riforma degli organici, sono avvenuti, e i danni derivati all'ordinamento amministrativo dello Stato ed alle finanze per non essersi potuto dare, mercè di una legge, all'Amministrazione un ordinamento stabile e definitivo.

Potrei ricordare gli studi, rimasti senza frutto, fatti dalla Commissione dei quindici nel 1866, la quale, preoccupata dalle condizioni disastrose del bilancio, a questo appunto mirava d'impedire, mercè ordinamenti legislativi, che potesse indefinitamente aumentarsi il numero degli impiegati, e che gl'impieghi, piuttosto che per l'Amministrazione, fossero fatti per le persone.

Potrei ricordare il pensiero costante, in ogni occasione manifestato nell'una e nell'altra Camera dal 1866 in poi, e la lotta combattuta per frenare l'azione del potere esecutivo, trascinato, da una naturale tendenza di espansione delle proprie attribuzioni, a creare nuovi uffici, nuovi impiegati, e, per effetto di essi, nuovi ed inutili dispendi.

E fu lotta che poté forse impedire danni maggiori, ma non riuscì certo ad evitarli interamente, giacchè il numero degli impiegati andò gradatamente aumentando. E chi ha potuto scorrere le pubblicazioni della solerta Direzione generale della statistica sa di quante migliaia è aumentato, anche soltanto dal 1886, il numero degli impiegati, di quanti milioni il dispendio per gli organici.

Ma mi limiterò invece a chiedere se il Governo, conscio di questa forza latente che lo trascina ad eccedere nell'ordinamento burocratico; convinto delle difficoltà contro cui deve lottare per resistervi; consigliato dall'esperienza a munirsi d'efficace difesa contro i pericoli che, nei rapporti delle influenze e delle clientele, sono inseparabili dal sistema parlamentare, non debba egli stesso proporre che venga circondata di guarentigie legislative la costituzione organica degli uffici pubblici e degli impiegati destinati ad esercitarli. Mi limiterò a chiedere se non sarebbe pel Governo di gran lunga preferibile poter rispondere a

qualunque domanda d'impieghi, a qualunque domanda di aumenti di organi della pubblica amministrazione, a qualunque domanda di espansione dell'azione del Governo, che non è nelle facoltà del potere esecutivo, creare organi ed uffici della pubblica amministrazione, ma soltanto di governare cogli organi e cogli uffici creati dalla legge.

E sono convinto che un Governo il quale abbia coscienza dei doveri che ha verso il paese e verso se stesso, non potrebbe esitare a dare risposta affermativa.

Si è detto, o almeno si è lasciato comprendere nella relazione dell'esimio nostro collega, che questa discussione intorno ai limiti del potere esecutivo sia una lotta di *Destra* e di *Sinistra*.

Io mi affretto a dichiarare che non sono riuscito a comprendere questa allusione ad una tendenza di partito che non mi sembra provata dai fatti e corrispondente alla realtà. Io ho compreso invece queste due cose.

La prima è, che in ogni Parlamento, e non soltanto nel nostro, le minoranze si sono sempre studiate di ottenere che l'Amministrazione fosse circondata da solide guarentigie, atte a porre un argine alle esorbitanze dei partiti, mentre le maggioranze fanno ogni sforzo per svincolarsene: essendo al potere è naturale che desiderino di poterne usare colla maggiore libertà per quello che esse onestamente possono credere il vero vantaggio del paese, del quale ritengono di rappresentare l'intimo pensiero.

La seconda è che questo grido insistente col quale si invoca il consolidamento legislativo degli organi della pubblica Amministrazione, sorge ogni qualvolta le condizioni della finanza appaiono gravi, ed urgente si appalesa la necessità di provvedervi con efficaci economie.

E per vero, fu nell'anno 1866, alla vigilia di una guerra che tutti sentivano prossima, che per la prima volta questo pensiero venne solennemente affermato in Parlamento; riapparve nell'anno 1868, quando l'Italia fatta, per quanto non compiuta, fu costretta a rivolgere tutti i suoi sforzi per conseguire l'equilibrio del bilancio finanziario ed economico del paese.

Vennero poscia tempi lieti, e la questione rimase assopita: ma ora risorge; e si chiuderebbero gli occhi all'evidenza ove si dissimulasse che il Parlamento, esprime il voto della

pubblica coscienza quando invoca, come ora va invocando, che l'Amministrazione si semplifichi, che non esageri l'azione sua, e che, ordinata stabilmente per legge, sia sottratta alle mutevoli vicende dell'azione del potere esecutivo.

Tutto ciò che io ebbi l'onore di esporre valga a giustificare la mia tesi, si in rapporto coi precedenti, che nell'ordine dei principî.

Ma mi occorre di condurre la discussione su di un altro terreno per dimostrare che la proposta della maggioranza dell'Ufficio centrale è un presupposto necessario di alcune fra le disposizioni contenute nel progetto ministeriale.

E per vero; il ministro nel suo progetto, all'art. 1 che voi avete votato senza opposizione, giacchè era sostanzialmente conforme all'art. 1 da esso preposto, dice che: « La nomina, la promozione, la dispensa dal servizio, la revocazione, la destituzione, il collocamento in aspettativa o in disponibilità, ed il collocamento a riposo degl'impiegati civili dello Stato, si fanno per decreto reale, secondo le norme e le condizioni stabilite dalla legge ».

Se io non mi inganno, questo articolo del progetto ministeriale proclama il concetto fondamentale delle modificazioni proposte dall'Ufficio centrale; concetto che ha poi disconosciuto nell'art. 5, che ora diventerebbe 2, e nell'art. 13.

Se, infatti, le nomine e le promozioni degli impiegati debbono farsi secondo le norme fissate dalla legge, non si riesce a comprendere come, con evidente contraddizione, i titoli, i gradi, le classi, le norme di ammissione degli impiegati possano essere determinate per *decreto reale*.

A rigore di diritto si potrebbe quindi opporre alla proposta del ministro la questione pregiudiziale.

Ma prescindendo da questa argomentazione che poco si conviene alle discussioni politiche, parmi che il buon senso e la logica esigano che dalla disposizione testè votata dell'articolo 1 si traggano le deduzioni che legittimamente ne derivano. E la deduzione legittima è che se le norme da seguirsi nelle nomine e nelle promozioni debbono essere fissate dalla legge, non possono esserlo per decreto reale.

Il Ministero propone ancora nell'art. 8 che la « gerarchia fra gl'impiegati di ogni cate-

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

Dunque qui si suppongono per legge effetti giuridici che, nella gerarchia degli impiegati, producono quei gradi e quelle classi che debbono poi essere determinate per decreto reale; la causa quindi deve ordinarsi per decreto reale; le conseguenze sono disciplinate dalla legge. Questo parmi un modo di procedere a ritroso. Nè è a farsene meraviglia quando si ricordi che l'art. 8 fu tolto dal progetto votato dal Senato, nel quale era prescritto, come sosteniamo noi della maggioranza dell'Ufficio centrale, che i titoli, i gradi e le classi degli impiegati debbano essere fissati per legge. Si è lasciato nel progetto riformato una disposizione, la quale è logica conseguenza di un principio che il Ministero, decapitando il progetto senatorio del 1883, ha respinto. Niuna meraviglia quindi se siavi contraddizione.

Il Ministero propone nell'art. 9 di dichiarare che la qualità d'impiegato civile si perde colla perdita della cittadinanza. Il che fa supporre che la cittadinanza sia condizione necessaria per acquistarla.

Ebbene, questa condizione esisteva nel progetto senatorio del 1883, ma venne soppressa nel progetto che ora si discute; il quale rimanda al decreto reale la determinazione delle condizioni generiche e specifiche per l'ammissione ai pubblici impieghi (art. 13). Lo stesso concetto, tolto nella sua forma positiva, sarebbe rimasto, con evidente incoerenza, nella forma negativa.

Ma vi ha di più. Negli articoli 17 e 18 si parla di esami di promozione, e si prevede una delle condizioni a cui debbono soddisfare coloro che chiedono di esservi ammessi.

Ebbene, nel progetto votato dal Senato nel 1883, questa disposizione accessoria era un completamento armonico coi principî che regolavano integralmente le promozioni, essendo quivi, per regola, stabilito che per passare da un grado all'altro fosse necessario un esame; ma essendo stata soppressa, nel progetto che ora si discute, la regola generale, ne avviene che si propone di fissare per legge una condizione accessoria di altra condizione che potrà essere e potrà anche non essere stabilita per decreto reale.

Ma vi ha ancora di più. Il progetto ministeriale ammette che gli stipendi debbano essere stabiliti per legge.

Ora, per quanto io abbia riflettuto, non sono riuscito a comprendere in qual modo lo stipendio debba essere stabilito dalla legge e il grado debba essere stabilito dal decreto, come se l'uno non fosse così strettamente congiunto coll'altro da costituire un tutto indissolubile.

Io sono ben lungi dal dire che il grado sia determinato dallo stipendio.

Il grado è qualche cosa di complesso, che comprende funzioni e posizione gerarchica, e che raffigura la posizione dell'impiegato considerata in se stessa: lo stipendio è un accessorio che dipende dal grado e con esso si connette e lo rappresenta: ma l'uno non può essere considerato, non può avere vita giuridica indipendente dall'altro.

Il progetto ministeriale tende a separare queste due condizioni dello stato dell'impiegato. Ma a me pare che in questa separazione siavi una incongruenza, che l'ingegno e la sottigliezza non possono certamente arrivare a colmare; giacchè non si potrà mai giustificare che si possano disciplinare gli stipendi senza stabilire contemporaneamente l'ordinamento dei gradi e delle classi; si potrà tanto meno giustificare che ciò che è essenziale nella posizione dell'impiegato sia stabilito per decreto reale; ciò che è accessorio, per quanto importante, sia stabilito per legge.

E qui il mio compito sarebbe finito se non mi occorresse di rilevare un'ulteriore osservazione che può aver fatto negli animi vostri qualche impressione.

Il presidente del Consiglio, per patrocinare la sua tesi, vi invitava a considerare che da venti e più anni si studia di fare una legge sullo stato degli impiegati e non si è potuto riuscirvi mai. E reputando che il perdurare dello stato attuale fosse grandemente dannoso all'ordinamento dell'amministrazione, vi invitava a superare questa difficoltà riconoscendo nel potere esecutivo la facoltà di compiere l'opera che il potere legislativo non ha saputo finora condurre a termine.

Veramente a me pare che questo argomento non provi nulla.

Noi non sappiamo se i progetti finora discussi

fossero tali da meritare il suffragio del Parlamento. Sarebbe poco conciliabile col decoro del potere legislativo supporre che esso sia stato impotente a compiere il suo dovere. Raramente le grandi opere legislative riescono corrette se non sono precedute da un lungo periodo di studio e di preparazione; e le vicende di questo stesso progetto di legge ne sono un esempio. Sarebbe, ad ogni modo, curioso sciogliere coll'autorità di un'argomentazione estrinseca, una questione delicatissima di attribuzioni costituzionali. Altre leggi hanno dovuto superare non minori difficoltà; ma il loro momento è giunto: e questo fortunato momento, se si stabilisse un accordo fra il Senato ed il Governo, potrebbe giungere anche per la legge sullo stato degli impiegati.

Il vostro Ufficio centrale, però, di queste difficoltà ha tenuto conto quando ha proposto di accordare, per questa prima volta, la facoltà al Governo di provvedere con decreti reali all'ordinamento non solo delle classi e delle condizioni di ammissione agli impieghi di ciascuna amministrazione, ma benanco degli stipendi; con questa sola avvertenza che, una volta emanati, entro un congruo termine siano presentati al Parlamento per essere convertiti in legge.

La proposta dell'Ufficio centrale, che è una evidente manifestazione di larga fiducia nel Governo, è giustificata dalla necessità di dare sollecitamente all'amministrazione pubblica quell'assetto stabile ed uniforme che da cinque lustri invoca; si raccomanda coll'autorità del precedente sancito dalla legge 28 giugno 1866; e tende a risolvere in modo pratico ed efficace una questione delicatissima, senza contraddire ed anzi confermando il voto del Senato del 1883.

Noi, quindi, abbiamo fede che il Governo vorrà accettarla.

Ed è perciò che io ho ascoltato con vivissima commozione il presidente del Consiglio allorchè, rivolgendosi alla maggioranza dell'Ufficio centrale, fece comprendere che dalla sua adesione alle proposte del Governo dipendevano le sorti della legge.

No; troppo grande è il senso pratico, troppo elevata la sapienza politica del presidente del Consiglio per sacrificare ad un principio, che ammetterà sia almeno discutibile, le sorti di

una legge che egli stesso riconosce utile e necessaria.

Io conto anzi sullo spirito conciliativo che lo onora; e spero che egli vorrà adoperarsi con noi a risolvere una questione nella quale i suoi convincimenti personali trovansi in aperto conflitto coi precedenti del Senato.

Certo la situazione è difficile e delicata: ma il presidente del Consiglio vorrà apprezzarla con quella equanimità che gli uomini di Stato non possono mai dimenticare. È troppo antico nel Senato, fu troppe volte affermato il concetto che i gradi e le classi, oltre gli stipendi degli impiegati debbano essere fissati per legge, perchè, senza che la situazione sia mutata, possa dimenticarlo o porlo in non cale.

Una soluzione, la quale possa conciliare le vedute del Governo coi precedenti del Senato, è quindi indispensabile: la maggioranza dell'Ufficio centrale l'ha offerta onorevolissima pel Governo: io spero che il Governo non vorrà respingerla.

Ma se la respingesse, non sarebbe l'Ufficio centrale che dovrebbe rispondere del ritardo alla promulgazione di legge che segna un incontestabile progresso nell'ordinamento dello Stato.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO, *relatore*. Non sono io il redattore dell'art. 2 emendato dall'Ufficio centrale. Mi sono sforzato, come relatore della legge, di esporre le ragioni della maggioranza; e per aver esposte anche quelle della minoranza, cioè le mie proprie, ho perduto la libertà di non parlare, che avrei preferito serbare.

Ma poichè l'onor. collega il senatore Costa ha combattuto, ed era in diritto, in nome della maggioranza, le ragioni della minoranza, io farò brevi osservazioni, delle quali la prima è rivolta all'onorevole presidente del Consiglio.

Egli si è doluto del nuovo ordinamento che si è portato alla legge. Tollererò l'onorevole presidente del Consiglio di conoscere, per mio mezzo, che nel deliberare quell'ordinamento l'Ufficio centrale fu unanime, per ragioni molteplici che si possono raccogliere anche dalla relazione. Peraltro non deve esagerarsi la portata delle innovazioni contenute nella formola

dell' Ufficio centrale; e se si fosse avuto più tempo disponibile, l'ordinamento medesimo che si giudica nuovo *ab imis*, si sarebbe rivelato molto meno nuovo di quello che in apparenza si mostra; moltissimi articoli non sono che la riproduzione di quelli del testo, e vi si è mutato solamente il numero; la novità nella posizione degli articoli era richiesta principalmente in due titoli, dove alcuni articoli parvero non stessero bene a loro posto; ed altri si mutarono perchè, ove anche fossero stati bene a posto, dovevano rifondersi, così si guadagnò la eliminazione di qualcuno di essi, e si ebbe più corretta la dizione.

Vengo ora alla questione.

E innanzi tutto devo, quasi per un fatto personale, scagionarmi dall'accusa che mi muove il collega Costa, di avere malamente invocato lo Statuto.

E mi difendo in poche parole.

Io non ho fatto dire allo Statuto ciò che egli, il collega Costa, ha fatto dire a me.

Io non ho detto che, sulla materia della legge di cui ci occupiamo non si possa stabilire per legge quanto la maggioranza dell' Ufficio centrale propone; nemmeno ho detto che sia inopportuno che ciò si determini per legge. Io ho detto solamente: non è necessaria la legge, dove, per la esplicazione dei diritti e dei doveri del cittadino, dei funzionari e dei poteri dello Stato, lo Statuto non ha espressamente prescritto che una legge sia fatta.

In questo senso io ho indicato tutti i casi per i quali lo Statuto stesso dispone che leggi speciali svolgeranno i principj sanzionati dallo Statuto. Qui quei casi non accenno, e perchè esposti nella relazione; e perchè ripetuti dal senatore Costa.

Indi ho dedotta questa conseguenza: lo stato degli impiegati può essere materia di legge, può essere materia ben pure di regi decreti o di regolamenti.

E lo Statuto, appunto su quella materia, e su tutte le altre in esso non espressamente ricordate, si rimise ed a leggi ed a regolamenti preesistenti o da fare, lasciando liberi i poteri dello Stato di risolvere se, intorno ad un oggetto o ad un altro, dovesse prevalere la legge, o invece l'azione libera del potere esecutivo.

Questo fu il mio intendimento, quando ho con-

corso col mio voto alla legge dei Ministeri; questo è il mio intendimento presente.

Cosicchè, se dalle nostre discussioni uscisse una legge per la quale il Parlamento stesso dovesse tutto stabilire in ordine agli organismi degl' impiegati, nulla impedirebbe che con un'altra più tardi, la presente legge che, attesa la presente condizione di cose, avrebbe l'apparenza di liberale, venisse modificata: sicchè una parte o tutte le facoltà che il Parlamento in questo momento potesse volere attribuire a se stesso fossero restituite al potere esecutivo.

D'altra parte, se da questa legge verranno conservate nel potere esecutivo quelle facoltà (ed in questo sono in disaccordo colla maggioranza) che credo esso abbia in questo momento, in tal caso scrissi e sostengo che niente si sarà fatto contro lo Statuto.

E di vero, nella mia relazione, dopo di avere accennato i diversi casi per cui lo Statuto esige che speciali leggi esplichino alcune sue disposizioni od attuino alcune istituzioni, avevo soggiunto:

« Se non che, con l'essersi dall'art. 81 abrogata ogni legge contraria allo Statuto, questo nelle leggi preesistenti e nelle future (e vi erano prima le regie patenti e vi furono poi le leggi del 1853 e del 1859), riconosce il rimedio all'apparente lacuna che esso presenta intorno alle cose e alle persone delle pubbliche Amministrazioni, e vede il mezzo di adattare i futuri provvedimenti ad ogni possibile contingenza ».

Detto questo e, più sotto, rilevato quanto è prescritto agli articoli 5 e 6 intorno alle potestà riservate al Re, e all'art. 67 intorno alla responsabilità ministeriale, venni a quest'altra conclusione: « tutto quanto non sia determinato per legge intorno agli organismi, ai funzionamenti, ai diritti e ai doveri, alle garentie e alle responsabilità degli uffiziali pubblici, può e deve essere, in applicazione e sempre in armonia dellé leggi, materia di disposizioni e di regolamenti del potere esecutivo ».

Ora, come mai l'onor. senatore Costa può pretendere che, ove una legge non s'incarichi di stabilire i titoli, le categorie, i gradi, le classi, gli stipendi degl' impiegati civili, nemmeno il potere esecutivo debba avere cotesto diritto e dovere; quasi che si possa trasandare,

o soltanto differire, il funzionamento dello Statuto medesimo?

Come si può mettere in dubbio che il Governo non abbia cotestò potere quando, dal 1848 al 1889, esso l'ha esercitato, in continuazione, col beneplacito del Parlamento? E di vero al Parlamento sono stati presentati gli organici, esso, d'ordinario li ha approvati, e raramente ha sollevato delle difficoltà, specie per tutto ciò che si riferisce a determinazione di titoli, gradi, classi e stipendi.

Sotto tale riguardo invocavo lo Statuto, come quello che non è contrario al concetto ministeriale, e che aveva fin qui avuto anche applicazione conforme.

Ma qual è lo stato legislativo presente? Io in questo sono intieramente dell'opinione dell'onor. presidente del Consiglio. La legge del 1853, e soprattutto quella del 1859 ch'è richiamata nel decreto Ricasoli del 1866, secondo me, danno pieno al Governo il potere dell'organamento e delle centrali e delle locali Amministrazioni.

Nè si può sollevare la questione di dover distinguere che, quanto alle locali, deve attendersi la legge, quasi che non si potesse far nulla intanto; mentre, quanto alle centrali, la legge provvede abbastanza.

Non si può ritenere ciò, perchè sarebbe una contraddizione in termini. Il mancare le facoltà per l'esercizio di poteri d'importanza minore, e il ritenere che le facoltà vi siano per l'esercizio di un potere maggiore, son concetti che non possono coesistere: perchè non si è mai parlato di organamento di Amministrazioni centrali, senza che si accettasse l'organamento di fatto delle Amministrazioni locali, o si apportassero anche a queste delle modificazioni. Ma, osserva l'onor. collega Costa, questo diritto, che par sicuro secondo la legge del 1853, e aggiungo secondo quella del 1859, subì una modificazione colla legge del 1866; nella quale fu detto che quei poteri si davano, e si davano in una maniera più larga.

Il Ricasoli, di fatti, si valse di cotesti poteri, ed in modo così plenario che derogò agli articoli 1 e 2 della legge del 1859, e ad ogni altra legge, o decreto che fossero contrari alle disposizioni comprese nel suo decreto dell'ottobre 1866. Ma questo decreto, obbiettasi, non è legge perchè non fu convertito in legge; d'altra

parte sussiste, perchè non è stato annullato; intanto quella che vige è la legge del 1866, che affermò il principio doversi l'organamento a mezzo di decreto, convertire in legge.

Questo ragionamento non mi persuade. La legge del 1866 non era quella normale sullo stato degli impiegati: era concessione di potestà straordinarie fatta al potere esecutivo. Ora, di questa potestà si valse allora, comunque si sia valso, il potere esecutivo. Se il modo con cui esso adoprò i suoi poteri consacra, per sè stesso, il principio di libertà (e questo consacra appunto il decreto Ricasoli); se, d'altra parte, si obbietta che quel decreto non divenne legge, non si può uscire da questo dilemma: o credete che il decreto sia una legge, ed allora questa vale a confermare ed allargare le leggi del 1859 e del 1853; e per conseguenza essa riconferma espressamente, in favore del potere esecutivo, quelle facoltà che esso aveva ritenuto di avere: o credete che il decreto non sia legge, ed allora non esiste nè il decreto, nè la legge del 1866. E, di vero, perchè e come una legge che dà pieni poteri e non viene ad essere posta in atto, sarebbe legge soltanto per la clausola della conversione in legge del decreto da fare?

Se lo stato della legislazione sugli impiegati civili resta nei soli termini delle leggi del 1853 e del 1859, queste bastano per attribuire al Governo non minori facoltà di quelle che ora verrebbero determinate nella legge. E se leggi non esistessero, salvo future leggi in contrario, le medesime facoltà si rintraccerebbero, ripeto, nello Statuto.

Certamente col disegno di legge in discussione viene ad immutarsi lo stato attuale. Il Governo dice: io accetto una serie di vincoli, mi obbligo a stabilire in modo uniforme per tutti i Ministeri, i titoli, le categorie, i gradi, le classi; quanto agli stipendi, me ne rimetto alla legge.

Il Governo dice: intendo che gli impiegati dell'Amministrazione centrale e degli uffici che ne dipendono, abbiano il loro ruolo.

Esso dice: consento a dare delle garanzie; le massime qui propongo siano sanzionate per legge.

Le condizioni, l'età, i procedimenti per l'ammissione agli uffici, per le promozioni, saranno adattate alle contingenze; ma norme comuni saranno stabilite per tutte. Con tutto ciò si

migliora notevolmente la condizione di cose presenti.

Ma della potestà che si riserva il potere esecutivo, sarà forse spogliato il Parlamento? Mai; perchè qualunque organico o sua mutazione, importando qualche spesa sul bilancio o in economia o in aumento, o anche lasciando l'attualità della spesa, dovendo necessariamente essere riveduto, anno per anno, dal Parlamento, in occasione dell'autorizzazione alle spese che ingenera, rimane al Parlamento intera la potestà di accettarlo, modificarlo, annullarlo.

Non si tratta, pertanto, di voler scemare in una guisa qualsiasi l'autorità del Parlamento, investendone il potere esecutivo. Sarebbe il potere legislativo che, secondo il parere degli oppugnatori del concetto ministeriale, dubiterebbe quasi dell'esercizio della sua libertà, ogni volta che gli si presentano gli organici coi quali si muta la condizione di fatto precedente.

Io sono anzi della teoria larghissima intorno al potere del Parlamento, anche, me lo consenta l'onorevole presidente del Consiglio, in particolare riguardo al Senato.

Il Senato può modificare gli organici, può modificare i bilanci, può respingerli.

La Camera lo può fare molto meglio del Senato, e, per alcune proposte in sede di bilancio, lo fa spesso, perchè ha più tempo, e perchè è prima a portarvi l'esame.

Questo è il punto di vista dal quale mi sono mosso nell'accettare il concetto ministeriale: ma vi è anche una ragione superiore.

Non mi riesce facile a persuadermi che la legge debba stabilire che onninamente, per aspirare ad ogni genere d'uffici, che io ignoro quali saranno, pei quali occorran titoli e vi siano gradi e classi, dovesse occorrere il concorso.

Io ammetto di regola il concorso; ma non mi acconcerei ad esigerlo assolutamente per la totalità dei pubblici uffici.

Si andrebbe ad un estremo opposto a quello che avrebbe augurato l'onorevole senatore Ellero; e tale estremo deve evitarsi.

Sono forse scarsi o insufficienti i vincoli stabiliti, e i privilegi che si creano, cogli organismi presenti?

Ora non solo cotesti ed altri vincoli si dovrebbero fissare per legge, ma essi e tutte le

condizioni si dovrebbero immobilizzare, finchè altrimenti con nuova legge fosse provveduto.

Anzi fin da ora, seguendo quel sistema, si vorrebbe stabilire in modo assoluto non soltanto l'età dell'ammissione ai pubblici uffici, che si potrebbe ammettere senza danno poichè coincide coll'età dello sviluppo intellettuale, ma quella ben pure del termine massimo, al di là del quale sarebbe preclusa la via per accedere ai pubblici uffici. Nello studio speciale dei singoli rami dell'amministrazione sarebbe così interdetto per opera di legge che persone capaci, provvedute di titoli, degni di cimentarsi in concorsi, accedano a taluni, non a tutti i pubblici uffici, pure avendo superato di poco l'anno trentesimo, come verrebbe a stabilirsi colla legge presente:

Verranno gli organismi dal Governo, secondo il disegno ministeriale: ma sarà di lui il diritto, e sarà di lui la responsabilità di distinguere uffici da uffici, nella determinazione dei gradi, delle classi, degli stipendi, dei titoli, dei processi di ammissione, dei processi di promozione, dell'età e di altre condizioni.

Un'ultima parola intorno alla disarmonia che verrebbe, secondo accenna il senatore Costa, nell'ipotesi che in questa legge, quale è emendata dalla maggioranza dell'Ufficio centrale, ritornasse il concetto ministeriale.

Io veramente avrei preferito che si fosse aggiunta qualche parola all'articolo primo, per evitare l'avvertenza, che non manca di fondamento, fatta dall'onor. collega Costa.

Certo, quella parola « condizioni », messa nell'articolo primo per determinare che le nomine, promozioni ed altro devono essere fatte giusta le condizioni stabilite dalle leggi, può far nascere dei dubbi.

Riflettasi che l'articolo primo si sarebbe perfino potuto non scrivere nella legge.

Senatore COSTA. È scritto...

Senatore MAJORANA-CALATABIANO, *relatore*. È scritto, ma si sarebbe potuto non scriverlo nella legge. Perchè? Perchè questa legge, in parecchi articoli, ed in gran parte le leggi sulla disponibilità e sulle pensioni, oltrechè le molte speciali, determinano le norme e le condizioni della dispensa dal servizio, della revocazione, della destituzione, del collocamento in aspettativa o in disponibilità: e tutto ciò non avrebbe potuto

non essere materia di legge. E delle norme e condizioni di nomina e di promozione, gli articoli seguenti ne trattano.

Si è voluto fare una sintesi nell'articolo primo; esso è stato votato. Il Governo l'interpreterà in questo senso: Se questa legge dà a me il potere di determinare i titoli, i gradi, le classi, gli stipendi, le condizioni; cotesto potere che mi viene dalla legge, sarà esercitato in conformità della medesima.

Così va spiegato il concetto, da chi non è estraneo al maneggio delle cose legali.

L'art. 8 del progetto ministeriale che è stato accettato dall'Ufficio centrale, e prende numero di 5, come anche l'art. 9 che corrisponde all'8 dell'Ufficio centrale, in sostanza, con altri articoli ancora, non sono che delle garanzie di giustizia in favore degli impiegati civili, e delle limitazioni all'autorità del Governo. Cotesti articoli vincolano il Governo a determinare, nei decreti regi, la gerarchia per mezzo dei gradi; nello stesso grado, per mezzo della classe, e, a parità di grado e di classe, ordina la gerarchia secondo l'anzianità: cotesti articoli importano che il Governo deve, nei medesimi decreti pur prescrivere la cessazione dell'ufficio per effetto della perdita della cittadinanza dell'impiegato. Tutte codeste ed altre sono garanzie per gli impiegati, e limite di potestà pel Governo, il quale non può altrimenti decretare negli atti suoi.

Posto tutto questo, e posto ancora che lo stato di fatto attuale è rispondente, secondo me, allo stato di diritto; ed ove non rispondesse, come altri assume, allo stato di diritto, trovandoci sprovveduti di una legge speciale che codesto diritto disciplini: ne segue che, qualunque sia il concetto teorico al quale ciascuno possa appigliarsi, lo stato di fatto e lo stato di diritto presenti, con la legge che discutiamo, vengono grandemente migliorati.

L'onor. senatore Costa invocava la coerenza del Senato che sempre, secondo lui, ha votato come ora propone la maggioranza dell'Ufficio centrale.

Io faccio riflettere al mio degno collega, che la cosa non è stata propriamente così.

Il Senato del Regno due volte ha votato la legge; nel 1882 e nel 1883.

Nel 1882 l'articolo votato dal Senato del Regno presso a poco è quello della legge proposta

dal Ministero, perchè dice: « i gradi, le classi e stipendi di ciascuna categoria sono stabiliti per legge speciale o con gli organici allegati in bilancio ».

Ora, se l'onor. Costa mettesse la questione tra i termini del primo voto del Senato ed il progetto del ministro, io facilmente concorderei nel sentimento di lui e degli altri colleghi dell'Ufficio centrale, e concorrerei nel pregare il signor ministro ad accettare l'articolo che aveva votato il Senato; poichè la sostanza è perfettamente la stessa.

Le leggi speciali per quali classi d'impiegati saranno?

Per parecchie classi d'impiegati dello Stato già vi sono delle leggi speciali, che rimangono immutate, come anche è detto in questa legge: per altre classi, anzi per qualcuna delle altre classi, sarà forse opportuno siano fatte delle leggi speciali.

La massa degli organismi che determineranno i titoli, i gradi, le classi, gli stipendi, sarebbe pur sempre fatta cogli organici, accettandosi la formola votata dal Senato nel 1882, i quali organici si discutono nei bilanci.

Onde, non sarà forse vero che qualunque decreto, qualunque organismo sugli impiegati, direttamente o indirettamente, deve venire all'esame del Parlamento, almeno in occasione del bilancio? Ma se il dovere di questo esame che è dovere costituzionale e legale è condizione del voto che approva le spese e rende possibile la vita dei pubblici uffizi, si traduce in un articolo di legge, che forza esso aggiungerà alla formola proposta dal Ministero? E noto questo: alla Camera dei deputati nel 1876, quando fu presentato il primo progetto del compianto Depretis, si tentò di stabilire qualche cosa di simile a quello che propone oggi la maggioranza dell'Ufficio centrale; ma la Camera, quando la proposta venne in discussione, a grandissima maggioranza rimise l'articolo ministeriale. Il ministro Depretis ragionava così: Se volete intiera la mia responsabilità una qualche libertà dovrete lasciarmela. Accontentatevi dei vincoli che io stesso mi voglio imporre e che domando siano sanzionati per legge; non me ne date in tale misura e di tal forza che mi costringano ad abbandonare la merce.

Si viene in Senato. L'Ufficio centrale fa lo stesso tentativo che aveva fatto la Commissione

della Camera dei deputati. Ma alla discussione, il Senato rimise i termini precisi in cui l'articolo di legge era stato votato dalla Camera nel 1876.

Per la chiusura del Parlamento, il progetto non divenne legge, e tornò al Senato: il Depretis insistè nella formula due volte votata dalla Camera e dal Senato; ma in Senato si risollevò il dubbio (ci sono gli atti del Senato che ne parlano) se, cioè, la prerogativa del Senato non sarebbe scemata coll'accettare il testo ministeriale, perchè in sede di bilanci la potestà di discutere si considera molto ristretta: e fu allora che si adottò l'articolo, che ora riproduce la maggioranza dell'Ufficio centrale. In questo senso il progetto fu portato alla Camera dei deputati nel 1883.

Alla Camera, la Commissione accettava la formula del Senato: ma questa non venne mai in discussione, e spero che per questa parte non sarà corretta la mia indicazione dal senatore Costa, come per il decreto del 1866. La seconda formula dunque del Senato non venne mai in discussione, e le cose dal 1883, malgrado che scorsero oltre quattro anni sino alla morte del Depretis, restarono in quei termini. E perchè restarono in quei termini? Perchè nelle righe della relazione dal Depretis al 1883 fatta alla Camera, egli aveva manifestato il desiderio che la Camera tornasse alla formula sua del 1876, e a quella del 1882 del Senato; visto, invece, che la Commissione della Camera difendeva la formula del Senato, preferì far arenare la legge, cosicchè, malgrado altre sessioni o altre legislature che seguirono, essa non ricomparve se non quest'anno e per virtù dell'onorevole Crispi.

Tutto questo io ho voluto soggiungere, appunto perchè sono convinto che, nell'interesse della cosa pubblica, degli impiegati e perfino della retta amministrazione dello Stato, sia un vero progresso l'accettazione della legge che discutiamo; e che essa naufragherebbe ove il punto controverso su cui discutiamo venisse sostanzialmente innovato.

Senatore COSTA. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MIRAGLIA. Domando la parola.

Senatore COSTA. L'onorevole collega Majorana ha fatto, intorno alla legge del 28 giugno 1866, un ragionamento che io non sono riuscito a

comprendere. Non posso quindi confutarlo. Mi accontenterò di ripetere, nei termini i più semplici, la argomentazione che ebbi l'onore di fare nel mio precedente discorso, lasciando giudice il Senato della sua esattezza e del valore delle obiezioni che vi ha opposto l'onor. collega.

Io non ho addotto il precedente della legge del 1866 per dimostrare che, allo stato attuale della legislazione, i titoli, i gradi e le classi degli impiegati non possono essere ordinati che per legge.

Io lo invocai soltanto per dimostrare la tendenza del Parlamento, a preferire un sistema opposto a quello affermato nel progetto ministeriale e patrocinato dall'onor. Majorana.

Nè io credo che l'egregio collega vorrà persistere a negarlo; giacchè se con quella legge si delegava espressamente al potere esecutivo quella facoltà che ora si sostiene gli spetti, per diritto proprio, a norma dello Statuto, e si delegava sotto condizione di successiva approvazione del Parlamento, questa facoltà non era nel potere esecutivo presupposta, ma evidentemente, sebbene implicitamente contraddetta.

E la conseguenza che io ne deducevo, e che mantengo, è anche più modesta di quella che i miei oppositori, per poterla combattere, mi attribuiscono.

Io non ho sostenuto che la competenza del potere legislativo nell'ordinare titoli, gradi e classi di impiegati sia fuori di discussione; dissi soltanto che questo principio, per quanto giusto, è nella nostra legislazione ancora indeciso.

Io dissi che dei precedenti se ne potevano trovare nell'uno e nell'altro senso; dissi che se si studia l'ordinamento dell'Amministrazione italiana dal 1848 in poi, si può agevolmente provare che talora il Parlamento volle che gli organici fossero ordinati per legge: talora accettò che fossero ordinati per decreto, acquietandosi poi sempre al mezzo termine di controllarli e moderarli, talora dopo, più spesso prima della loro attuazione, nella discussione della legge del bilancio.

Questo è il vero stato, a parer mio, della legislazione nostra; esso rivela che la questione è tuttora aperta: ma rivela ancora la necessità di risolverla, e di far cessare una incertezza che può esercitare una sinistra influenza sull'ordinamento dell'amministrazione.

Il nostro collegà ha richiamato la facoltà che il Parlamento e quindi il Senato, ha di controllare l'operato del potere esecutivo nella discussione della legge del bilancio.

Nè io voglio metterlo in dubbio, sebbene trattasi di questione antica, nella quale varî sono i pareri e che non ebbe mai una soluzione chiara e precisa.

Qualunque sia, del resto, lo stato del nostro diritto pubblico a proposito di questa questione, il Senato non potrebbe dimenticare che le osservazioni ed i controlli che seguono ad opera compiuta sono sempre assai meno efficaci dei vincoli posti per legge all'azione del potere esecutivo: il Senato non potrebbe disconoscere che, in ogni modo, con questo sistema della facoltà di rimutare nelle sue basi l'ordinamento dell'amministrazione col mezzo della legge del bilancio non si toglie il più grave dei difetti che da esso deriva, e cioè, la mutabilità degli ordinamenti secondo gli umori variabili e talvolta appassionati e repentini delle maggioranze.

Nè io posso o voglio supporre che Senato e Camera, Commissione di bilancio e Commissione permanente di finanza manchino al loro dovere o lo compiano imperfettamente: ma mi credo in diritto di credere che, confuse le riforme organiche in una legge d'indole politica, la convenienza parlamentare possa indurre ad accettarle od a respingerle indipendentemente da ogni considerazione intorno al merito intrinseco: nè credo che alcuno possa negare che la legge di bilancio sia legge eminentemente politica, sia anzi la legge politica per eccellenza, dalla quale dipende l'autorità, l'influenza, la prevalenza della parte politica, alla quale sono, mercè di essa, consentiti i mezzi per governare.

Ora io penso che se vi è argomento che deve essere sottratto alle mutevoli vicende dei partiti, alle incertezze delle lotte parlamentari è appunto questo dell'ordinamento della pubblica amministrazione e degli organi incaricati di esercitarla.

Sia mutevole, perchè dipendente da condizioni varie e mutevoli, la consistenza numerica, ma sia consacrata nella legge la condizione organica degli strumenti posti a disposizione del potere esecutivo per provvedere all'esecuzione delle leggi. In questo modo soltanto sarà assicurata quella relativa stabilità che è una con-

dizione indispensabile all'ordine ed alla regolarità dell'amministrazione.

Parve all'onorevole collega che io non abbia esattamente citati i precedenti del Senato, ma io non credo di aver meritata questa censura.

Io dissi, e credo niuno potrà negarlo, che nel Senato si è manifestata costantemente la tendenza a reclamare che l'ordinamento amministrativo fosse consacrato nelle leggi anzichè abbandonato alle facoltà del potere esecutivo; dissi che fu un giorno fausto pel Senato quello in cui, nella votazione del 1883, riuscì ad ottenere che questo suo antico desiderio venisse tradotto in legge; dissi che questo sistema ben lungi dall'usurpare una prerogativa della libertà di azione che spetta al potere esecutivo, era un'efficace garanzia d'ordine e di libertà. Aggiungo ora essere viva in me la speranza che il Senato sarà conseguente ai propri precedenti e fedele ai principî con costante fermezza mantenuti.

Non è, lo ripeto, questione di fiducia se proponiamo di affidare al Governo la facoltà di ordinare esso stesso con decreti reali, per la prima volta, titoli, gradi, classi, stipendi e condizioni di eleggibilità degli impiegati: ma la fiducia, per quanto grande e meritata, non ci può indurre ad abbandonare un principio che crediamo, conforme alle norme fondamentali sulle quali riposa il nostro ordinamento politico; e perciò, qualunque sia la sorte serbata alla nostra proposta noi vi persistiamo.

PRESIDENTE. La parola spetta al senatore Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Se la quistione fosse nuova, non avrei a meravigliare del dissenso fra gli oratori che hanno con molta competenza parlato. Ma dopo la discussione della legge sui Ministeri, io devo essere coerente a me stesso, e dichiaro che voterò l'articolo 2 come è proposto nel progetto ministeriale.

Allora fu argomentato che quella legge accordava diritti sconfinati al potere esecutivo, e non mancai di oppormi agli oratori che sostennero questa tesi, osservando che con quel progetto il Governo non intendeva domandare la facoltà di disfare ciò che per legge esisteva, ma di creare nuovi istituti confacenti alla necessità dei pubblici servizi.

Se per la legge dei Ministeri il potere esecutivo può creare nuovi Ministeri e rifare gli

interni organamenti, come si può oggi preterdere che gli organici dipendenti dai diversi Ministeri debbano essere regolati da legge?

Molti esempi potrei ricordare, ma fra gli altri, quello del conte di Cambray-Digny, che con un semplice decreto distrusse gli svariati uffici finanziari, e creò le intendenze di finanza. Nessuna voce in contrario si levò nel Parlamento, e sono già venti anni che le intendenze di finanza vivono vita pacifica.

Avvi ancora di più. Questa legge altro scopo non ha che quello di determinare i diritti ed i doveri degl'impiegati civili, o in altri termini è legge di guarentigie per gl'impiegati, e non ci entra il diritto che ha il Governo di riordinare le pubbliche amministrazioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Ferraris.

Senatore FERRARIS. Dopo i validissimi argomenti che vennero adottati da una parte e dall'altra non è così facile il fare un selezione di quelli che maggiormente possono conciliare ancora l'attenzione del Senato.

Anzitutto io mi sono preoccupato, ed i miei colleghi hanno diviso la mia preoccupazione, per le parole dette, con una intenzione, che anche a me piace supporre benevola dall'onor. presidente del Consiglio, in ordine all'opinione che prevalse nell'Ufficio centrale, circa l'attuale punto in discussione.

Egli credette di far riscontro ai precedenti parlamentari, e, seppure non ho male inteso, avrebbe accennato ad un ricambio di deliberazioni discordi fra i due rami del Parlamento, di modo che noi, ripigliando ora la questione nei termini proposti dall'Ufficio centrale, noi quasi verremmo a rinnovare un rinvio all'altro ramo del Parlamento di una disposizione dal medesimo respinta.

Ora, mi permetta l'onorevole presidente del Consiglio; i precedenti sono questi; e li riasumo subito.

Non vi fu mai, non diremo conflitto, nemmeno differenza tra le deliberazioni del Senato (cui venivano per lo più presentati per iniziativa del Governo questi progetti) e le deliberazioni della Camera, in nessuna parte essenziale, nemmeno specialmente in questa che ora discutiamo della spettanza di stabilire gli organici.

Ecco come si passarono le cose.

Sorpassando ai progetti del 1870-1871, che

non furono mai né esaminati da Commissioni né discussi nelle Assemblee, veniamo subito al progetto presentato dall'onor. Depretis alla Camera dei deputati nel 22 dicembre 1876.

Esaminato, questo in relazione 26 marzo 1877, fu discusso bensì nelle sedute dal 27 novembre all'8 dicembre 1877, ma, non so veramente per quale causa, non intervenne la votazione. Quel progetto portava la disposizione ricordata dall'onor. Majorana, che cioè gli organici si facesero per leggi speciali, ovvero nella legge del bilancio.

Riportavasi di nuovo e due volte per iniziativa al Senato la stessa legge. Una prima nel 4 febbraio 1881, esaminata il 20 febbraio, discussa alli 15 e 16 maggio 1882, ed in questa, malgrado il voto dell'Ufficio centrale, prevalse ancora la distinzione approvata, come ho detto, non per votazione, ma nella discussione, dalla Camera dei deputati.

Ritornato una seconda volta nel 29 novembre 1882, diede luogo ad altra relazione 16 successivo dicembre, discusso nelle sedute 17 e 18 gennaio 1873. Allora l'onorevole ministro dell'interno ebbe a consentire che l'articolo, cotanto contrastato la prima volta, fosse scritto quale ora ve lo ripresenta il vostro Ufficio centrale. Lo stesso articolo quale deliberato dal Senato, fu con tutti gli altri presentato alla Camera dei deputati il 22 giugno 1883; fece materia di esame per mezzo di altra accuratissima relazione del 7 maggio 1883. L'articolo, quale ora formulato, fu argomento di specialissimo esame nella relazione, e, come conseguenza dell'esame fattone, approvato dalla Commissione parlamentare.

Dunque finora lungi dall'esservi né conflitto né dissenso tra il Senato e l'altro ramo del Parlamento, avvi perfetta concordia. Anzi risulta, e deve dirsi, che se la Camera elettiva nella discussione del 1877 avesse adottato una formula, che, pur ritenendo in massima che solo per legge si potessero stabilire gli organici, avesse poi, comunque solo nella discussione, ammesso che in difetto ed in mancanza di legge speciale, si potesse supplire con quella del bilancio; la stessa Camera però nel 1883 a mezzo della sua Commissione parlamentare ed in una relazione di cui non faccio gli elogi per una ragione che voi tutti capirete, quando vedrete il nome che vi sta sotto scritto, spiegò

un voto conforme alle vostre deliberazioni del 1883, e richiamato dall'Ufficio centrale.

Ora, come mai, l'Ufficio eletto dal Senato, rappresentante il suo pensiero, vinto, non senza contrasto dappoi, consentito poscia dal Governo, avrebbe potuto contraddire a quello che era stato, in modo che si può dire così solenne, dal Senato e dal Governo deliberato?

Non dubito, che, anche all'onor. ministro, basterà l'esposizione di questi, che sono i veri precedenti, per vedere che la formula già adottata dal Senato era la giusta; che, reintegrandola, noi abbiamo fatto quello che era debito nostro, e che infine il Senato, riconfermando il suo voto, non fa, neppure per indiretto, sorgere una situazione, quale dall'onor. ministro fu presupposta.

Ristabilito questo fatto dei precedenti parlamentari, non mi farò a riprodurre i ragionamenti, con tanta autorità ed efficacia svolti dall'onor. senatore Costa; tuttavolta vorrei rilevare una distinzione che credo importantissima fra *prerogativa* e *competenza*.

Se non vado errato, l'onorevole presidente del Consiglio ha in questa medesima tornata cercato di sostenere, che non solo i precedenti legislativi provano, che il potere esecutivo ha sempre, egli dice, usato di disporre, senza una legge, circa gli organici; ma, quello che sarebbe molto più grave, che il farlo entra nelle *prerogative* del potere esecutivo.

Ora, che vi siano precedenti discutibili nel senso che il potere esecutivo o per facoltà eccezionali, o col tacito assenso del Parlamento abbia disposto circa gli organici, concedasi pure. Ma questi attesa la loro discutibilità, non provano nemmeno la competenza, tanto meno poi siano tali da giustificare, che ciò stia nelle *prerogative* del potere esecutivo e che quindi, rivendicando tali disposizioni al potere legislativo, risolvendo, se così si vuole, una buona volta questo punto, si offendano le facoltà del potere esecutivo: è proposizione, che noi abbiamo ritenuta e riteniamo non accettabile.

Nè ci muove in contrario l'argomentazione addotta dall'onorevole collega (che, pur essendo relatore, non divide in questo punto l'opinione della maggioranza), che cioè, laddove lo Statuto non imponga la necessità della legge, ed il potere legislativo non abbia legiferato, sia in facoltà del potere esecutivo di disporre.

Si noti anzitutto, che se ciò fosse, non proverebbe lo assunto delle prerogative statutarie intrinseche del potere esecutivo. Comunque, è vero che lo Statuto del 1848, costituendo i nuovi ordini statuali, mentre riservava espressamente alcune leggi, dichiarava la intangibilità di certi ordini se non per legge; ma la riserva riguardava certe leggi complementari degli ordini liberi; abbracciava gli atti di Governo, finchè non fosse raccolto il Parlamento; dichiarando la intangibilità di certi ordini, escludeva per essi l'arbitrio, la usurpazione del potere esecutivo. Tutte queste dichiarazioni non costituivano la separazione dei due poteri, nel senso, che ogni altra disposizione possa spettare al Governo. Niente di più opposto allo spirito delle riserve e delle dichiarazioni qui avanti indicate.

Parlerò poi della legge 12 febbraio 1888; piuttosto ed intanto è il caso di dichiarare, come non possa, tanto meno in modo assoluto sostenersi, che il potere esecutivo abbia ecceduto; nelle sue attribuzioni, semprechè abbia statuito, o venisse ancora a statuire intorno agli organici dell'amministrazione; perocchè non si riesca sempre a segnare con esattezza i limiti, che, in questa materia dell'ordinamento amministrativo, separano l'autorità della legge dalla facoltà del potere esecutivo; soprattutto quando le relative disposizioni siano state espressamente approvate colla legge dei bilanci.

Quello che sosteniamo è che, in massima, siffatta facoltà spetta unicamente e per propria essenza al Parlamento; il quale, in fatti, ebbe più volte a darne facoltà al potere esecutivo; e che non vi contraddice il fatto che il Parlamento abbia ratificato ed anche riconosciuto, che, per la responsabilità caratteristica del potere esecutivo, questi siasi trovato nella necessità, o nell'urgenza di emanare disposizioni intorno a questa materia.

Anzi in questi precedenti, suscettivi di interpretazione, e nello apprezzarli è già stato accennato, e credo sia importante il ricordarsi lo stato di formazione, in cui si trovò questo Regno costituito collo Statuto Subalpino nel 1848 e che, legge statutaria per tutta Italia, ci regge nel 1889.

Non è in fatti a meravigliarsi, anzi era ed è troppo naturale, che in tutti i periodi, che ha dovuto felicemente attraversare il Regno, vi siano state tante, e così varie vicende, siasi

dovuto fare più ampio uso delle prerogative che competevano al potere regio.

Non dimentichiamo le leggi del 25 aprile 1859 e del 28 giugno 1866 che, per due volte, in momenti difficilissimi, affidavano poteri eccezionali alla lealtà del Re, alle necessità del suo Governo.

Certo, che in astratto, se non impossibile, non è certo facile segnare con una esattezza teorica il carattere di tutti i provvedimenti emanati in qualunque forma; non esitiamo anzi a riconoscere che per molti il potere legislativo ha riconosciuto, confermato quello che era stato sancito.

Ciò mi dispensa dall'esame particolareggiato delle leggi del 1852, del 1853, del 1859, del 1866 emanate nel periodo, in mezzo alle fortunate e fortunate vicende della formazione dell'unità italiana.

Ma quali fossero le disposizioni che in allora si trovassero sancite, forse che vi fu mai una definizione assoluta con cui fosse determinato che il potere esecutivo avesse e per propria esclusiva intrinseca prerogativa, la podestà di ordinare le amministrazioni? E che al Parlamento non restasse fuorchè il controllo politico ed il diritto di ammettere o non la spesa nel bilancio?

No: ora si può dire siasi presupposto, ora siavi stato acquiescenza, o ratifica implicita del Parlamento; ora una diretta delegazione, un conferimento di potestà. Ne volete una prova? Leggete l'art. 2 lett. C, della legge del 28 giugno 1866.

Con quell'articolo, parte della legge dei pieni poteri per la guerra del 1866, si autorizzava il Governo, fra le altre cose, a procedere alla riforma degli ordini interni dei Ministeri e degli uffici dipendenti. Ciò basta per dedurre che il Governo, il potere esecutivo non aveva siffatta facoltà, mentre esso la domandava, ed il Parlamento la concedeva per la necessità della guerra, che si doveva combattere, e per il riordinamento a guerra finita.

Ma che cosa andiamo cercando, o signori? Queste argomentazioni hanno più del giuridico, del forense, che del politico.

Non è forse, almeno, a mio avviso, necessario che una volta si risolva tale questione?

E, giacchè ora viene avanti al potere legislativo sotto forma di esplicita disposizione, in un

senso o nell'altro, perchè non si afferra l'occasione per dichiarare ciò che sia più conforme alle più sicure teoriche costituzionali?

Mi parve aver udito dall'egregio mio amico e nostro relatore qualificare come più liberale la legge che riconosca maggiore libertà di azione al Governo.

Non discutiamo circa le caratteristiche che possano imprimere più o meno il colore di liberalità ad una legge. Per me, intendo che il carattere di legge liberale consiste nel curare che ciascun potere eserciti la sua azione nella sfera che gli è segnata dagli ordini fondamentali dello Statuto.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Non ho detto questo.

Senatore FERRARIS. Tanto meglio; ciò vuol dire che la mia argomentazione è inutile, come risposta. Ne prendo occasione per affermare che al potere esecutivo è talvolta riservata piena ed intera libertà nella sua azione, purchè sia piena ed intera la responsabilità che esso assume in faccia alla legge ed all'esame del Parlamento.

Chechè ne sia di ciò, lasciata in disparte la questione d'indole meramente o più specialmente giuridica occupiamoci piuttosto di quello che è proprio di un corpo politico come il Senato.

Ci si propone una legge nella quale si devono determinare le condizioni colle quali si deve ordinare l'Amministrazione dello Stato.

Sarà conforme ai nostri diritti ed all'interesse generale dello Stato, che questo ordinamento si faccia per legge, anzichè per semplice decreto?

Io non avrei, per risolvere la questione nel senso della proposta dell'Ufficio centrale, che ad aggiungere un'avvertenza sola almeno principale.

Che cosa disse l'onor. ministro proponente nella sua relazione?

Che le esigenze dell'amministrazione si verificano talvolta così imperiose, così urgenti che non sia sempre dato di richiedere e non si possano sempre aspettare le disposizioni della legge, le quali impongono forme, difficoltà di discussioni e di deliberazioni.

Ma quando mai, signori, può verificarsi tanta urgenza nel prendere delle risoluzioni così gravi come quelle che si riferiscono agli organici?

E se vi fosse siffatta urgenza, forse che il

potere esecutivo non ha, e non usa frequentemente delle facoltà di provvedere intanto con regi decreti da convertirsi in legge? Forse che questa non fu la disposizione espressa nella riserva della stessa legge di pieni poteri del 1866?

Dunque a me pare che, quando non vogliamo discutere questioni teoriche o questioni astratte, ma venire all'applicazione pratica ed all'esercizio del potere legislativo, non si possa fra le due soluzioni esitare menomamente a scegliere.

Un'ultima risposta credo di dover fare alle autorevolissime parole dell'onor. Miraglia.

La legge del 12 febbraio 1888, detta dei Ministeri, attribuisce al potere esecutivo....

Una voce. Non attribuisce, riconosce.

Senatore FERRARIS. Diciamo pure riconosce, dico anch'io attribuisce, non facciamo questioni di parole.

Quella legge parla di facoltà di determinare il numero e le attribuzioni dei Ministeri.

Prendiamo la parola in sè, più ancora nel suo spirito: era e rimane una legge eminentemente ed esclusivamente politica.

Come il Re nomina i suoi ministri, e questi sono responsabili verso il Parlamento, così parve che con reali decreti si potessero aumentare o diminuire i Ministeri, come avrebbe creduto utile nei suoi divisamenti, de' quali però, in definitiva, rimane per sempre custode e vindice il Parlamento.

Il numero; ma si dice anche le attribuzioni. Ora, chi può il più, può il meno.

Semprechè in fatti si venissero a spartire od a riunire ministeri, necessariamente bisogna distribuirne gli uffici, determinarne le attribuzioni rispettive; ma questa è distribuzione, riparto, assegnazione, non creazione di nuovi organici.

Era una facoltà che si conferiva o si riconosceva al potere esecutivo; ma, lungi da che abbia potuto darsi la facoltà o riconoscersi il diritto di portare delle variazioni nell'ordinamento delle parti organiche dell'Amministrazione, l'onorevole presidente del Consiglio ricorderà al certo le autorevolissime dichiarazioni che egli fece in risposta alle difficoltà che allora gli furono proposte, a riguardo degli uffici, anche semplicemente amministrativi interni, che, in fatto, si trovassero autorizzati per legge, i quali esso dichiarò non potersi toccare.

Nè parlando di questi uffici amministrativi si guardava unicamente agli eminenti corpi, o collegi, od istituzioni, quali il Consiglio di Stato, o la Corte dei conti; si avvisava a tutti quelli che, avendo la consacrazione per legge, dovevano rispettarsi per non offendere le prerogative del Parlamento.

Mi riassumo.

L'Ufficio centrale non ha fatto che riprodurre e reintegrare quello che il Senato ha votato nel 1883; quello che il potere esecutivo ha consentito, nel presentare il progetto del Senato alla Camera dei deputati; quello che la Commissione parlamentare nell'altro ramo del Parlamento aveva collaudato col suo voto.

L'Ufficio centrale non poteva procedere altrimenti; esso non doveva, non voleva farsi giudice del Senato, esso propone espressamente quello che risulta dalle sue ripetute deliberazioni.

Non si tratta di una questione di prerogative, sibbene di una questione di competenza; definiamola.

È opportuno il definirla?

L'Ufficio centrale lo ha creduto; il mio collega vi ha esposto le ragioni che suffragano questa deliberazione; noi speriamo che l'onorevole presidente del Consiglio, insistendo su quelle dichiarazioni benevoli di concordia, di possibilità d'intenderci sopra un argomento che presenta tante e tali difficoltà, vorrà, per tal modo, procurare, acciocchè, confermato quello che il Senato ebbe altra volta a sanzionare, si convenga nel proclamare la giusta soluzione di una questione cotanto agitata; soluzione che riesca, come sempre è voto comune, nell'interesse dello Stato e di quella Amministrazione cui l'onor. Crispi presiede.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole presidente del Consiglio.

CRISPI, presidente del Consiglio, ministro dell'intermo. Mi permetta il Senato di ricondurre la questione ai suoi veri termini. Quale è lo scopo di questa legge?

Quello di determinare i diritti degli impiegati, di fissare la natura dei loro doveri.

È necessario che si sappia il modo come un cittadino possa essere assunto nei pubblici uffici, le garanzie che debbono al medesimo essere date affinché di quest'ufficio non possa essere privato, le ragioni secondo le quali egli

debba adempire alle attribuzioni che gli vengono affidate.

Tutto ciò che è al di fuori di questo scopo, io credo non debba far parte della legge. E se mai alcuni principî si vollero stabilire in quanto all'ordinamento, non delle funzioni, ma della posizione dell'impiegato, fu appunto perchè coincideva col modo onde esso possa o debba essere privato delle funzioni medesime.

Fu fatta l'esposizione dei precedenti. Ma io credo che, prima di discutere quali siano questi precedenti e quale sia allo stato delle cose il diritto positivo, fosse necessario ricordare i principî statutarî in questa materia.

All'art. 5 dello Statuto è detto: « Al Re solo appartiene il potere esecutivo ».

Nello Statuto (e ha ragione il senatore Majorana nel ricordarlo) è detto quali siano gli istituti che devono essere riordinati per legge, ma non è detta una sola parola del modo come il potere esecutivo debba essere ordinato.

Questo silenzio credete voi che sia stata una dimenticanza, oppure sia stato invece un riconoscimento delle facoltà date al Re dall'art. 5?

Secondo me è un riconoscimento di quelle facoltà.

Mentre fu detto che le istituzioni comunali, l'ordine giudiziario e tutte le altre funzioni pubbliche non possano reggersi se non per legge, pel potere esecutivo si è lasciato nell'art. 5 il germe di quell'autorità che solo il Re può esercitare. Ora quando questa grande e completa potestà fu data al Re, volete voi che sia limitato con una legge speciale il modo come i servizi pubblici debbono essere ordinati? Non è possibile, perchè voi andreste a menomare quelle attribuzioni che dal patto fondamentale furono riservate alla Corona.

Voi andreste al tempo stesso a menomare la responsabilità del potere ministeriale, quella pel cui mezzo il Re esercita le sue attribuzioni. Questi principî furono riconosciuti e attuati dalle leggi che dal 1848 in poi furono fatte? Sì, signori, non ne troverete una sola la quale li disdica.

E il ricordo della legge del 1866 non è opportuno.

Fu ricordato dal senatore Miraglia il decreto col quale s'istituivano le intendenze di finanza; io potrei ricordarne molti altri di questi de-

creti, e potrei anche ricordare molti uffici pubblici soppressi per atti del potere esecutivo.

Il Re, col decreto del 26 settembre 1869, proposto dal senatore Digny, non solo stabilì uffici nuovi che non esistevano, ma ne sopresse altri che precedentemente esistevano invece; e con un decreto posteriore, quello del 17 novembre, fissò i gradi, le classi, le funzioni di tutti gli impiegati finanziari che stavano alla dipendenza dell'intendenza di finanze.

Leggete quei decreti, o signori, non per persuadervi della teoria che io vi ho svolta e che credo sia la sola classica e vera, ma per vedere che in quei decreti non si ricorda mai la legge del 1866, come quella dalla quale potessero venire i poteri al Re.

In quei decreti non fu detto che le disposizioni prese dovevano portarsi al Parlamento per esser convertite in legge, e rimasero e sono, direi quasi, lo statuto organico vigente degli ufficiali dello Stato.

Ora, perchè andare indietro? Qual è il beneficio che voi ne avrete? Perchè queste menomazioni dei poteri che sorgono dall'art. 5 dello Statuto e fanno parte dell'organamento dello Stato?

L'onor. senatore Costa disse che in quel modo si limiterebbe al potere esecutivo la facoltà di aumentare il numero degli impiegati.

Mi scusi l'onor. senatore Costa, ma non c'è nulla di peggio che il lasciare alle assemblee deliberanti la costituzione organica degli impiegati dello Stato.

È più facile ad un ministro di diminuire o ridurre quest'organico che non lo sia al Parlamento.

Non ne voglio indicare le cause, basta accennarle perchè voi comprendiate il mio concetto.

Ciò posto, e perchè questa è la legislazione in vigore, e perchè essa è una esecuzione dei principî costituzionali dello Stato, e perchè con essa havvi la convenienza anche nell'esercizio dei pubblici uffici, non è possibile che voi accettiate altre teorie ed altri sistemi.

È vero, o signori, che le due scuole, quella che vuole limitare al Re le facoltà alle quali ho accennato, e quella che le vuole conservare, sono state di fronte e hanno combattuto per il corso di ventun anno; ma la loro lotta è stata infeconda, imperocchè ha impedito che una

legge organica sullo stato degli impiegati fosse fatta fino a oggi.

Io non voglio ricordare i motivi pei quali una Camera e l'altra non siano andate d'accordo, nè le ragioni per le quali i miei predecessori non hanno spinto le cose al punto da portare questa legge in porto; sono reminiscenze che non è necessario e che non sarebbe neanche utile di richiamare.

Vi ho ricordato un fatto, vi ho parlato di conseguenze che ci hanno messo in una condizione per la quale fino al giorno d'oggi una legge, che gli impiegati giustamente aspettano, non fu fatta.

Resta ora di stabilire se dobbiamo uscire in ogni modo da questa difficoltà e trovar il mezzo di uscirne senza ferire i principî secondo i quali sono ordinati i pubblici poteri, se dobbiamo con una sanzione legale assicurare agli impiegati dello Stato i loro diritti, e dare al Governo il modo di ottenere che i doveri degli impiegati vengano esattamente adempiti.

Resta a voi decidere e a voi mi rimetto per una soluzione la quale non sia contraria ai miei voti e direi anche alle mie speranze.

Senatore COSTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore COSTA. Chiedo perdono al Senato se sono costretto a rispondere ancora una volta ai miei contraddittori. Ma saranno brevi parole.

L'onorevole presidente del Consiglio ha ripreso l'argomentazione fatta dal relatore, sostenendo che in tutti quei casi in cui lo Statuto non impone una legge, l'ordinamento dell'Amministrazione pubblica rientra nella competenza del potere esecutivo e può essere fatto per decreto reale.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Deve.

Senatore COSTA. Ho già risposto a questa argomentazione esposta, a sostegno dell'opinione della minoranza, nella relazione.

Mi occorre però di invocare una disposizione dello Statuto che soltanto in modo fuggevole ed indiretto ho ricordato nel mio primo discorso.

Lo Statuto, dopo aver gettato, molto affrettatamente, le basi dell'ordinamento politico dello Stato, comprese di aver fatto opera incompleta; ed oltre l'art. 81, citato dal presidente del Consiglio e dal relatore, scrisse l'art. 82, nel quale riservò di provvedere con sovrane risoluzioni,

finchè non fossero compiute le elezioni, al pubblico servizio, secondo le norme fino allora seguite.

Non trattavasi di provvedimenti amministrativi, come mi accenna il presidente del Consiglio, come appare dal testo così concepito:

« Il presente Statuto avrà il suo pieno effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni.

« Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme fin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei magistrati che sono fin d'ora abolite ».

Con quest'articolo adunque si è riservata espressamente al potere regio la facoltà di provvedere a tutto ciò che, per indole sua, avrebbe dovuto essere disciplinato con legge: il che dimostra come dallo Statuto stesso si riconoscesse necessario ed urgente svolgere i principî in esso contenuti, disciplinare le libertà mercè di esso concesse, ordinare, in una parola, lo Stato con leggi che il Parlamento avrebbe fatto a suo tempo, e che intanto il potere regio, secondo i modi e le forme fino allora seguite, avrebbe potuto fare. Evidentemente questa riserva sarebbe stata inutile, sarebbe stata, ad ogni modo, inesattamente formulata, se l'art. 5 dello Statuto avesse la portata che il presidente del Consiglio ed il relatore gli hanno attribuita.

L'onor. presidente del Consiglio ha espresso il suo convincimento che è assai più facile al potere esecutivo che ai Parlamenti di diminuire il numero degli impiegati.

Io non lo credo; ed affermo che a riprova del mio convincimento può invocarsi l'autorità dell'esperienza.

Non è il Parlamento, se è vero ciò che sostiene l'onor. presidente del Consiglio, che ha dato all'Italia l'attuale ordinamento amministrativo, che tutti concordemente censurano per eccesso di pinguedine, per esuberanza di inutili ingerenze, e per il conseguente difetto di agilità, di semplicità, di sollecitudine: è il potere esecutivo invece che anche nell'ultimo triennio, ha aumentato gli organici di circa 4 mila e più impiegati civili ed ha aumentato la spesa annua di ben dieci milioni.

Io sono ben lunge dal dire che questi aumenti

siano l'effetto di esagerazioni o di abusi; accenno il fatto perchè il Senato possa dedurne quelle conseguenze che legittimamente ne emanano.

L'onor. presidente del Consiglio poi sostiene la sua tesi in nome della libertà, e rappresenta la proposta dell'Ufficio centrale come un'usurpazione alle prerogative della Corona.

La Corona, ho io d'uopo di dirlo? è fuori di questione. Essa esercita il potere esecutivo col mezzo di un Ministero responsabile: il Ministero rappresenta la maggioranza; dunque non è contro le prerogative della Corona, ma contro i pericoli della tirannia delle maggioranze, da qualunque parte esse sieno, che si invoca la difesa della legge.

Quanto al rispetto dovuto alla libertà, confesso, non ho compreso l'argomento del presidente del Consiglio.

Egli disse: lasciate al potere esecutivo la libertà....

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. La responsabilità.

Senatore COSTA.... perchè egli possa avere la sua responsabilità.

Nè io penso che questa libertà gli si possa contendere: ma è la libertà di governare a norma delle leggi e coi mezzi che gli fornisce la legge.

Del resto, io mi trovo, e ne sono ben lieto, su questo punto, d'accordo coll'onorevole collega relatore, che non esitò a dichiarare, se io non ho male compreso, che il regime che facesse dipendere l'ordinamento amministrativo dalla legge, sarebbe un regime assai più libero che non lo sia quello che ne affida le sorti al potere esecutivo.

Nè il presidente del Consiglio potrebbe contestarlo; giacchè la sua vita intera fu un omaggio perenne al principio che la libertà vera sta nella legge: *sub lege libertas*.

L'onor. presidente del Consiglio ha fatto appello allo spirito di conciliazione della maggioranza dell'Ufficio centrale, perchè lo aiuti a condurre in porto questa legge.

L'Ufficio centrale è desideroso di concorrere col Governo a conciliare le divergenze sorte fra le opinioni del presidente del Consiglio ed i precedenti del Senato; esso ne ha già offerto un mezzo efficace ed onorevole: ma è pronto a discuterlo e studiare nuovamente insieme al

presidente del Consiglio il delicato argomento. E a questo intento propone quindi che la discussione venga rimandata alla tornata di domani.

PRESIDENTE. L'Ufficio centrale propone che sia rinviato all'esame dello stesso Ufficio questo secondo articolo. È una proposta sospensiva.

La pongo ai voti.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Per conseguenza rimanderemo il seguito della discussione di questo progetto di legge alla seduta di domani.

Risultato di votazioni.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione a scrutinio segreto, e prego i signori senatori segretari a procedere allo scrutinio.

(I senatori segretari procedono allo spoglio delle urne).

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione sui seguenti progetti di legge:

Proroga per sei mesi del trattato di commercio e di navigazione italo-nicaraguese del 6 marzo 1868:

Votanti	86
Favorevoli	81
Contrari	5

(Il Senato approva).

Aggregazione del comune di Molocchio in provincia di Reggio Calabria al mandamento di Radicena:

Votanti	88
Favorevoli	81
Contrari	7

(Il Senato approva).

Costituzione di consorzi tra più provincie per la costruzione, sistemazione e conservazione delle strade provinciali:

Votanti	86
Favorevoli	79
Contrari	7

(Il Senato approva).

Proroga della convenzione colla Società Peninsulare ed Orientale per un regolare servizio quindicinale di navigazione a vapore fra Venezia ed Alessandria d'Egitto, toccando Ancona e Brindisi, in coincidenza a Brindisi col servizio inglese oltre Suez:

Votanti	86
Favorevoli	73
Contrari	13

(Il Senato approva).

Conversione in legge dei due regi decreti che approvano le convenzioni stipulate colla Società di Navigazione Generale Italiana, addizionali a quelle del 4 febbraio 1887, approvate colla legge del 15 giugno successivo, n. 3880 (serie 2^a), per un servizio fra Brindisi e Patrasso e fra Genova e Batavia:

Votanti	86
Favorevoli	75
Contrari	11

(Il Senato approva).

Domani alle 2 seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

Trattato di commercio fra l'Italia e la Svizzera;

Trattato di commercio e di navigazione fra il Regno d'Italia e la Repubblica di S. Domingo del 18 ottobre 1886;

Stato degli impiegati civili;

Estensione dell'art. 18 della legge 27 aprile 1885, n. 3048, alle provincie dell'isola di Sardegna interessate nella costruzione delle ferrovie secondarie sarde;

Approvazione di contratti di vendita e permuta di beni demaniali;

Approvazione di vendite e permutate di beni demaniali e di altri contratti stipulati nell'interesse di servizi pubblici e governativi.

La seduta è sciolta (ore 6).

