

RIORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE
centrale e provinciale dello Stato

Progetto di legge presentato alla Camera l'8 febbraio 1868
dal ministro dell'interno (Cadorna)

« *Atti del Parlamento italiano. Camera. Documenti.* » (1868) doc. 163.

SIGNORI! — Il disegno di legge che, di concerto coi miei colleghi, ho l'onore di presentarvi, ha lo scopo di stabilire i principii fondamentali di un definitivo assetto dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato.

È vivamente sentito il bisogno di fondar le basi di un sistema razionale, mediante il quale, ricondotta l'amministrazione nella sfera delle funzioni ed attribuzioni che le appartengono, possa esserne più semplice, più spedito e più facile il procedimento; e, ristorata, dall'altra parte, l'autorità del Governo, possa esserne più sicuro ed uniforme l'indirizzo, più immediata e diretta l'azione, e più efficace la vigilanza. A cotesto scopo conviene semplificare e decentrare, finché sia possibile, tutti i servizi pubblici, conferendo ai prefetti larghe attribuzioni, per le quali sieno posti in grado di esercitare in ciascuna provincia gran parte dell'autorità e vigilanza che spetta ai ministri.

Per tal guisa l'autorità e la forza nell'esercizio del potere governativo, rappresentato nelle provincie dai prefetti, renderà anche possibile la desiderata attuazione pratica della responsabilità della amministrazione nelle sue relazioni col Governo. Nè ultimo vantaggio ne sarà l'economia nella spesa e la cessazione dell'instabilità, che pur troppo si è dovuto fin qui deplorare, degli ordini amministrativi ricomposti o fondati dalla costituzione del regno d'Italia fin oggi.

Nel tempo medesimo il Governo ha sentito il bisogno di non arrecare troppo gravi perturbazioni con riforme le quali non tornino

di facile attuazione, o non sieno giustificate da uno scopo incontrastabile di pratici vantaggi.

Io non m'intratterrò lungamente sulle varie disposizioni comprese nel disegno di legge che sottopongo alle sapienti vostre deliberazioni. Mi limiterò solo ad esporvi in brevi parole alcuni dei principali concetti a cui è informato.

La prima parte del progetto riguarda l'amministrazione centrale.

Per quanto sia difficile il distinguere in molti casi il Governo dall'amministrazione, la distinzione esiste nell'ordine razionale, come in quello dei fatti. Se l'uno è soggetto a facili mutamenti per le persone dei ministri e pel diverso indirizzo che talora occorre dare alla politica del paese; è necessario che l'altra sia, per quanto è possibile, indipendente da tali variazioni, sì che in tutte le parti nelle quali non ha inscindibile nesso coll'indirizzo politico del Governo, mantenga principii e tradizioni costanti, e nella sua stabilità stessa attinga gli elementi più sicuri dell'efficacia, del vigore e dell'autorità di cui ha così essenziale bisogno. Così potrà rimuoversi una delle principali cagioni di continui e non sempre necessari mutamenti, ed ogni influenza estranea, la quale scemi o distraiga i mezzi della amministrazione o ne perturbi il cammino.

Ai segretari generali de' Ministeri, uomini quasi sempre politici e mutabili come i ministri, si propone perciò di sostituire funzionari assolutamente estranei a qualunque ingerenza d'ordine politico. La loro stabilità sarebbe guarentigia di ordine e di disciplina nell'amministrazione, alla quale assicurerebbe i vantaggi inestimabili di una esperienza acquisita per studi non interrotti e per lungo uso. Oltre a ciò tornerebbe più agevole una estesa e ben ponderata notizia del personale di cui le amministrazioni si compongono; il che, se è per sè medesimo principalissima condizione per bene amministrare, genererebbe negli impiegati la necessaria, quanto desiderabile convinzione che la sicurezza del loro avvenire dipende soltanto dalla loro condotta e che un potere permanente ed informato a principii di costante giustizia non sarà per declinare, per qualunque evento, dall'applicazione imparziale delle norme che regolano il loro stato e i loro avanzamenti.

I capi delle amministrazioni centrali non dipendono che dal ministro, nel quale si unifica l'esercizio dell'alto potere amministrativo. È perciò necessario che presso il ministro sia un funzionario stabile, per mezzo del quale si concentri appunto in un concetto, in un indirizzo uniforme la suprema direzione amministrativa de' vari servizi.

E la mancanza di questo centro autorevole e permanente è oggi causa della poca uniformità d'indirizzo, della rilassata disciplina, e del difetto di autorità dell'amministrazione centrale.

Se non che l'istituzione de' soprintendenti generali di Ministero, non eleggibili all'ufficio di senatore nè di deputato, e neppure a quello di consigliere provinciale o comunale, non deve privare i ministri della facoltà di scegliersi, per gli affari d'ordine politico, collaboratori, il cui ufficio non abbia a durare, ove non lo si voglia, oltre quello de' ministri stessi: la qual cosa si ha a reputare necessaria segnatamente pel Ministero dell'interno, a cui è in ispecial modo affidata la direzione della parte politica dell'amministrazione dello Stato e pel Ministero per gli affari esteri, presso il quale è la direzione degli affari diplomatici ed internazionali.

Anzi per l'attuazione appunto del concetto della separazione sopra accennata è indispensabile costituire uffizi speciali per la trattazione degli affari politici. Che se a' ministri non fosse accordato un collaboratore, del quale hanno bisogno per le materie politiche, sarebbero costretti a valersi, anche a tal fine, e siccome fecero finora, dell'opera del soprintendente generale amministrativo, il quale ridiverrebbe, senza avvedersene, l'antico segretario generale, che ora rimarrebbe abolito. Egli è per la mancanza di questo speciale e necessario aiuto per la parte politica, che principalmente in alcuni Ministeri andarono a vuoto alcuni tentativi già fatti per lo passato, al fine di rendere stabile la condizione, e di ottenere la permanenza in ufficio degli attuali segretari generali.

Gli uffizi che attendono alla trattazione di affari relativi ad un solo servizio pubblico, o a più servizi omogenei e retti da comuni discipline sono riuniti a forma di direzione generale sotto un sol capo dipendente dal ministro.

Egli è necessario che, stabilite le attribuzioni e le competenze proprie dei direttori generali, sia chiaramente fermato il principio della diretta e personale responsabilità loro. Su questo principio riposano quelle pubbliche amministrazioni che in Europa sono reputate le migliori, e che ad una lunga prova diedero i più desiderabili frutti.

Conseguenza del principio della responsabilità dei direttori generali di ciascun servizio, è la designazione degli affari da attribuirsi alla competenza dei direttori generali, l'incarico a questi affidato di spedirli in loro proprio nome, e di risponderne al ministro, e lo sceverare da questi affari quelli che per la maggiore loro importanza

debbono riservarsi al ministro, od al solo funzionario superiore che lo rappresenta per gli affari amministrativi, il quale soltanto, posto a lato del ministro, ed in continuo contatto col medesimo, può firmare i provvedimenti al nome del ministro. Il quale sistema ha inoltre l'inestimabile vantaggio di unificare in un punto, ed in un funzionario stabile posto immediatamente sotto gli ordini del ministro l'alta direzione dell'amministrazione, e del personale alla medesima addetto, e di far risalire più efficacemente sino al ministro l'effettiva responsabilità al grado massimo a cui è possibile di conseguirla. Sono due sistemi egualmente illusorii e fallaci, allo scopo di rendere effettiva la responsabilità ministeriale, tanto quello pel quale si vorrebbe che il ministro tutto vedesse e tutto facesse, quanto quello che, dando larghe facoltà a molti individui di provvedere e di firmare pel ministro non riserva a questo espressamente gli affari più importanti e generali, e la suprema direzione dell'amministrazione da esercitarsi da lui personalmente, o per mezzo di persone poste immediatamente presso di lui ed operanti continuamente in solo di lui nome, e sotto la di lui autorità. In ambedue questi sistemi il ministro nulla vede, e nulla fa nell'amministrazione, e sotto il manto della responsabilità legale si spegne la di lui responsabilità morale che debbe esserne il fondamento.

È del pari conseguenza del principio della responsabilità dei direttori generali di ciascun servizio l'obbligo di rendere al ministro un conto annuale della gestione amministrativa alle loro cure affidata.

Presso le direzioni generali dipendenti dal Ministero delle finanze, le quali si occupano di materie spesso complicate, e di svariati e gravi interessi, si è reputata altresì necessaria la guarentigia di un Consiglio intimo ed immediato, il quale valga a rischiarare l'azione amministrativa, accrescendole in pari tempo efficacia e vigore, senza punto indebolire la responsabilità del direttore generale.

È poi necessario provvedere in modo definitivo all'ordinamento organico del personale.

Dalla diversa natura delle funzioni e delle incombenze da esercitare; dalle diverse gradazioni dell'ingegno, degli studi e delle attitudini necessarie pel disimpegno delle une e delle altre; e dalla conseguente distinzione delle *carriere professionali* che occorrono rispettivamente secondo lo scopo delle più elevate funzioni e delle meno importanti e più secondarie o subalterne, deriva la distinzione dell'*ordine superiore* e dell'*ordine inferiore*.

L'applicazione di questa distinzione rispetto alle ammissioni e agli avanzamenti, e per quanto concerne anche il passaggio dall'ordine *inferiore* al *superiore*, è regolata dalla legge *sullo stato degli impiegati*. Più volte è stata avvertita la urgente necessità di questa legge. Ed il Governo non tarderà a presentarne la proposta.

Intanto nel disegno che ora vi è sottoposto doveva provvedersi ad un duplice bisogno.

Il primo è quello di determinare stabilmente, ed in modo uniforme per tutti i Ministeri i titoli, i gradi e gli stipendi de' funzionari ed impiegati dell'amministrazione centrale appartenenti alla superiore come all'inferiore gerarchia. Nel novero de' primi si comprendono il ragioniere generale, il tesoriere generale, e i ragionieri de' Ministeri, l'istituzione e le incumbenze de' quali sono regolate in conformità del disegno di legge sulla contabilità generale dello Stato, che vi è stato presentato dall'onorevole ministro delle finanze. Oltre a ciò, a modificazione di quanto che fu stabilito colla legge del 1859, il grado di capo sezione è di due classi, a meglio graduare la carriera, e ripartire gli avanzamenti, ed il grado di segretario è distinto in tre classi; in guisa che i volontari per la carriera superiore aspirano a conseguire, come primo impiego, quello di segretario di terza classe. Sono poi impiegati d'ordine inferiore gli applicati distinti in tre classi, avendo l'esperienza dimostrato come sia oramai impossibile mantenere la quarta classe già stabilita col tenue stipendio di lire 1200.

Riguardo agli stipendi credetti di non dovermi scostare dalle basi attualmente in vigore, aumentando solo di un migliaio di lire lo stipendio dei soprintendenti generali e dei segretari generali, il quale aumento, richiesto dalla necessità di proporzionare lo stipendio al grado, trova compenso nella unificazione di altri stipendi, i quali in alcuni Ministeri, e per altri gradi erano stati portati a somme maggiori di quelle adottate in altri Ministeri, e che è colla presente legge proposta.

Il secondo bisogno è di ovviare all'inconveniente, che si ha a lamentare della facilità e frequenza colla quale si suol variare i ruoli organici e delle alterazioni che di fatto vi s'introducono nella loro applicazione, per le quali, sebbene non si oltrepassi la misura della spesa approvata col bilancio, si perturba l'economia del servizio, e si muta la base legale preesistente al tempo in cui fu approvato il bilancio, introducendo per soprapiù non ammissibili disparità tra l'uno e l'altro Ministero.

Speciali disposizioni del presente disegno di legge si propongono lo scopo di ricondurre l'amministrazione alla maggior possibile sta-

bilità ed uniformità de' suoi ruoli organici in conseguenza del riordinamento e dell'assetto normale de' servizi, della diminuzione di lavoro, che deriverà dall'applicazione di un largo decentramento, e dall'osservanza di forme più semplici e spedite nella trattazione degli affari. Stabilito l'ordinamento organico di ciascun servizio, non potrà essere mutato altrimenti che per legge speciale, salvo le variazioni che potessero essere proposte ed approvate in occasione della legge annuale del bilancio. E l'approvazione delle spese essendo in corrispondenza diretta di ciascuna delle parti, di cui i quadri organici si compongono, non potrà introdursi mutazione alcuna durante l'esercizio del bilancio, non solo per rispetto alla somma complessiva, ma neanche per rispetto al numero degli impieghi ed agli stipendi di ciascun grado e di ciascuna classe.

A questi principii e a questi criteri generali sono informate le disposizioni della prima parte del progetto, la quale riguarda l'amministrazione centrale.

La seconda parte contiene le norme dell'ordinamento dell'amministrazione provinciale dello Stato.

Il potere amministrativo è oggi rappresentato nelle diverse parti del territorio dello Stato da un gran numero di autorità isolate, le quali non hanno un centro comune, nè un punto di contatto per cooperare ad un unico scopo. Da ciascun Ministero rilevano funzionari non pure indipendenti gli uni dagli altri, ma obbligati a seguire indirizzo e criteri diversi, e talvolta opposti. Gli stessi agenti e funzionari dipendenti da un solo Ministero non hanno un centro comune, dal quale possa essere regolata con efficacia e con uniformità di vedute la loro azione circoscritta nel territorio della provincia.

A far cessare cotesta condizione di cose occorre costituire nel prefetto un'autorità provinciale, la quale rappresenti tutto il Governo, e sia rivestita perciò di larghe attribuzioni per vigilare l'andamento dei servizi di tutta l'amministrazione dello Stato.

Così i prefetti debbono dipendere non solo dal ministro dell'interno, ma da tutti i ministri, dai quali rispettivamente dipendono i vari servizi pubblici; e debbono osservare le istruzioni dai diversi ministri per ciascun servizio emanate. Le nomine e qualunque atto o provvedimento che riguardi le persone loro ed i segretari generali delle prefetture, che nei casi previsti dalla legge, hanno l'incarico di rappresentarli, debbono quindi essere precedute da deliberazione del Consiglio dei ministri.

La maggiore importanza degli uffici di prefettura deve poi far reputare opportuna l'istituzione di segretari generali in luogo degli attuali consiglieri delegati. Le stesse ragioni, per le quali parve necessario di costituire nel soprintendente generale di ogni Ministero un centro stabile di amministrazione, valgono anco a provare la necessità di avere nel segretario generale di prefettura un centro amministrativo più autorevole e più stabile per l'esercizio delle nuove attribuzioni che si affidano alle prefetture.

Compimento del concetto di una più larga costituzione dell'ufficio e dell'autorità de' prefetti sono le disposizioni colle quali si stabilisce il principio della loro responsabilità verso i ministri, e del potere che questi aver debbono di annullare o riformare in seguito a ricorso delle parti interessate gli atti che contenessero violazione di leggi o di regolamenti. A questi casi soltanto occorre limitare la facoltà de' ministri di rivedere gli atti e le decisioni de' prefetti per le attribuzioni loro conferite dalla presente legge; nulla innovandosi nel resto a ciò che possa essere stabilito da leggi sopra speciali materie. Non si farebbe altrimenti che moltiplicare i gradi intermedi della gerarchia amministrativa; e non si opererebbe quel vero e proprio decentramento che è necessario per rendere l'amministrazione più spedita ed efficace, ed assai meno costosa.

Ora dirò brevemente delle attribuzioni, che si propone di conferire a' prefetti.

E innanzi tutto si ha a distinguere in questa materia *l'esercizio dell'autorità* dall'*esercizio di speciali e responsabili funzioni di gestione amministrativa*.

Al prefetto, rappresentante del Governo nella provincia, vuol essere attribuito, nella più larga misura che sia possibile, l'esercizio dell'autorità e della vigilanza che spetta a' ministri sul personale di tutti i servizi pubblici, sul modo come essi procedano. A cotesto scopo vi si propongono le più efficaci disposizioni espresse negli articoli 28 al 36 del disegno di legge. Io non ho bisogno di diffondermi su ciascuna di esse per mostrarne l'utilità e la convenienza, sia per quanto concerne le facoltà delegate a' prefetti nell'intento di provvedere a' bisogni immediati dell'amministrazione, e di attuare il maggiore possibile decentramento dai Ministeri alle prefetture, sia per quanto concerne le relazioni tra i prefetti e i ministri, e le direzioni generali de' Ministeri, e le relazioni de' prefetti medesimi co' capi de' vari uffici di amministrazione compartimentali o provinciali. Accurati studi furono fatti intorno alla natura e qualità di

diversi servizi, e intorno alla necessità o utilità pratica di deferire molte attribuzioni de' ministri o de' direttori generali a' prefetti. Corrispettivamente, e nello scopo anche di esonerare i prefetti di molte e minute ingerenze in affari d'interesse puramente locale, altre attribuzioni si reputò necessario di decentrare dalle prefetture, affidandole a' sotto prefetti, il cui ufficio verrebbe perciò ad acquistare una notevole importanza. L'esame speciale di ciascuna di queste proposte vi convincerà, io spero, dell'opportunità di tutto il sistema, dal quale si ha ragione di attendere i migliori risultamenti pratici.

Occorre appena di notare come codesta autorità dei prefetti non potesse estendersi nè agli affari nè al personale degli impiegati dipendenti dai Ministeri di grazia, giustizia e dei culti, della guerra e della marina. Le ragioni di questa eccezione sono troppo evidenti perchè occorra di tenerne parola.

Ma, oltre l'esercizio dell'*autorità e della vigilanza*, pel quale molte ed importanti attribuzioni si verrebbe a conferire a' prefetti, vi è in ciascuna provincia l'esercizio di *speciali funzioni di gestione amministrativa* nella dipendenza di vari Ministeri. E l'azione dell'*autorità provinciale accentrate* deve, di regola, arrestarsi a quel limite, di là dal quale potesse riceverne nocimento la libertà e la responsabilità de' capi delle amministrazioni o direzioni, di cui si reputasse necessaria la conservazione.

Se non che, per rendere più spedito ed agevole l'esercizio della autorità e della vigilanza attribuita ai prefetti, occorre provvedere in guisa che le amministrazioni dello Stato nelle provincie siano ricomposte, per regola generale, a forma di uffici provinciali, sopprimendo la circoscrizione de' compartimenti di tutti que' servizi, che per speciali e talvolta imprescindibili ragioni non dovessero necessariamente essere retti da direzioni compartimentali.

L'istituzione di divisioni compartimentali è per se stessa un ostacolo sia al concentramento di servizi nelle prefetture, sia all'esercizio dell'autorità e della vigilanza dei prefetti sopra i servizi riuniti nel compartimento.

Taluni compartimenti furono creati, quasi a modo di amministrazioni regionali, nel passaggio dalla vecchia alla nuova amministrazione, non ancora del tutto unificata, del regno d'Italia. Essi costituiscono veri succentri dell'amministrazione centrale, a cui spetterebbe la trattazione diretta degli affari. Perciò, lungi dall'essere mezzi adatti ad un vero e proprio decentramento, generano una maggiore complicazione di lavoro e maggiori lentezze ed indugi nel

corso dei servizi pubblici. Organi intermediari tra l'amministrazione provinciale e il potere centrale, non hanno ragione di essere, tornando più agevole all'amministrazione provinciale avere relazioni dirette col potere centrale per tutti gli affari che non possano essere decisi sul luogo. Organi intermediari tra i privati e l'amministrazione centrale, non hanno ragione di essere, là dove sono naturali organi intermediari gli uffici di prefettura e sotto-prefettura; scorgendosi come tanto più soddisfacenti possano riuscire le relazioni dei privati col Governo, quanto sono più numerosi e più immediati i mezzi legali di comunicazione. La soppressione di queste direzioni, sorte per motivi transitorii di opportunità, sembra ora consigliata da ragioni di servizio e da ragioni altresì di economia.

Tali sono le direzioni compartimentali del contenzioso finanziario istituite in Milano, Torino, Napoli, Palermo e in Firenze, dove ha titolo, ma non attribuzioni di direzione generale, allorchè (9 ottobre 1862) non era peranco unificata la legislazione del regno. Oggi quella ragione è cessata. Ed è evidente, per ciò stesso, il bisogno d'introdurre uniformità di principii e d'indirizzo nelle consultazioni legali e nella tutela degl'interessi giudiziari dell'amministrazione di tutto lo Stato, regolata dalle stesse leggi e sottoposta a precetti uniformi di diritto e di procedura giudiziale. Nè ha ragione di sussistere la difformità che transitoriamente fu stabilita nel 1862 tra le provincie meridionali e le altre dello Stato intorno al sistema di sostenere la difesa giudiziaria degl'interessi dell'amministrazione per mezzo di avvocati esercenti nelle provincie e per mezzo dei direttori del contenzioso nelle città ove ha sede la direzione.

La difesa poi nei giudizi d'interesse dello Stato vuol essere, senza distinzione, affidata ad avvocati ed esercenti nel luogo da designarsi dal Ministero delle finanze pei giudizi innanzi i tribunali della capitale, ed ai prefetti pei giudizi nelle provincie. Onde non si esita a proporre la soppressione di codesti speciali organi intermediari tra l'amministrazione provinciale ed il Ministero delle finanze.

Tali sono puranco le direzioni compartimentali del debito pubblico e delle Casse dei depositi e prestiti esistenti in Milano, Torino, Napoli e Palermo.

Esistendo uffici di prefettura e di sotto-prefettura locale, si propone la soppressione di questi speciali uffici già creati principalmente per la transitoria necessità amministrativa dell'unificazione, oggimai compiuta, degli antichi debiti dello Stato.

È lecito ripromettersi, mediante la soppressione di codesti compartimenti, maggiore speditezza e semplicità nel servizio, e maggiore facilità nelle relazioni tra l'amministrazione provinciale o i privati e l'amministrazione centrale, di cui questi uffici sono quasi sempre semplici organi di comunicazione. Oltre a ciò, si renderà possibile l'ingerenza e la vigilanza locale da affidarsi ai prefetti nel modo che in seguito verrà indicato. Nel tempo stesso l'amministrazione centrale potrà esercitare una più diretta autorità ed azione, e si conseguirà finalmente una notevole economia nella spesa.

Dal nuovo ordinamento di alcuni servizi finanziari, divisato dal mio onorevole collega delle finanze, e segnatamente dal sistema che egli vi ha proposto per la conservazione dei catasti, la formazione dei ruoli e la riscossione delle imposte dirette, deriva eziandio la necessità di sopprimere le direzioni compartimentali delle imposte medesime, e quelle del demanio e delle tasse.

Col disegno di legge è stabilito il modo col quale sotto l'immediata vigilanza ed autorità dei prefetti, si provvederà alla direzione dei servizi ora affidati alle direzioni compartimentali che verrebbero abolite.

Per ciò che concerne più specialmente l'amministrazione finanziaria, sarà istituito presso ogni prefettura un ufficio per gli affari riguardanti il demanio, le tasse, le imposte dirette, il debito pubblico e il contenzioso finanziario. E con regolamenti organici saranno determinate le norme d'amministrazione e le competenze dei prefetti nelle relazioni coll'ufficio medesimo e coll'amministrazione centrale.

In tutto ciò deve prevalere sempre il criterio che l'esercizio dell'autorità e della vigilanza dei prefetti, come rappresentanti della amministrazione centrale, con facoltà in più o meno ampia misura delegate, non dovrà punto attenuare la responsabilità dei capi dei servizi medesimi, a cui appartiene l'esercizio della gestione amministrativa.

Un concentramento assoluto anche in quest'azione nei prefetti non è sembrato plausibile, almeno nelle presenti condizioni dell'amministrazione dello Stato in Italia.

Ciò non di meno può ben concentrarsi nei prefetti l'esercizio delle funzioni già affidate ai provveditori degli studi, siccome quelle che hanno molta analogia colle parti dell'ufficio proprio dei prefetti. Anzi le naturali relazioni loro colle amministrazioni provinciali e comunali e colle persone segnatamente dei sindaci e il prestigio che li circonda possono rendere la loro azione più autorevole ed efficace per promuovere l'incremento ed assicurare l'ordine e il progresso

della pubblica istruzione. E solo in tal guisa potrà conseguirsi una vera ed effettiva economia di spesa per la soppressione dei provveditori.

Mi rimane ora a dire alcuna cosa dell'ordinamento organico del personale dell'amministrazione provinciale, distinto, come quello dell'amministrazione centrale, nei due ordini *superiore* e *inferiore*.

Quanto ai funzionari dell'ordine superiore sarebbero stabiliti per legge le classi e gli stipendi dei prefetti, dei segretari generali, dei sotto-prefetti, e dei consiglieri di prefettura. I gradi e gli stipendi dei direttori, capi di servizio e d'ufficio, e degli altri impiegati appartenenti all'ordine medesimo verrebbero determinati per ciascuno dei vari servizi, con speciali decreti o regolamenti organici.

Occorre però che la legge provveda, analogamente a ciò che si propone di stabilire per l'ordinamento dell'amministrazione centrale, al bisogno di assicurare la maggiore possibile stabilità e la più scrupolosa osservanza delle rispettive piante organiche. A tal fine provvede innanzi tutto l'approvazione da impartirsi colla presente legge ai proposti ruoli organici dei prefetti, segretari generali delle prefetture, sotto-prefetti e consiglieri di prefettura; dappoichè costesti ruoli non potranno essere altrimenti variati che con legge, e le somme stanziare nel bilancio dovranno essere erogate in conformità dei ruoli medesimi e delle piante allegate al bilancio. Allo stesso scopo si provvede anche a riguardo dei direttori, capi di servizio e di uffici, e di altri impiegati pure dell'ordine superiore provinciale, la cui organizzazione dovrebbe farsi con decreti e regolamenti, poichè, anche per questi, i ruoli e le piante dovranno essere uniti al bilancio annuale dello Stato, nè potranno essere variati che con legge. Finalmente per ciò che riguarda gli impiegati dell'ordine inferiore, a nominarsi dai prefetti o dai capi d'ufficio in relazione ai bisogni dei servizi locali provinciali, e da mantenersi nell'impiego a secondo dei buoni servizi degli stessi impiegati, la guarentia di una buona organizzazione e dell'economia risiede nel debito che avrà ciascun Ministero di giustificare nel bilancio la necessità dello stanziamento delle somme complessive che, a tal fine, saranno da ciascun Ministero proposte.

Debbesi notare specialmente a riguardo della tabella *D*, che designa i gradi, le classi e gli stipendi per caduna classe dei prefetti, segretari generali delle prefetture, dei sotto-prefetti e consiglieri delle sottoprefetture, che furono per essa introdotte ragguardevoli variazioni al sistema che è in vigore, le quali recherebbero notevole vantaggio al pubblico servizio provinciale.

Innanzitutto, i prefetti sarebbero di due sole classi, invece di tre, come sono ora, essendo assolutamente insufficiente lo stipendio di lire 9000 degli attuali prefetti di terza classe, che, in fatto, per le tasse e le ritenute è ridotto a circa lire 8000, massime dappoiché la classe debbe necessariamente seguire le persone e non essere assegnata alle località.

Dei segretari generali delle prefetture si è fatto una sola classe, onde renderli vieppiù stabili, come importa lo scopo medesimo della loro istituzione, e si è loro assegnato uno stipendio alquanto superiore a quello dei sotto-prefetti ai quali stanno sopra per grado e per la rappresentanza che spesso debbono avere del prefetto.

Mantenuti poi i sotto-prefetti di due classi cogli attuali loro stipendi, si sono ridotte a sole tre le classi dei consiglieri di prefettura, le quali ora sono quattro, oltre quella dei consiglieri aggiunti.

Nel mentre poi si è provveduto a che il numero dei sotto-prefetti (non compreso il Veneto non ancora ordinato a circondari) sia eguale a quello dei circondari che non sono capoluoghi di provincia, si limiterebbe il numero dei consiglieri di prefettura in modo, che in ogni prefettura vi fosse un consigliere oltre al segretario generale, i quali col prefetto formerebbero il Consiglio di prefettura. Occorrendo poi nelle più importanti prefetture l'avere un secondo consigliere, si provvide a che alcuni di questi eccedenti il numero delle provincie potessero essere destinati al servizio di codeste prefetture in cui maggiore è il lavoro, ed il prefetto più difficilmente può con frequenza prender parte al Consiglio di prefettura. Con ciò penso sia sufficientemente provveduto ai bisogni del pubblico servizio, e si otterrebbe, nonostante la migliorata condizione dei prefetti, e lo stabilimento dei segretari generali, una discreta economia nella spesa.

Seguono gli impiegati appartenenti all'amministrazione, i quali possono classificarsi in tre categorie:

1° Agenti di riscossione e contabili, che hanno maneggio di danaro e valori di proprietà dello Stato, e sono tenuti a render conto della loro gestione alla Corte dei conti;

2° Agenti della forza di sicurezza pubblica, della forza doganale, o destinati alla custodia delle carceri o ad un qualunque altro servizio, non pure attivo, ma responsabile, come gli agenti telegrafici e simili;

3° Impiegati di segreteria o addetti all'interno servizio burocratico e di computisteria negli uffici e nelle direzioni, non aventi funzioni di diretta e personale responsabilità amministrativa.

PARTE SECONDA

È necessario riservare al Governo centrale di nominare o di promuovere le nomine quando occorra, e di dispensare, revocare, collocare a riposo o in aspettativa o in disponibilità, tutti i funzionari, impiegati ed agenti, i quali, sia per formar parte d'un quadro organico generale per tutta l'amministrazione; sia per la natura delle loro funzioni e per la qualità dei servizi a cui sono preposti o addetti, possono spesso venir tramutati da provincia a provincia. Le promozioni stesse, le destinazioni, e molti altri provvedimenti non potrebbero esser fatti se non tenendo presenti in via comparativa i titoli, i requisiti e l'anzianità degli impiegati di egual grado appartenenti al medesimo ruolo, qualunque sia o possa essere la loro residenza e qualunque possa essere, dall'altra parte, il ragionevole desiderio che una savia amministrazione non usi troppo della facoltà di traslocare i suoi funzionari ed agenti, la quale dovrebbe solo da gravi ed urgenti esigenze di servizio essere determinata.

Segue da ciò come non si possa conferire nè ai prefetti, nè ai capi di amministrazione e di servizio nelle provincie, la facoltà di nominare, promuovere o rivocare gl'impiegati ed agenti delle due prime categorie sopra indicate, quando appartengono ad un quadro organico generale e complessivo.

Ciò nonostante, applicando le massime di un ben inteso decentramento, si può delegare ai capi di servizio nelle provincie la nomina di alcuni agenti di ultima classe, riservando alla amministrazione centrale le disposizioni concernenti le promozioni alle classi o ai gradi superiori, e le traslocazioni da una ad altra provincia, o da uno ad altro compartimento.

Con queste limitazioni, si propone di deferire ai prefetti, sulla proposta dei sotto-ispettori o capi d'ufficio, la nomina dei capisquadra, guarda-fili e fattorini telegrafici e quella dei guardiani d'ultima classe delle carceri o case di pena.

Nel qual modo si applicherebbero pure gli stessi criteri, pei quali, secondo i vigenti ordini, sono attribuite ai prefetti le nomine degli agenti inferiori di pubblica sicurezza, dei cantonieri delle strade e di altro personale subalterno.

Non si è però reputato opportuno di arrecare mutazione alle discipline oggi in vigore intorno alle nomine degli agenti contabili di qualunque grado o classe, l'ordinamento gerarchico e la responsabilità de' quali sono strettamente collegati col sistema generale delle leggi che regolano l'amministrazione del pubblico danaro e i conti dell'erario.

In una diversa condizione è il personale classificato nella terza categoria, a cui appartengono tutti gli impiegati di segreteria delle prefetture e sotto-prefetture; gl'impiegati di grado inferiore a quello di segretario, di capo computista o di capo sezione, addetti al servizio interno di segreteria, di archivio, di computisteria, di protocollo, di economia e simili, negli uffici e nelle amministrazioni compartimentali e provinciali; e gl'impiegati parimente di grado inferiore a quello di segretario addetto alle segreterie e cancellerie delle Corti, dei tribunali e delle preture, addetti agli uffici di questura o aventi le incumbenze stesse d'ordine puramente *burocratico* e subalterno in qualunque altro ufficio.

Questo numerosissimo personale dovrebbe essere scelto nel luogo, ed essere inamovibile dal luogo dove esercita le sue incumbenze. Non soggetto a tramutamenti, e non formando parte di un ruolo generale e complessivo, la nomina dovrebbe esserne deferita ai capi rispettivi di servizio. Dal che deriverebbe, da una parte, il vantaggio d'una notevole diminuzione della spesa che si sopporta oggi dalle finanze dello Stato pei mutamenti di destinazione a cui cotesti impiegati sono non di rado assoggettati, con discapito grave de' loro privati interessi, e talvolta maggiore del servizio; e, dall'altra parte, il vantaggio di rendere tanto più efficace la responsabilità dei capi di servizio, quanto maggior facoltà loro si accordi di scegliere il personale del quale abbisognano e di cui essi stessi debbono rispondere; e tanto più costante eziandio la disciplina del servizio, quanto maggiore è l'autorità che loro si conferisce sul personale dipendente.

Non occorre poi di notare la grande diminuzione di lavoro che si arrecherebbe negli uffici dell'amministrazione centrale, quando fossero esonerati da ogni ingerenza negli innumerevoli affari concernenti un personale così esteso.

Era poi indispensabile il conciliare l'esercizio di questa autorità attribuita ai prefetti colla legittima influenza dei sotto-prefetti, per ciò che riguarda il personale delle sotto-prefetture; per ciò è stabilito che a tale riguardo sia riservata ai sotto-prefetti la proposta. Era inoltre altrettanto necessario l'impedire che nelle cancellerie giudiziarie fossero, per avventura, introdotte persone, che potessero nuocere o compromettere questo importante servizio, e perciò è proposto che le nomine del personale suddetto delle cancellerie debbono essere approvate dai rispettivi capi della magistratura a cui la cancelleria sia addetta.

La proposta riforma conduce logicamente al concetto che codesti impiegati non abbiano ad essere retribuiti con stipendi assegnati per ruolo organico sul bilancio dello Stato con pagamento di ritenute e diritto eventuale a pensione di riposo. Considerati come impiegati sottoposti alla dipendenza ed autorità esclusiva de' capi d'ufficio, che ne hanno la libera scelta; appartenendo essi ad uffici locali, da cui non possono essere tramutati, anzichè all'amministrazione generale dello Stato, e non figurando nel ruolo degl'impiegati propriamente governativi, sarebbero retribuiti, con alcune forme e guarentigie da stabilirsi per regolamento, dai capi d'ufficio, ai quali sarebbe fatta all'uopo l'assegnazione in bilancio di una somma stanziata in un capitolo *Spese per stipendiare subalterni*, distinto dal capitolo *Spese d'ufficio*; l'impiego della quale dovrebbe essere giustificato, ne' modi da stabilirsi anche per regolamento, presso i competenti Ministeri.

Questo sistema, stabilito in Francia per gl'impiegati di segreteria delle prefetture e sotto-prefetture, era adottato anche in alcuni degli antichi Stati italiani per impiegati subalterni di uffizi finanziari e per quelli delle segreterie e cancellerie giudiziarie. Esso è praticato oggi per quelli di vari uffizi contabili, quali sono le tesorerie, le conservazioni delle ipoteche ed altri somiglianti, dove la responsabilità dei capi non sarebbe guari conciliabile colla scelta del personale attribuita all'amministrazione centrale o a funzionari posti in una gerarchia ad essi superiore.

Non si ha a spendere molte parole per mostrarne la convenienza, e sotto il rispetto della maggiore responsabilità ed autorità dei capi di servizio, e sotto il rispetto del decentramento che si opererebbe in larghissime proporzioni, e sotto quello principalmente dell'economia che si arrecherebbe nelle pubbliche spese, sì perchè verrebbe meno la necessità quasi legale di promozioni non richieste dal maggior merito o lavoro, ma dall'anzianità e dalle conseguenze giuridiche di posizioni acquistate di fronte all'amministrazione governativa; sì perchè la spesa annua da assegnarsi in bilancio, non essendo determinata da ruoli organici prestabiliti, potrebbe meglio essere proporzionata secondo un savio e discreto apprezzamento dei bisogni imprescindibili e spesso variabili secondo i luoghi; e sì perchè verrebbe gradualmente a scemare il gravissimo carico del debito vitalizio, che di anno in anno, secondo gli attuali ordinamenti e con sempre maggiori proporzioni, si iscrive sul bilancio dello Stato.

Nelle disposizioni generali e transitorie v'ha innanzitutto una prescrizione che reputo di grande importanza, sì al fine di conseguire maggiore celerità e prontezza nella spedizione degli affari, come pure per ottenere in seguito una notevole economia nelle spese. Essa si contiene nell'articolo 56, che ordina la revisione dei regolamenti esecutivi e disciplinari. Più volte si sono tentate molte riduzioni nella pianta degl'impiegati, ma spesso esse furono illusorie, non per mancanza di buona volontà, ma per mera ineluttabile necessità, e per non arrestare il corso dell'amministrazione. Non è invero difficile il comprendere come notevoli riduzioni nel personale, non precedute da notevoli riduzioni nel lavoro, debbano recare necessariamente dietro di sé un'accumulazione d'affari non spediti, con sommo danno dello Stato e dei cittadini. La riduzione pertanto nel numero degli affari, che debbe operarsi mediante la revisione dei regolamenti e la semplificazione dei procedimenti, è cosa assolutamente indispensabile, se vuolsi che le economie divengano possibili senza nuocere all'amministrazione.

La forma colla quale si facciano, a seconda dei gradi, le nomine degl'impiegati, esercita pure una notevole influenza sull'aumento o sulla diminuzione del lavoro negli uffici centrali amministrativi; epperò si proposero anche su questo soggetto alcune disposizioni generali.

Era poi mestieri provvedere, come fecesi con disposizioni transitorie, a che, per effetto della presente legge, non fossero privati di parte dei loro stipendi coloro cui furono regolarmente conferiti, nè gli applicati attuali, ed a che i volontari attuali per la superiore carriera, i quali, di regola, e mediante esami, erano stati ammessi ad aspirare alla superiore carriera, od erano già parte della medesima, non fossero privati di un tale diritto, ferme però rimanendo le prove di capacità a darsi pel passaggio ai gradi della carriera superiore, secondo leggi e regolamenti talora non osservati, ma non mai abrogati e che secondo il prescritto della presente legge dovranno pure unificarsi.

Per ultimo il passaggio dal sistema attuale pel quale gli impiegati di gradi inferiori nelle provincie sono nominati per regio decreto con diritto alla pensione, al sistema proposto nella presente legge, secondo cui la nomina si farebbe dai prefetti o dai capi di ufficio, cessando negli impiegati stessi il diritto alla pensione, richiedeva del pari disposizioni transitorie non solo per rispettare la condizione di coloro che hanno oggi titolo e qualità d'impiegati governativi, ma

anche i diritti che avessero acquisiti ad un trattamento qualunque di riposo, e fino ad un certo limite anche le legittime aspettative di poterlo conseguire. Era inoltre mestieri provvedere al modo di stanziare nei bilanci annuali le somme necessarie per le spese occorrenti in codesto stato transitorio. A ciò è provveduto cogli articoli 54 e 55 del disegno di legge, il quale proponesi sia posto in osservanza al 1° gennaio del 1869, acciocchè rimanga il tempo indispensabile alla formazione dei regolamenti a farsi, e per la esecuzione dei medesimi.

Parecchi regolamenti saranno necessari per l'attuazione della presente legge in tutte le sue parti. Trattandosi di disposizioni che concernono tutti i Ministeri o che sono di natura tale da doversi considerare come generali, era mestieri provvedere in modo che pienamente conformi fossero per tutti i Ministeri, e che fosse efficacemente effettuato e posto in maggiore evidenza il principio della solidarietà dei ministri. Perciò si propone che sia stabilito doversi tutti codesti regolamenti deliberare dal Consiglio dei ministri. È inoltre proposto che debba sempre sentirsi in prima l'avviso del Consiglio di Stato perchè esso, collocato al centro di ogni sorta di affari amministrativi, nel mentre che vi recherà il lume della sua cognizione di tutta la legislazione e della sua esperienza, gioverà a mantenere la necessaria unità fra i vari regolamenti e le consonanze di questi colle molte leggi che possono avere coi medesimi alcuna relazione.

Signori! La brevità di una relazione non mi ha consentito di entrare, siccome avrei pur desiderato, in un più ampio svolgimento de' principii a cui s'informa la presente proposta di riordinamento dell'amministrazione dello Stato; delle particolari applicazioni dei medesimi; e dei risultamenti pratici che il Governo si ripromette di ottenerne.

L'illuminata discussione, che dovrà aver luogo nella Camera, mi porgerà migliore occasione di schiarire, sotto ogni aspetto, le cose che sommariamente ho accennate.

Ed io spero che non vorrete negare il vostro suffragio ad un disegno di legge, diretto a conseguire uno scopo, del quale, per concorde opinione del Parlamento e del Governo, si è dovuta oramai riconoscere l'urgente necessità e l'importanza.