

TORNATA DEL 19 DICEMBRE 1850

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BARONE MANNO.

SOMMARIO. *Trasmissione di copia degli atti di rinuncia al trono e ai fedecommissi in favore di S. A. R. la Duchessa di Genova — Discussione generale sul progetto di legge portante l'abolizione delle bannalità; vi pigliano parte i senatori Sauli, Jacquemoud, Maestri, il guardasigilli e il relatore dell'ufficio centrale — Emendamenti dei senatori Pamparato, Sauli, Giulio, Di Bagnolo, Sclopis agli articoli 1 e 2 — I senatori Sauli e Di Bagnolo si accostano all'emendamento del senatore Giulio — Adozione dell'articolo 1° emendato dal senatore Giulio — Emendamento dei senatori Cibrario e Di Castagnetto all'articolo 2 — Reiezione dell'articolo 2 emendato dal senatore Giulio — Presentazione d'un progetto di legge circa l'arginamento del torrente Polcevera.*

La seduta è aperta alle ore 2 pomeridiane colla lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale è approvato.

QUARELLI, segretario, dà lettura di un messaggio del ministro degli affari esteri, con cui trasmette copia autentica dell'atto di rinuncia alla successione al trono ed ai fedecommissi della famiglia reale di Sassonia in favore di S. A. R. la duchessa Maria Elisabetta, sposa del duca di Genova.

DISCUSSIONE DEL PROGETTO DI LEGGE PER L'ABOLIZIONE DELLE BANNALITÀ.

PRESIDENTE. Ho l'onore di leggere il progetto di legge cadente in discussione secondo l'ordine del giorno (Vedi vol. Documenti, pag. 293).

JACQUEMOUD. Je demande la parole.

PRESIDENTE. Debbo darla al senatore Sauli che l'aveva chiesta prima.

SAULI. Ho chiesta la parola non già per profferire sentenza in favore o contro alla legge proposta, ma semplicemente per esporre alcuni dubbi che intorno ad essa mi cadde in mente. Nella sua relazione l'onorevole signor ministro di grazia giustizia offrì generosamente al Senato tutte le notizie statistiche che egli ha intorno alle bannalità. Mi rincresce che il nostro ufficio centrale non abbia stimato opportuno di farne cenno nella sua dotta ed elaborata rela-

zione; e tanto più mi rincresce in quanto che io reputo che il numero e la gravità delle bannalità tuttora esistenti debba influire sulle determinazioni che ci tocca di prendere. A me pare, anzi tengo per fermo che la facoltà attribuita al principe, ossia al Governo, d'intervenire e d'introdurre mutazioni nelle proprietà dei privati di qualsivoglia maniera, da nient'altro derivi se non che dal dominio eminente che gli spetta su tutte le cose esistenti nel territorio dello Stato. Ma voi sapete che l'esercizio di tale dominio diventa ingiusto ogni volta che non sia comandato, giustificato e santificato, per dir così, dalla necessità dell'interesse universale. Fu detto, ed anch'io ne convengo, che il diritto di bannalità riesce per sua natura odioso. Ma questa ragione a me non pare sufficiente.

Per difetto dell'umana natura quasi tutti i diritti esclusivi, ed anche quelli che derivano dal più soave e sacrosanto vincolo dell'umanità, sono soggetto d'invidia in chi non li possiede; antica è la guerra tra coloro che vogliono acquistare e quelli che vogliono conservare. Ufficio principalissimo del legislatore e dei reggitori dei popoli è di frenare anziché di secondare e di avvalorare un tale sentimento. Già l'onorevole signor guardasigilli vi ha detto che in tre parti essenziali dello Stato, vale a dire nella Savoia, nella Liguria e nell'isola di Sardegna più non vi sono bannalità; se il numero ne fosse ristretto nelle altre parti dello Stato non mi sembra che sarebbe il caso di renderne obbligatoria l'abolizione. Dall'esame delle notizie statistiche raccolte dall'onorevole signor guarda-

sigilli si potrà forse anche ritrarre quali siano i mezzi presso ai comuni per redimersi dalle bannalità. Potrebbe darsi eziandio che a taluno di essi metta in conto di conservarle. Quindi io propendo più volentieri al sistema dell'affrancamento facoltativo, ed oltre alle accennate ragioni trovo che è più consentaneo all'antica sapienza dei nostri maggiori. A voi è noto l'editto del 1771 (cred'io), col quale il Re Carlo Emanuele III fece facoltà ai comuni della Savoia di riscattarsi da qualsivoglia prestazione e soggezione feudale; nè vi sfuggi dalla memoria quale e quanto applauso quel provvedimento legislativo abbia riscosso in tutta l'Europa. Ricordo d'averlo udito citare come una delle principali cagioni della fedeltà serbata dagli abitatori di quel ducato in mezzo alle tentazioni che si sollevarono in sul finire del secolo scorso.

SICCARDI, ministro di grazia e giustizia. Signori, quando il Ministero poneva mente ad ordinare questo progetto di legge per la soppressione delle bannalità tuttora esistenti, egli non tardò ad avvedersi come fosse circondato da molte e serie difficoltà.

Non già che egli dubitasse o del diritto del Governo di operare questa soppressione, o della convenienza della soppressione medesima.

Il diritto che ha il Governo di sopprimere le bannalità è quel diritto stesso che gli compete relativamente all'ordinamento della proprietà territoriale, relativamente ai monopoli, giacchè le bannalità non sono sostanzialmente che un monopolio.

Quanto poi alla convenienza di quella soppressione, io credo, o signori, che poche verità in fatto di legislazione siano tanto accertate quanto lo è questa; le bannalità sono vincoli posti all'agricoltura, al commercio, all'industria privata; tutto ciò che nuoce a questa libertà d'industria, a questa libertà di commercio, è senza dubbio un inconveniente gravissimo.

Quando poi il Governo avesse potuto dubitare un istante della convenienza di questa soppressione, ne lo avrebbe sicuramente avvertito uno dei voti i più generali che siansi manifestati sopra la utilità o necessità di riforme legislative.

Ma le difficoltà ebbero invece ad incontrarsi grandissime quanto al modo di conciliare l'interesse pubblico con l'interesse e le ragioni dei privati.

L'onorevole signor senatore Sauli accennò alla convenienza di aver sott'occhi elementi statistici relativi alle bannalità.

Io vi dirò, o signori, che il Ministero veramente ne raccolse. Essi non saranno probabilmente nè compiuti, nè del tutto esatti; ma ognuno sa che la statistica, questa guida desunta dai fatti, non ha ancora abbastanza progredito presso di noi, sebbene sia parte essenzialissima e di scienza e di governo.

Dagli elementi che ho raccolti posso tuttavia accennare al Senato che le bannalità, dopo la soppressione già avvenuta nel 1797 di tutte le bannalità coattive feudali, ed inoltre anche delle private e dei forni, ora si riducono veramente ad un piccolo numero.

Io trovo che le bannalità spettanti ai comuni per molini da grano o da olio, forni e torchi ammontano sostanzialmente a 186, vale a dire che sono 186 comuni investiti di queste bannalità, e che quelle spettanti ai particolari, o corpi morali sommano a 227.

Il Ministero non ha sicuramente ommesso, o signori, di esaminare anche il punto della convenienza intorno al sistema che fosse da preferirsi tra la soppressione immediata ed assoluta, ed il mezzo dell'affrancamento.

Innanzi tutto però egli ha dovuto considerare che una gran parte delle bannalità, ed anzi una grandissima, spettando ai comuni, e relativamente ai comuni non vi potendo essere luogo a risarcimento e compenso, rispetto a questa bannalità la via dell'affrancamento non si sarebbe potuto ammettere, e la sola via che fosse possibile, che fosse accettabile, era quella della soppressione totale, assoluta ed immediata.

Ritenendo l'affrancamento per le bannalità spettanti non a comuni, ma a particolari, o a corpi morali, si sarebbe introdotta una specie di anomalia, anzi un'anomalia grave nella legge che il Ministero ha l'onore di proporvi, perchè una parte delle bannalità, una notevole parte di questi vincoli sarebbe stata immediatamente soppressa, l'altra avrebbe continuato a sussistere.

Oltre a questo, o signori, il Ministero ha dovuto senza dubbio in legge siffatta consultare il voto dell'opinione, ed io trovo, nelle tante petizioni state presentate, unanimità quasi assoluta di voti, affinché le bannalità fossero immediatamente e radicalmente sopresse.

Io penso, o signori, che quando l'opinione pubblica è fondata, quando gravi ragioni la giustificano, quando è pressochè universale, quando è perseverante, sia certamente in un Governo costituzionale un elemento essenzialissimo per il legislatore.

Aggiungo ancora, o signori, che se voi sceglieste la via dell'affrancamento ritardereste, e forse di molto, il beneficio di questa legge; ognuno sa che nei comuni, e nei piccoli comuni specialmente, non sempre le amministrazioni si affrettano a far ciò che è generalmente riconosciuto vantaggioso; vi sono talora dei piccoli interessi che si oppongono all'accettazione dei provvedimenti generali, quantunque utili.

Vi sono delle gare, vi sono dei piccoli partiti che indugiano talora ed attraversano l'emanazione di un provvedimento dalla quasi totalità degli abitanti desiderato.

Noi evitiamo e questi inconvenienti e questi ritardi con ordinare la soppressione assoluta delle bannalità.

Aggiungo ancora che il carico dei comuni non sarà sicuramente enorme; non si tratta di obbligarli a pagare ai possessori degli opifici bannali il prezzo di questi; non si tratta che di corrispondere a questi possessori ciò che adegui la diminuzione di rendita, che sarà conseguenza di questa soppressione. Pongasi mente altresì alle agevolezze che la legge stessa accorda ai comuni; i giudici avranno facoltà di concedere una dilazione, che già si propone nel progetto discretamente lunga, al pagamento del capitale; inoltre il pagamento medesimo si potrà spartire in più rate.

Io credo che il carico dei comuni, posto a confronto col vantaggio che risulterà incontestabile dalla soppressione di questi vincoli, sarà sicuramente tenue, e di buon grado sopportato dai comuni che rappresentano collettivamente quegli interessi e quei voti a cui con questa legge si intende di soddisfare.

L'onorevole signor senatore Sauli citò antichi esempi tratti dalla nostra legislazione, ed io ne addurrò uno che ha molta analogia col provvedimento attuale, e che è di un'epoca assai meno remota, voglio dire le patenti del 23 novembre 1823.

Voi sapete, o signori, che si era introdotto quasi come una specie di bannalità l'abuso di dazi che gravavano molte popolazioni.

A quest'inconveniente si volle porre riparo con le regie patenti che vi ho indicate.

Ivi nell'articolo 2° si dice: « Sono dal 1° di luglio prodotto

aboliti senz'altro tutti indistintamente i dazi e le gabelle d'ogni sorta posseduti da corpi o particolari qualunque. »

Vi erano particolari che godevano per antico possesso di questa specie di dazi sotto varii nomi, cioè sotto il nome di *osterie, pesi, macine o forni, panatterie, macelli, piazze, scanature, ponghelte, brente*; tutti questi pesi ed altri di simil natura, qualunque ne fosse la denominazione, vennero d'un sol colpo soppressi.

In qual guisa si procedette al risarcimento dei possessori? « Rimane, soggiunge la legge, tuttavia salva ai corpi e particolari, proprietari o possessori dei diritti che già furono aboliti, o per la presente il saranno, l'azione che e verso chi possa competere l'indennità. »

Eccovi il sistema tenuto dal legislatore in una materia che non sicuramente è identica, ma per lo meno molto analoga a quella di che ora trattiamo; soppressione immediata, svincolamento immediato di questa specie di banalità, abolizione totale, assoluta, immediata del peso, e quindi azione al risarcimento.

Lo stesso metodo tenne il Ministero; esso lo sottopone alla vostra saviezza.

JACQUEMOUR. Messieurs les sénateurs, le projet de loi qui nous a été présenté par monsieur le ministre de la justice pose en principe la suppression immédiate de tous les droits de banalité, et la concession d'une indemnité (à payer par les communes) aux particuliers ou aux corps moraux qui sont en possession de quelques-uns de ces droits. J'adopte entièrement ces deux maximes, mais je ne puis adhérer au système du projet de loi relativement à la fixation et au paiement immédiat de l'indemnité.

Les particuliers qui possèdent des droits de banalité et qui en sont privés par des motifs d'utilité publique ont incontestablement droit à une indemnité correspondante au préjudice réel qu'ils éprouvent. Je ne rechercherai point l'origine de ces droits, dont les uns sont le résultat d'une convention et les autres remontent aux temps de la féodalité, parce que d'après les lois publiées dans le royaume sur cette matière, le vice de féodalité a été purgé, et que, depuis longtemps, ces droits sont devenus d'une nature allodiale, qu'ils sont entrés dans le commerce, qu'ils ont pu être acquis et possédés par tous les citoyens, et que la plupart des détenteurs actuels les ont achetés légitimement sous la garantie de la législation qui nous régit.

La banalité personnelle a déjà été abolie dans le siècle dernier par nos princes; il ne reste plus que la banalité réelle, c'est-à-dire, le privilège exclusif d'établir un moulin, ou d'autres artifices dans un territoire donné, sans que les habitants soient cependant, privés du droit de se servir des moulins ou des artifices situés dans un autre territoire. Néanmoins, tout en admettant qu'il est le cas de compenser par une juste indemnité la privation des droits de banalité dont jouissent quelques particuliers (car je ne crois pas que le nombre en soit considérable), je me préoccupe aussi des intérêts des communes qui seront chargées de payer les indemnités, afin qu'on ne puisse les évaluer au delà des bornes de l'équité et de la justice.

En Savoie toutes les banalités ont été abolies sans indemnité, et dans plusieurs cas cette abolition n'a porté aucun préjudice aux possesseurs de ce monopole. Ainsi dans les communes où il existait un moulin avec le droit de banalité réelle et où cet artifice suffisait aux besoins des habitants de la localité, on n'a pas construit d'autres moulins. Le premier a continué à jouir d'un privilège de fait, bien que chacun eût le droit de lui faire concurrence. Il en a été de même dans

les communes où il n'existait qu'une seule chute d'eau, sur laquelle était construit le moulin banal.

Les communes du Piémont qui se trouveraient dans des circonstances analogues, ne devraient pas être tenues de payer immédiatement une indemnité au possesseur du droit de banalité, car leur condition actuelle serait aggravée à pure perte. Elles ne jouiraient pas des avantages de la concurrence, elles continueraient à être soumises à un privilège ou plutôt à un monopole de fait, et cependant elles seraient obligées à payer immédiatement une indemnité au possesseur de l'artifice banal. C'est seulement lorsqu'on aura mis en exercice, en vertu de cette loi, un nouvel artifice qui fera concurrence au premier, que le possesseur du droit de banalité éprouvera un préjudice réel dont il est juste qu'il soit indemnisé; mais tant que l'artifice banal restera seul, comment pourrait-on admettre que le possesseur en a supporté quelque dommage? En vain dirait-on qu'un moulin banal diminuera de valeur aussitôt que la loi aura accordé le droit d'établir d'autres moulins dans le même territoire. Car cette crainte est compensée par la certitude d'une indemnité correspondante au dommage, lorsqu'un établissement rival aura été créé.

Il est donc juste que chaque commune soit dispensée de toute indemnité au possesseur du droit de banalité, jusqu'à l'époque de la construction d'un autre artifice qui lui cause un dommage.

Dans mon système, que je crois fondé sur les principes d'une parfaite justice, les transactions seront beaucoup plus faciles. Les particuliers qui possèdent des droits de banalité seront moins exigeants envers les communes, ils seront mieux disposés à faire des concessions équitables. Ils calculeront les éventualités et auront intérêt à prendre des arrangements. Ils sauront que les communes ont du temps devant elles; mais si elles doivent une indemnité immédiate, alors ils useront de toute la rigueur de leurs droits. On sait que lorsqu'une route est décrétée, le terrain qu'on est obligé d'acquiescer se paie ordinairement le double de sa valeur, parce que la compensation ne peut admettre aucun délai et qu'elle est immédiatement exigible.

Depuis la publication de la loi communale qui a accordé une si grande latitude aux Conseils communaux et divisionnaires, les charges de la propriété ont été augmentées de près d'un quart et quelquefois d'un tiers. De nouveaux impôts vont grever encore directement ou indirectement les propriétaires des terres. Or, l'indemnité à payer aux possesseurs de droits de banalité pèsera aussi sur eux au moyen des centimes additionnels, et il est opportun d'adopter un système qui retarde l'époque de cette surcharge, sans porter aucun préjudice à ceux qui jouissent actuellement des droits de banalité.

Je passe à une autre considération. La plus longue prescription établie par nos codes est la prescription trentenaire. Or, il me paraît que si, depuis la publication de la loi, il s'écoulait un intervalle de trente ans, sans qu'un artifice rival ne fût établi dans le territoire en concurrence de celui qui jouit du droit de banalité, le possesseur actuel devrait être inadmissible à réclamer aucune indemnité. Il aurait eu trente ans pour jouir de son monopole, et si, pendant cette longue période, personne ne lui a fait concurrence, c'est une preuve inexcusable que son droit était purement nominal, et qu'il était garanti contre la concurrence par les circonstances locales.

En résumé, je propose au Sénat:

1° D'adopter la suppression immédiate de tous les droits de banalité, sans indemnité s'ils appartiennent au domaine ou

aux communes, et avec indemnité s'ils appartiennent à des corps moraux ou à des particuliers; mais que cette indemnité ne sera due par les communes, que lorsqu'il aura été établi un artifice au préjudice de celui qui jouit actuellement du droit de banalité;

2° De déterminer que si, pendant l'espace de trente ans à dater de la publication de la loi, il ne s'établit pas de nouvel artifice, dans le territoire où le droit de banalité est exercé, le possesseur de ce droit ne pourra plus réclamer aucune indemnité.

MAESTRI. Non può cader dubbio sull'utilità e necessità dell'abolizione dei privilegi bannali ove si consideri ch'essi sono in opposizione collo Statuto, il quale nello stabilire l'uguaglianza dei cittadini in faccia alla legge, viene con ciò ad abolire ogni privilegio, a togliere ogni vincolo alla libertà dell'industria e all'impiego dei capitali.

Èra da tempo reclamato, non che desiderato dalla ragion comune e dalla pubblica opinione che fosse distrutto un ultimo avanzo del sistema feudale che la civiltà de' tempi presenti non soffre in alcuna parte della civile Europa.

Ma, posta l'abolizione della bannalità, sarà dovuta a tutti i possessori un'indennità pel solo fatto dell'abolizione avanti e ancorchè non avvenga che nel comune sorga accanto all'opificio bannale un opificio simile, il quale per la concorrenza scemi a quello i benefizi? Io non lo penso, e' godo di avere in questo punto la stessa opinione che or ora espresse il mio onorevole amico barone Jacquemond.

Il progetto di legge vuole che si debba una indennità per la perdita del privilegio.

Si dice che la sola abolizione fa perdere all'opificio il suo valore.

Nel più dei casi certamente questa perdita ci sarà; in molti non ci sarà punto. Poniamo che il comune non abbisogni che di un mulino. Il mulino è bannale.

È soppressa la bannalità. Tuttavia ciò non produrrà alcun danno al possessore o fittajuolo, poichè egli avrà lo stesso lavoro, lo stesso profitto.

E quando il mulino unico basta ai bisogni della comunità, nessuno troverà il suo interesse a fabbricare un'altro mulino. La concorrenza sarà economicamente impossibile o difficilissima.

Ma io voglio supporre il caso che la concorrenza possa aver luogo in questo, o in altri comuni, ove il lavoro della macina possa alimentare altro mulino.

Il danno del possessore dell'opificio bannale non sarà immediato, ma accadrà quando ci sia un altro mulino in esercizio; il quale concorra a dividere col primo le prebende.

Fino a quel tempo il possessore non avrà danno. Quindi fino a quel tempo non si dovrà l'indennità. L'indennità prima del danno non può essere dovuta. Quella è una riparazione di questo.

Ma si obietta che la diminuzione del valore venale nel mulino succede pel solo fatto dell'abolizione. Pubblicata la legge, l'opificio bannale val meno.

Io lo accordo: ma la legge stessa che diminuisce il prezzo, lo reintegra col dare il diritto ad una indennità. Questo diritto ripara la perdita che subisce il valore dell'opificio.

Succede poi il danno reale per la fabbrica del nuovo opificio; ed allora al danno reale soccorriamo con un'indennità reale.

Al danno dell'opinione ripariamo colla concessione del diritto: al danno reale coll'indennità reale.

Ma se poniamo che la sola abolizione scemi il valore ne seguirà che tutti indistintamente gli opifici bannali avranno

diritto ad una indennità a carico dei comuni. Il che mi pare assurdo: poichè è certo che non tutti i comuni trarranno profitto dall'abolizione.

Non ne trarranno profitto quelli a cui l'opificio esistente basta al bisogno, quelli dove nessuno troverà il suo interesse a fabbricare un nuovo edificio.

Sarà quindi un ingiusto aggravio che si imporrà a molti comuni, dove dall'abolizione delle bannalità non trarranno alcun vantaggio, nè saranno per trarne giammai.

Mi riserbo di proporre un emendamento conforme a queste osservazioni nella discussione degli articoli.

COLLI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il senatore Colli ha la parola.

COLLI. Signori, io non ho chiesta la parola per difendere le bannalità.

Io le abbandono volentieri al Ministero che ne vuole il sacrificio.

Bensi ho chiesta la parola per lamentare come noi occupiamo il tempo in cose di un interesse importante, ma non però tanto importante quanto altre che ne avremmo a discutere.

Signori, io vedo con dolore che in tre anni di Sessioni parlamentari, e quasi non interrotte, noi non abbiamo potuto votare un solo bilancio; che da tre anni i contribuenti non sanno quale uso si faccia del loro danaro; che la nostra rendita, lungi dal pareggiare quella di Francia, è di molto al disotto, cosa che non dovrebbe essere dopo venti mesi di profonda pace; che non una delle leggi le più necessarie fu sinora sancita dal Parlamento; che la nostra fanteria, la di cui organizzazione fu riconosciuta imperfetta, è ancora nel medesimo stato; che non ostante le solenni promesse fatte in questo recinto stesso non si è fatto nulla per il soldato che sconta ancora sotto le bandiere le scarpe e le tuniche consumate combattendo nei campi della Lombardia; che da tre anni la spada di Damocle pende sul capo dei contribuenti sotto la forma di leggi finanziarie senza che ancora si sappia dove andrà a cadere.

Signori, io conchiudo insistendo, affinché il Ministero solleciti con tutti i mezzi che sono in suo potere la discussione del bilancio 1851, mentre io prevedo con dolore che arriverà il luglio fatale senza che questo bilancio sia approvato, e prevedo di più che si compirà l'anno 1851 senza che sia discusso il bilancio del 1852.

SECCARDI, ministro di grazia e giustizia. Io nulla dirò relativamente all'osservazione fatta sull'opportunità o no di questa discussione.

La questione si riferirebbe all'ordine del giorno, e l'ordine del giorno fu stabilito non dal Ministero, ma dal Senato.

Quanto alle leggi di finanza, desiderate dall'onorevole senatore Colli, esse sono già pressochè tutte presentate all'altra Camera, così recando una necessità costituzionale.

Quanto ai bilanci, anche quello del 1851 è già presentato al Parlamento.

Il Ministero, o signori, nulla più desidera certamente che di vedere, e votate le leggi di finanze, e stabilito con esse il nostro credito, e dato un avviamento regolare a tutto ciò che concerne ai bilanci dello Stato.

COLLI. Ch'edo ancora la parola.

PRESIDENTE. Ha la parola.

COLLI. Sento con piacere l'assicurazione che si è compiuto il signor ministro di dare al Senato, e spero di provare ben presto l'effetto delle benefiche sue parole.

REMARQUERITA, relatore. L'onorevole senatore Sauli espresse il pensiero che si attendeva di vedere nella rela-

zione dell'ufficio centrale riprodotti i risultati di quei documenti che il Ministero annunciò di voler dare in comunicazione, onde fare meglio conoscere la giustizia della legge proposta e la necessità di adottarla.

Effettivamente l'ufficio centrale non ebbe a riprodurre il risultato di quei documenti, e la ragione per cui egli credette di potersi da ciò astenere si è perchè qui si tratta di una questione di principio. Il maggiore o minor numero delle bannalità tuttora esistenti, la maggiore o minor gravità delle bannalità medesime, non era cosa, a parere dell'ufficio, la quale potesse o più facilmente indurlo ad adottare la proposta legge, od invece a ricusarne l'approvazione.

Quando la bannalità è universalmente reputata cosa nociva, cosa dannosa all'universale, non vi erano più disquisizioni a farsi, investigazioni ad intraprendersi per adottare la proposta istantanea abolizione di tali bannalità.

Non ebbe scrupolo l'ufficio centrale sul punto della facoltà che al Governo competesse di torre di mezzo queste bannalità coll'immediata loro soppressione. Forse qual era sul generale principio da nuno disconosciuto che il Governo ha diritto di togliere tutto ciò che osta al bene generale; forte di quell'altro principio secondo cui tutti i cittadini sono tenuti a far volontario sacrificio dei loro diritti, quali che siano, quand'essi ripugnano al bene generale, e quest'abolizione si propone accompagnata dall'offerta di un congruo risarcimento, senza aspettare documenti, senza abbandonarsi a maggiori investigazioni, senza scrupoleggiare sul diritto che al Governo compete di torre questa bannalità (diritto che l'ufficio centrale ravvisò essere indubitato), egli credette di poter con vantaggio del pubblico adottare pienamente la proposta legge.

L'onorevole senatore Sauli aggiunse che le bannalità, per essere generalmente odiose, non devono per questo essere abolite; che la semplice odiosità può provenire da men giuste cause, e per conseguenza può in certi casi non essere tale da dar diritto al Governo di sopprimere una ragione dei privati solo perchè ella sia generalmente riputata odiosa.

Qui, o signori, havvi ben più che odiosità; havvi danno reale; le bannalità non solo sono odiose, ma dannose, ma perniciose al ben pubblico; intanto sono odiose appunto, inquantochè esse ostano a quella libertà di cui i cittadini debbono in generale godere.

Venendo ora a quanto si osservò per parte dell'onorevole senatore Jacquemoud, egli nell'adottare i principii della legge la quale trovasi ora in dibattimento, credette per altro che meno opportuno fosse il sistema adottato dalla medesima ed approvato dall'ufficio centrale, cioè di dare un'indennità al possessore di quell'opificio che trovasi di presente spogliato da quella bannalità che eravi annessa senza aspettare per accertare questi danni, o regolare in conseguenza la misura del risarcimento che sorgano altri opifici i quali facciano concorrenza all'opificio bannale.

Signori, il danno proveniente dall'abolizione delle bannalità è danno presente, e conseguentemente il risarcimento debbe anch'egli essere presente. Cagionare danno ad un privato togliendogli la sua proprietà, o menomandone il valore, e rimandare il risarcimento a un tempo futuro, e quello che più monta ad un tempo indeterminato, che può lungamente protrarsi, era cosa che l'ufficio centrale ravvisò meno ai principii di giustizia conveniente.

L'edifizio bannale dal momento in cui trovasi spogliato della bannalità scade di pregio, di valore in comune commercio. Il domani dell'abolizione delle bannalità il possessore di questo edifizio, vendendolo, non ne ricaverà più certamente

quel prezzo che ne avrebbe conseguito vendendolo prima che la prerogativa delle bannalità fosse dall'edifizio medesimo staccata. Se l'edifizio bannale scade di valore nel comune commercio dal momento in cui gli fu tolta la bannalità, ragion vuole che, tosto tolta la bannalità, sia concesso al possessore il risarcimento dovutogli.

Non isfuggi all'ufficio centrale come fosse più facile lo stabilire il risarcimento dovuto al possessore dell'opificio già bannale, ove si aspettasse a trattare di questo risarcimento ed a regolarne la misura quando sorgendo un nuovo opificio nel territorio già bannale consti di quella concorrenza che tanto è nociva all'opificio bannale, consti del danno che questa concorrenza viene a produrre a discapito dell'opificio già bannale ed ora della bannalità spogliato; ma, o signori, appunto perchè il costruirsi di nuovi opifici nel territorio bannale che facciano concorrenza coll'opificio già della bannalità fornito, è già cosa indubitabilmente incerta, che può protrarsi a lungo tempo, ragion voleva che non si facesse aspettare al possessore dell'opificio bannale un'indennità, un risarcimento di quel danno che di presente soffriva.

Del resto, se egli è vero dall'un canto che il risarcimento dovuto all'opificio già bannale si misuri dalla possibilità di una più o meno prossima costruzione di un altro opificio il quale entri in concorrenza con quello già bannale, non è men vero dall'altro canto che questa maggiore o minore possibilità della costruzione di nuovo e concorrente opificio può essere dalle parti o dal giudice congruamente valutata.

In quel territorio dove l'opificio bannale ben fornito, tenuto in lodevole stato, soddisfa a sufficienza ai bisogni del territorio, più difficile sarà che si erga un altro opificio il quale venga in concorrenza coll'opificio bannale; quindi minore sarà l'estimazione del danno che può risentire l'edifizio bannale dalla tolta bannalità.

Quando si tratti di un territorio più ampio, di un edifizio bannale costituito in un punto estremo del territorio medesimo, di un edifizio non tenuto in lodevole stato, di un edifizio che per mancanza di macchine non soddisfa abbastanza ai bisogni del pubblico, allora sarà facile il credere che verrà a costruirsi in tempo più prossimo un altro edifizio, il quale, entrando in concorrenza con quello bannale, può recare un danno facilmente valutabile; insomma le eventualità in genere sono anche apprezzabili come le cose più certe; si valuta ciò che dipende da un incerto futuro evento; si valuta il profitto di un getto di rete, e perchè non potrà egualmente valutarsi quel danno più o meno prossimo, più o meno possibile, che verrà a risentire secondo le diverse circostanze dei luoghi l'opificio bannale per la perdita bannalità?

Se adunque dall'uno dei canti era ufficio di giustizia il dare al possessore dell'opificio bannale un risarcimento presente, un compenso del danno pure presente che egli soffre, se d'altro canto può accertarsi anche attualmente quel danno maggiore che, secondo le diverse circostanze, può provenire dall'erezione di nuovi opifici che entrino in concorrenza coll'opificio bannale, ragionevole pare a noi il sistema adottato dal Ministero e dall'ufficio centrale di abolire tosto la bannalità come cosa perniciose al bene generale, di dare tosto al possessore dell'opificio già bannale un'indennità per lo scapito che l'edifizio medesimo soffre nel suo prezzo e valore in comune commercio, di valutare fin d'ora questa indennità in somma maggiore o minore, secondo che per le diverse circostanze de' luoghi, sarà più o meno verosimile, più o meno probabile, che in un tempo più o meno prossimo venga a costruirsi un nuovo opificio che entri in concorrenza coll'opificio bannale.

Se dunque vi sono elementi fin d'ora da poter valutare al giusto l'indennità dell'opificio già bannale, se il rimandare questo accertamento a lungo tempo sarebbe cosa ripugnante alla giustizia, ragion vuole di tener per migliore la conclusione del Ministero e dell'ufficio centrale, cioè di abolire da un canto di presente le bannalità, e dall'altro canto di dare di presente un'indennità da accertarsi per mezzo dell'ufficio del giudice.

SCLOPIS. Io non so se vado errato, o signori, ma mi pare che noi perverremmo ad avere un criterio legale forse più esatto nelle nostre discussioni se facessimo discendere la questione da quell'altezza a cui mi sembra che si sia voluto elevarla.

L'onorevole senatore che mi precedette ha detto che si trattava di una questione di principii: in qualunque questione ha luogo, interviene sempre il principio più o meno esteso, o latente, ma è sempre questione di principio; ma non mi sembra conveniente il rendere questa questione di tanta apparenza d'importanza quasi si trattasse di dare una declaratoria di libertà per legge così generale a comuni col sopraccarico che noi imponiamo.

In questa parte io mi riferisco a ciò che scriveva il dottor mio antico maestro ed ora onorevole collega, il relatore dell'ufficio centrale. Nell'elaboratissima sua relazione egli diceva:

« La via dell'affrancamento è più piana, spedita e meno assiepatata da difficoltà, meno intralciata d'ostacoli; ma il legislatore ha per ufficio di affrontare e difficoltà e ostacoli, e veder modo di superare quelle e questi rimuovere, nè ricusar debbe di adempiere il compito che gli è addossato. »

Generose parole son queste, ma bramerei che avessero un più largo scopo, un più difficile intento; dov'è questa grandissima difficoltà che si ebbe a superare? Non possiamo noi venire nel nostro intento prendendo la via prossima a quell'idea d'affrancamento quale l'indicava l'onorevole senatore Jacquemoud, oppure prendendo la via di quella declaratoria amplissima, ed *ipso facto* esplicita ed attiva con l'aggiunta di una indennità assoluta come ci propone il progetto ministeriale?

Io credo che si verrebbe perfettamente nel medesimo intento, mentre possiamo evitare a molti comuni un carico che loro si addosserebbe senza necessità; dico senza necessità, perchè riduciamo ai veri termini la questione. Di che si tratta? Di far cessare un monopolio. Quale ne è il mezzo? L'espropriazione forzata per causa d'utilità pubblica.

Utilità pubblica: ecco i termini veri della questione. Grazie a Dio, non vi erano nel nostro paese per lo avanti tutte quelle bannalità che rendessero incomportabile, per così dire, l'esistenza dei terrazzani. È antica l'emancipazione del Piemonte; per conseguenza il male che oggi vi è (che non disconosco), si riduce a termini assai ristretti, e di ciò ci faceva avvertiti il signor guardasigilli quando ci indicava la cifra delle bannalità esistenti, vale a dire che 186, se non isbaglio, appartengono ai comuni e 227 sono particolari e corpi morali investiti di simili diritti. Se noi facciamo la detrazione di tutte le bannalità di forni che, come si osserva nella relazione, appartengono per lo più a comuni, se noi facciamo la detrazione di quelle bannalità che, anche cessando il diritto esclusivo, rimarranno, io credo che si ridurrà a ben poco questo beneficio vero, ma limitato che vogliamo accordare.

Io amo molto la libertà, ma amo che si produca con mezzi equi, onesti e liberali, ed io non credo che tutta questa precisione di onestà, di liberalità vi sia nell'aggravare già fin d'ora i comuni di un peso di cui forse si potrebbero naturalmente e ragionevolmente esimere.

Io vi comando d'esser liberi. — Questo si deve dire quando si tratta veramente dei diritti principali dell'umana natura; ma quando si tratta di ristabilire una libera concorrenza, non andiamo tant'alto, non facciamoci più grandi in parole di quel che siamo in fatti; noi vogliamo abolire un monopolio, noi vogliamo ristabilire la concorrenza; noi abbiamo dei possessori di bannalità a titolo oneroso, noi dobbiamo risarcirli; ecco il vero campo della questione, ecco ove noi dobbiamo unicamente aggirarci.

Premesse queste brevi considerazioni, voi vi avvedete, o signori, che io non posso dividere assolutamente il pensiero dell'adozione del progetto ministeriale quale esiste, e mi riservo nella discussione degli articoli di sottoporvi alcuni emendamenti.

Debbo ancora rispondere ad una osservazione che fu fatta dall'onorevole signor guardasigilli il quale accenna come causa impulsiva della proposizione della legge nei termini in cui egli la espose, il voto generale che ci manifestò, e ci disse che molte petizioni gli erano state presentate, perchè questa estrema reliquia di un'intollerabile soggezione fosse finalmente cancellata. Perfettamente costituzionale è l'avvertenza del signor ministro, e nel paese in cui meglio si conosce la costituzione e meglio si eseguisce, il diritto di petizione si considera come causa impellente alla mutazione delle leggi.

Dunque io lodo moltissimo il Ministero che tenga conto di queste petizioni, le quali domandano qualche cambiamento nell'ordine della nostra legislazione; ma noi non le abbiamo vedute. Sicuramente saranno petizioni circostanziate, saranno petizioni in cui si esporranno dei gravami reali, evidenti, permanenti. Io non ne posso far giudizio; tuttavia quando osservo che allorquando non v'ha nel rendiconto di queste bannalità che un numero inferiore a cinquecento, io non posso credere che vi sia un bisogno di far pagare a chi non sarebbe in caso di godere fin d'ora del beneficio, solamente per poter proclamare un principio.

Stiamo nei limiti, come vi diceva, o signori, naturali della questione; abroghiamo il monopolio, stabiliamo la concorrenza, diamo al tempo debito il giusto risarcimento: ecco a che si ridurranno le osservazioni che in seguito avrò l'onore di sottoporvi.

JACQUEMOUD. J'avais demandé la parole pour réfuter les objections qui ont été faites à mon système par le savant rapporteur de la Commission; mais les observations qui viennent d'être présentées avec tant de lucidité par M. le sénateur Sclopis, rendent ma tâche extrêmement facile.

L'argumentation de M. le rapporteur est entièrement basée sur ce que l'abolition du droit de banalité cause aux possesseurs de ce droit un dommage immédiat, d'où il conclut qu'il doit être immédiatement réparé par le paiement de l'indemnité. Mais je conteste les prémisses de ce syllogisme.

Si la banalité était abolie sans indemnité, il est évident que les artifices banaux diminueraient immédiatement de valeur; mais si la loi réserve au possesseur une indemnité aussitôt qu'on mettra en exercice un nouvel artifice qui lui causera un dommage, ce correctif empêche que son droit n'éprouve aucune diminution au moment de la publication de la loi; sa position reste la même qu'auparavant; l'indemnité est annoncée d'avance lorsqu'il y aura un dommage réel et tant qu'il ne s'élèvera pas d'autres artifices, il continue à jouir de fait de tous les avantages du droit de banalité. Quand on exproprie pour cause d'utilité publique, on ne paie pas les dommages plusieurs années à l'avance, et c'est ce qui aurait lieu en faveur des possesseurs de droits de banalité si on les indemnifiait avant l'établissement d'un arti-

fiere rival. Cette loi a pour but de favoriser l'industrie, de procurer aux habitants des communes les avantages de la concurrence, c'est-à-dire un meilleur service à meilleur marché; mais pendant que la commune ne jouit pas de ces avantages, pendant qu'il ne s'élève aucun nouvel établissement pour rivaliser avec l'établissement banal, quelle perte subit le possesseur de ce droit, et quels sont les avantages des habitants de la commune? Tant qu'il n'y a pas de préjudice pour les possesseurs, ils ne pourraient être fondés à exiger une indemnité. Il importe de sauvegarder les droits des communes, en ne les obligeant pas à payer l'indemnité avant l'existence du préjudice.

Les experts, dit-on, tiendront compte des chances: ils prendront en considération le danger plus ou moins éloigné de voir s'élever de nouveaux artifices et la diminution probable de l'édifice auquel est joint le droit de banalité: mais des données de ce genre sont trop vagues pour pouvoir servir de bases à des expertises. Ce serait une équation algébrique dont tous les termes seraient inconnus et où il serait impossible d'arriver à une solution raisonnée: l'imagination des experts devrait suppléer à toutes ces incertitudes, et un tel système offre trop de dangers, tandis que le système que j'ai proposé serait basé sur des faits facilement appréciables.

M. le rapporteur a objecté à ma seconde proposition qu'il serait impossible, après l'espace de trente ans, d'expertiser des dommages: il a sans doute mal entendu mes paroles; car j'ai soutenu au contraire que si pendant trente ans il ne s'établissait dans le territoire aucun artifice préjudiciable au droit de banalité, le possesseur de ce droit ne pourrait plus demander d'indemnité. J'insiste en conséquence sur les observations que j'ai eu l'honneur de soumettre à la sagesse du Sénat.

PINELLI. Alcuni dei preopinanti hanno espresso nelle loro osservazioni sopra questa legge come essa si presentasse sotto il semplice prestigio di un'opinione la quale potesse avere un assenso, come venne osservato in una parte della relazione, ma che però non avesse un fondato motivo, un proporzionato motivo almeno al suo concetto. Io credo essenzialissimo di far avvertire questi principii, i quali veramente sono inerenti al concetto; e domanderò a questo riguardo se si possa mettere in dubbio che i monopoli siano da proscriversi come nocivi all'agricoltura e come nocivi all'industria.

Se dunque non si è messo in dubbio che un monopolio qualunque, di sua natura debba riguardarsi come pernicioso, io non saprei quale eccezione si potrebbe fare a riguardo di quel monopolio che viene conosciuto sotto il nome di banalità dei molini e simili opifici. Veramente questo monopolio esiste in molti luoghi, e non si potè comprenderlo nelle leggi di abolizione che si erano emanate precedentemente; ma questa è forse una ragione per dire che non si debba venire alla sua assoluta abolizione? Che non debbano queste proprietà restare alla condizione generale delle altre proprietà? Io veramente non ne veggio la ragione.

La ragione di disporre esiste dal momento che si riconosce che quelle industrie le quali sono esercitate da questi opifici si potrebbero più utilmente esercitare per le popolazioni sotto la legge della libera concorrenza.

Dall'ufficio centrale pertanto la cosa si considerò sotto quegli aspetti che possono influire a regolare il disposto della legge, e non si è punto abbondato nel senso di preferire una tal maniera di far cessare questi monopoli senza essere ben convinti degli inconvenienti gravi che vi sarebbero qualora non si adottasse questa forma di abolizione.

Si è detto che la forma di cessazione che si poteva preferire era quella dell'affrancamento. In riguardo agli affrancamenti è verissimo che quando vi esiste un determinato interesse materiale dell'una delle parti di far cessare cioè un peso del quale si conosca l'ammontare, può sempre lasciarsi liberamente alla facoltà delle parti di convenire per la cessazione di questo peso, valutandolo nella sua precisa ragione: ma quando si tratta di cose, le quali hanno per sé un interesse veramente pubblico, non si può procedere in questa forma, di lasciare cioè ogni cosa alla convenienza libera delle parti; che l'interesse pubblico vi sia in questa materia, pare sia cosa evidente. Perciò l'argomentare da quelle leggi, le quali emanarono in altri tempi, in materia di prestazioni e di simili utili, i quali possono esistere a favore di certe persone di cui convenga affrancarsi, non è certamente un argomento che possa dirsi proporzionato.

Nelle questioni che si possono elevare in materia di monopolio, l'affrancamento è un sistema che non è punto in relazione colla natura stessa della rendita. L'intima ragione sta nel principio economico, e non nell'interesse che vi possa essere per l'una parte per la continuazione del servizio, oppure per affrancarsi; ma si è detto: « in altre epoche questa via si è adottata e con molta sapienza; » io sono il primo a rendere omaggio a questa sapienza de' nostri maggiori e ben conosco che se la proprietà si trova nel nostro paese in tal condizione di reggere a pesi anche considerabili appunto è dovuto a quel sistema che andò togliendo di mezzo i vincoli che inceppavano l'agricoltura, che inceppavano il commercio, l'industria. Ma quello che in una data proporzione si è potuto fare in un'epoca, non si dovrà fare ancora più risolutamente in un'altra? — L'onorevole signor guardasigilli vi ha già citato alcune leggi le quali possono dirsi di natura affatto analoghe a questa. Io considero che nell'epoca del 1797 si ebbe l'abolizione della privativa dei forni e delle banalità coattive; si ebbe nel 1813 l'abolizione di molti monopoli, ed a questa abolizione si congiunse pure una ragione di equità, il risarcimento; si ebbe dopo il 1830 l'abolizione di banalità e di altre consimili ragioni nella Sardegna, e appunto sotto legge di risarcimento. Da questo stato di cose che è derivato parte da leggi particolari, parte da leggi che emanarono in epoche diverse, quali sono quelle che emanarono nell'epoca francese per la Savoia, si riduce la questione ad una parte minore dello Stato in quella dove esistono tuttora questi diritti.

Ma non è una ragione altrettanto savia di legislazione, come in economia politica, il ridurre sotto questo rapporto la legge dello Stato ad una perfetta uniformità? Mi pare adunque che non siamo coerenti ai principii di economia pubblica, non siamo coerenti ai principii de' nostri stessi legislatori, se noi tardiamo ad accordare a questa parte di paese che è soggetta a questi monopoli, quella legge che è invalsa negli altri luoghi dello Stato stesso. Si è poi eccitata l'osservazione riguardo al modo di combinare questo risarcimento; a questo riguardo io penso che l'ufficio centrale farà le sue osservazioni nella discussione degli articoli per prendere in considerazione tutti quei miglioramenti che si crederà di poter adottare.

PRESIDENTE. Io debbo interrogare il Senato se...

DE CARDENAS. Domanderei di parlare.

PRESIDENTE. Ha la parola.

DE CARDENAS. Non era per entrare nelle molteplici questioni che furono già sì dottamente trattate dagli oratori che mi hanno preceduto, era soltanto per domandare al Ministero se i diritti privati de' pedaggi stabiliti sopra i fiumi

e torrenti abbiano a *comprendersi fra le bannalità*. Sono persuaso che il Ministero non intende comprenderli; ma siccome potrebbe alle volte venire che alcuno la intendesse diversamente, così io solleciterei una pubblica spiegazione in proposito, e tanto più che buona parte di questi diritti, anzi la maggior parte di essi, sono posseduti dai comuni, i quali se dovessero poi perderli senza altro risarcimento, ne verrebbero a soffrire un grave danno, perdendo una parte del loro reddito, la quale non proviene loro dai soli abitanti del municipio, i quali per lo più sono immuni da questi pedaggi, ma da coloro che vi sono affatto estranei.

RICCARDI, ministro di grazia e giustizia. Io ho già avuto l'onore di dire al Senato che prima di compilare questo progetto di legge il Ministero si era procurato elementi dalle varie provincie per riconoscere la qualità e il numero delle bannalità ed altri vincoli affini alle bannalità stesse.

Vennero questi ragguagli, ed a lato delle bannalità propriamente dette furono annotati parecchi altri diritti di natura non veramente identica, ma non guari dissimile dai vincoli bannali.

Vi sono in alcuni, anzi in molti luoghi pedaggi: vi sono delle bandite, specialmente nella provincia del distretto di Nizza; le quali bandite molto ritraggono, almeno parecchie, della natura di comunione o servitù di pascoli; vi sono diritti sui macelli, prestini, osterie e su altre industrie.

Il Ministero avrebbe desiderato, o signori, di allargare, per quanto fosse possibile, il beneficio di questa legge, se non che lo trattene il pensiero che la massima parte di questi diritti ha una natura talmente varia, talmente ambigua che riusciva sommamente pericoloso il soggettarli tutti ad una regola universale e comune.

Voi sapete, o signori, quanto siano difficili le leggi che toccano alle proprietà, e quanto debba essere cauta, prudente, delicata la mano che si vuole recare sopra riforme di tal natura.

I pedaggi si veggono stabiliti con varie forme e sotto molteplici designazioni e dipendono da titoli di svariata natura.

Il Ministero ha dovuto inoltre considerare che riusciva per avventura inutile e incongruo l'abolire ciò che probabilmente nel progresso del tempo si sarebbe in qualche caso dovuto ristabilire. Se si vogliono favorire, come sembra senza dubbio opportuno, le associazioni private d'industrie, potrà accadere anche frequentemente che ad una società cui si affidi l'impresa della costruzione di un ponte, di una strada, la formazione ed il mantenimento di passaggi malagevoli ad aprirsi e di grave dispendio, convenga assegnare l'utile della riscossione di un pedaggio.

Relativamente alle bandite, io ho attentamente esaminato questi diritti per quanto se ne poteva riconoscere la natura dai riscontri imperfetti che si diedero al Ministero.

Alcune presentano l'aspetto di servitù di pascolo.

Le servitù anche di pascolo sono ammesse dal Codice; non c'è disposizione legislativa che vieti questa maniera di servitù.

Vi sono comunioni di pascolo, ma per tali comunioni e intorno al modo di scioglierle abbiamo già relative disposizioni nel Codice civile.

Alcuni poi degli accennati diritti presentano un misto, e direi una confusione di queste varie origini e nature.

Il Ministero ha pertanto avvisato che fosse conveniente di più accuratamente studiare i veri caratteri di questi singoli diritti per sottoporli con apposito provvedimento, alle norme appropriate e speciali che occorressero, ma che non convenisse di inoltrarsi in un terreno non ancora abbastanza cono-

sciuto, comprendendo tutti questi diritti nella soppressione delle bannalità.

Questo è il motivo per cui frattanto il Ministero si astenne dal proporvi verun provvedimento concernente od a pedaggi od agli altri diritti di cui vi ho fatto menzione.

DI CASTAGNETTO. Tutti gli oratori che mi hanno preceduto, ed io credo tutto il Senato a quest'ora è oramai d'accordo che l'abolizione delle bannalità è un beneficio; ma, o signori, i benefici conviene accordarli a chi li desidera, *in vitos non conferuntur*.

Ora, obbligare le comunità a pagare, a sottostare esse stesse all'onere dell'indennità, quando non credessero del loro vantaggio il riscattarla, io credo che sia eccedere ancora il limite che la legge stessa si è proposto. Ben a proposito disse l'egregio guardasigilli, che l'opinione pubblica desidera svincolarsi da questi oneri; disse ancora che sono contrari all'agricoltura ed al commercio. In quanto al vantaggio dell'agricoltura e del commercio, io non intendo di difendere l'origine delle bannalità, bensì dico che fra quante ne furono in origine costituite, alcune di esse poterono essere un beneficio, piuttosto che un onere pel commercio, perchè alcuni particolari, alcune comunità hanno potuto sottostare del proprio per costruire tali opifici a delle spese a cui altri comuni o particolari non avrebbero potuto soccombere.

In quanto all'opinione pubblica, io osservo semplicemente che dal momento che il legislatore dice: *tutte le bannalità sono abolite*, parmi che l'opinione pubblica debba essere soddisfatta: poichè, quando è detto *sono abolite*, ciascuno può, uniformandosi al disposto di detta legge, stabilire forni, molini, insomma altri edifizii in concorrenza. Così cade, a mio avviso, l'osservazione del monopolio, fatta dal senatore Pinelli, giacchè il monopolio mi pare contenga qualche cosa di più odioso, di più eccessivo che un opificio, il quale sia esercito in modo a non offendere la concorrenza di altri, quando in un dato paese non si possa da altri utilmente aprire un simile stabilimento.

Ci ha parlato l'onorevole relatore dell'ufficio centrale della collettazione.

Io dico che se la comunità A viene per esempio a collettare nel territorio della comunità B, dove esiste l'edifizio, non sarebbe giusto che la comunità B dovesse sottostare a tutto l'onere del riscatto, e che la comunità A godesse del vantaggio dello svincolo. Quindi a me pare che i ragionamenti messi innanzi dagli onorevoli senatori Sauli e Sclopis, relativi piuttosto al sistema di affrancamento che a quello di abolizione, siano più ragionevoli. Mi riservo di votare impertanto per quegli emendamenti che hanno annunziato i nostri colleghi.

PRESIDENTE. Interrogo il Senato se vuol tenere per chiusa la discussione generale.

(La discussione generale è chiusa.)

Rileggerò l'articolo 1° del progetto:

« Tutte le bannalità mantenute dalle leggi anteriori alla presente sul privativo esercizio di forni, molini, torchii ad olio, ed altri opifici di qualunque specie, sono abolite. »

A questo articolo 1° fu già proposto un emendamento dal signor senatore Di Pamparato così concepito:

Dopo le parole *sono abolite*, egli proporrebbe la seguente aggiunta:

« Saranno perciò in facoltà le comunità di riscattarle, quando lo credano utile al pubblico, o venga a stabilirsi altro edifizio rivale. »

Il senatore Sauli propone anche un emendamento del seguente tenore:

« I comuni dello Stato hanno il diritto di riscattarsi da tutte

le bannalità mantenute dalle leggi anteriori alla presente sul privativo esercizio di forni, molini, torchi a olio ed altri opifici di qualunque specie. »

Questa sarebbe un'aggiunta di un novello articolo da surrogare al primo.

Vi è anche un cambiamento proposto dall'onorevole signor senatore Giulio, il quale così lo propone :

« Art. 1° Tutte le bannalità mantenute dalle leggi anteriori alla presente sul privativo esercizio di forni, molini, torchi ad olio ed altri opifici di qualunque specie, e possedute dal Governo o dai comuni sono abolite.

« È pur fatta facoltà ai comuni di affrancarsi da quelle delle dette bannalità che sieno da altri possedute, mediante indennità a carico dei comuni stessi, nel cui territorio si troveranno le medesime costituite. »

Eravi inoltre un emendamento trasmessomi dal signor senatore Di Bagnolo, il quale, è vero, era da lui rivolto a correggere in parte l'articolo 2°, ma siccome è preoccupata la stessa sua intenzione dagli emendamenti che ora ha avuto l'onore di leggere, è bene che il Senato lo conosca, e che il proponente stesso abbia anche la facoltà di poter rimontare col suo emendamento all'articolo 1°.

Egli proponeva si dicesse :

« Sarà sempre e unicamente in facoltà del comune gravato da bannalità lo sciogliersi da questo vincolo nel tempo che parrà più opportuno all'utile proprio. »

Il Senato riconosce già che questi emendamenti tendono tutti al medesimo scopo; solo che l'emendamento proposto dal signor senatore Di Pamparato suppone due casi, cioè la scelta che si lascia al comune di riscattarsi alloraquando lo creda utile; quindi anche il tempo in cui si stabilisca altro opificio.

Vi è quindi l'emendamento del signor senatore Sclopis agli articoli 1° e 2°.

All'articolo 1° dopo le parole sono abolite, egli vuole aggiungere, quando si tratti di bannalità spettanti al Governo od ai comuni.

Quanto all'articolo 2° propone il senatore Sclopis il seguente emendamento :

« Art. 2° Simili bannalità spettanti ai privati od ai corpi morali sono pure abolite, ma sott'obbligo ai comuni di corrispondere agli attuali possessori delle medesime una congrua indennità.

« La determinazione o la corrispondenza di tal indennità avrà luogo soltanto, tostochè alcun nuovo opificio del genere summentovato sarà entrato in esercizio nel territorio del comune. »

Sarà in fine da aggiungersi, secondo la proposta Sclopis, al termine della legge :

« Trascorso il termine di 30 anni dalla pubblicazione della presente legge non sarà più dovuta indennità alcuna per gli oggetti nella medesima compresi. »

GRUIO. Prego il Senato a permettermi poche parole per spiegare le disposizioni contenute nei due articoli che propongo di surrogare all'articolo 1° del progetto.

L'articolo 1° del progetto da me emendato si limita a dichiarare (la qual dichiarazione mi pare assolutamente necessaria) che le bannalità attualmente fondate dai comuni sono immediatamente e senza indennità abolite. La sostanza dell'articolo si trova così ridotta all'articolo 2°. Quest'articolo 2° stabilirebbe in favore dei comuni il diritto di riscattare nel tempo e nel modo che giudicheranno loro più vantaggioso il diritto di bannalità posseduto da altri nel territorio loro proprio. Non ripeterò qui tutte le ragioni che sono state

diffusamente e così lucidamente esposte da molti senatori; non ripeterò, dico, le ragioni altrettanto numerose quanto forti che militano in favore di questa soluzione della soppressione delle bannalità.

Voi, o signori, vi ricordate perfettamente che queste ragioni si riducono sostanzialmente alle seguenti: primo, che l'effetto pratico dei due modi di soppressione, per confessione anche del chiarissimo relatore dell'ufficio centrale, si riducono presso a poco agli stessi, togliendosi di mezzo, tanto in un modo come nell'altro, questo che altri ha chiamato odioso, e che io chiamerò nocevole vincolo alla libertà dell'industria, alla libertà del commercio.

La seconda ragione consiste in quell'ingiustizia che molti (ed io con essi) ravvisano nel costringere un comune che non si creda leso dall'esistenza di una bannalità, a riscattarsi immediatamente col pagamento di un qualunque siasi capitale.

La terza ragione (e questa è poi a mio avviso delle più importanti) sta in ciò che vi ha di sconveniente a costringere i comuni a indennizzare contro loro volere il possessore di bannalità in un tempo, nel quale l'aumento e prossimo e futuro di tutti i carichi pubblici rende così malagevole le condizioni e dei comuni stessi e dei proprietari.

La quarta ragione, e questa ancora non è meno importante delle prime, e che mi pare abbia un peso grandissimo, sta in ciò che la legge quale è proposta costituisce lo Stato giudice supremo dell'interesse dei comuni. Supporre lo Stato più oculato dei comuni medesimi nella questione dei proprii affari, violare quella libertà che nella legge comunale è proclamata e dallo Statuto conceduta, facendo che lo Stato venga a piacimento a ingerirsi negli affari particolari, e non già per una questione generale di principii, ma per una misera questione di interessi locali, non sembrami cosa troppo equa.

Non è qui a tacere come l'onorevole relatore dell'ufficio centrale chiaramente ammetta nell'elaborata sua relazione che l'affare dello svincolamento degli opificii attualmente soggetti a bannalità è affare di interesse puramente locale, che lo Stato non ha interesse diretto in questo svincolamento, deducendone in conseguenza che lo Stato non è tenuto a somministrare del proprio l'indennità ai possessori di bannalità; ma io ne deduco quest'altra conseguenza, ed è che lo Stato non ha diritto a sforzare i comuni a riscattare oneri i quali gravano il comune solo e non il complesso della nazione.

L'ultima ragione finalmente che riguarderò è questa: che nell'ipotesi debbano i comuni fin d'ora riscattare col pagamento immediato, o poco differito, di un'indennità i diritti di bannalità da altri posseduti, tutto il carico di queste indennità cadrà sul comune solo; che se fra alcuni anni, ammessa l'altra ipotesi, quella cioè del libero affrancamento che sia in un comune nel quale ora nessuno ha interesse a venire a stabilire un nuovo opificio, se, dico, fra alcuni anni verrà uno speculatore nell'intenzione di stabilirlo, allora solleciterà dal comune (il quale solo potrà permettergli lo stabilimento di questo opificio) l'affrancamento; e potrà essere vicendevoles convenienza e del comune e dello speculatore che vorrà intraprendere la nuova costruzione, di concorrere entrambi in quella ragione che verrà fra loro stabilita a quel riscatto; il che alleggerirà d'altrettanto la spesa che verrà ad aggravare il comune per questo affrancamento.

Per tutte queste ragioni io credo che meriti certamente l'attenzione e fors'anche l'approvazione del Senato l'emendamento che ho avuto l'onore di proporre.

MAULE. Domando la parola.

DI PAMPARATO. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola è al senatore Sauli.

Prima però di lasciar progredire ulteriormente la discussione, debbo pregare il Senato a voler notare che la discussione va ad impegnarsi nel tempo stesso sopra due articoli della legge, la qual cosa è contraria ai nostri regolamenti che vogliono la votazione separata di ciascun articolo.

Io ho ben esaminato la proposta dei cinque emendamenti che mi sono stati in questo momento presentati, e trovo che i tre emendamenti Di Pamparato, Sauli e Di Bagnolo contengono propriamente una materia che potrebbe ben riservarsi al momento della discussione dell'articolo 2°, in quanto che tutti i tre proponenti vogliono preferire la misura del riscatto a quella dell'immediata e pronta indennità; al contrario i due emendamenti proposti dai senatori Giulio e Sclopis, dividendo in due articoli la loro proposizione, lasciano nell'articolo 1° che la discussione cada solamente su una materia nella quale pare che tutti siano d'accordo, vale a dire che le bannalità appartenenti ai comuni siano abolite.

Con ciò tutte le questioni della preferenza da darsi al riscatto, od all'immediata indennità, restano intatte per l'articolo 2°.

In questa condizione di cose, io debbo invitare i signori senatori Di Pamparato, Sauli e Di Bagnolo a voler concedere che i loro emendamenti abbiano luogo nell'articolo 2° e che quindi si discuta solamente per ora l'articolo 1° proposto dai senatori Sclopis e Giulio.

SAULI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Sull'ordine della questione?

SAULI. Io volevo dire semplicemente che tutte le ragioni le quali sonosi svolte con tanta saviezza in questa discussione mi hanno confermato nel desiderio che l'affrancamento libero per colui che riscatterà le bannalità dei privati, sia preferito all'affrancamento obbligatorio ed istantaneo qual è proposto nella legge, e che per conseguenza sono disposto a ritirare il mio emendamento, e ad accostarmi a quello del senatore Giulio, il quale vorrebbe stabilire la medesima dottrina.

PRESIDENTE. Con ciò è semplificato il dubbio che proposi; resta ancora il senatore Di Pamparato.

DI PAMPARATO. Quando ebbi l'onore di sottoporre il mio emendamento al Senato, non era ancora protratta la discussione al punto in cui trovai ora.

Dopo le parole pronunciate da varii senatori, pare essere pensiero di stabilire una imposizione alle comunità che mi parve gravosa, perchè le porrebbe in molto più grave condizione di quella in cui siano per l'esistenza effettiva delle bannalità.

Fu detto, credo, dall'onorevole relatore dell'ufficio centrale che il danno era immediato. Io non sarei punto di tal parere. Non credo dalle bannalità emerga tanto danno per il fatto solo che siano abolite; credo bensì che il danno emerga dal fatto dell'opifizio nuovo, dalla concorrenza stabilita e da quella della questua, la quale, dirò pure, è sempre stata libera.

Voci. No! no!

DI PAMPARATO. (Proseguendo) Ma trattandosi semplicemente di sgravare le comunità (che sono ora già aggravatissime d'imposizioni) da questa obbligazione di redimere le varie bannalità, che diverse sono, coll'accertare l'indennità che potrebbero sopportare, si verrebbe a recar loro un peso troppo grave se vi fosse quest'obbligo di riscattare sul punto stesso.

Si deve lasciare alle comunità facoltà di ammicistrarsi;

queste giudicheranno se sia conveniente o non di riscattarle; per conseguenza dopo tutti gli schiarimenti più concisi e ragionati che hanno dato i miei colleghi, i senatori Sclopis e Sauli, io mi rimetto a qualunque altro emendamento che sia proposto in questo senso.

PRESIDENTE. Resta il signor senatore Di Bagnolo.

DI BAGNOLO. Mi unisco all'emendamento del signor senatore Giulio.

PRESIDENTE. Con ciò la questione si riduce alla preferenza da darsi all'uno o all'altro degli emendamenti Sclopis e Giulio.

Fo notare però che il senatore Sclopis non aggiunge che una clausola all'articolo primo della legge, nel mentre che il signor senatore Giulio cambia intieramente il testo dell'articolo 1; in conseguenza l'emendamento del senatore Giulio è in condizione di essere messo primo in votazione.

Dimando se l'emendamento Giulio è appoggiato.

(È appoggiato.)

L'emendamento Giulio in sostanza concorda coll'emendamento Sclopis, ed è la sola forma della redazione che gli dà la preferenza.

DEMAIGHERITA, relatore. Io non vedo la necessità di questo emendamento. Quando l'articolo è concepito in termini generali « tutte le bannalità sono abolite » pare che si intendano abolite le bannalità del Governo e quelle dei particolari.

PRESIDENTE. È in relazione all'articolo secondo; l'osservazione starebbe se l'articolo 2 fosse da sé solo; ma siccome esso è determinato in modo diverso dalla legge.... (Interrotto)

GIULIO. Io non ho dissimulato che la prima parte dell'emendamento che ho avuto l'onore di proporre era intimamente collegata colla seconda parte.

I due articoli che ho avuto l'onore di proporre fanno una cosa sola, formano una sequela, non dico opposta, ma differente dal sistema del Governo e dell'ufficio centrale; per conseguenza non nego che chiunque mi farà l'onore di votare per la prima parte del mio emendamento, mi farà tacitamente sapere che vota per la seconda parte; ma ciò non impedisco, io credo, che quest'articolo, tale e quale ho avuto l'onore di proporre, venga sottoposto alla votazione del Senato.

SICCARDI, ministro di grazia e giustizia. Prima che si proceda alla votazione di questo emendamento, io credo necessario di far presente al Senato una differenza che mi parve di aver notato tra l'emendamento del senatore Giulio, e quello proposto dal senatore Sclopis; differenza che mi parrebbe essenziale.

Se male non mi appongo, nel suo emendamento il senatore Sclopis proponeva l'abolizione di tutte le bannalità, riservando però l'obbligo del risarcimento alla circostanza in cui si fosse costruito un nuovo opifizio nel distretto bannale.

Conseguenza di questo emendamento sarebbe la cessazione generale ed immediata di ogni specie di bannalità, con obbligo al comune del risarcimento, nel solo caso di nuova costruzione.

Al contrario la teoria spiegata nell'emendamento del senatore Giulio recherebbe questa conseguenza: le bannalità, tranne quelle spettanti a' comuni, continuerebbero ad essere in vigore, salva però facoltà ai comuni di valersi del mezzo dell'affrancamento.

Il Senato noterà la differenza sostanziale che vi ha fra questi due emendamenti; secondo il primo vi è soppressione immediata, secondo quello del senatore Giulio vi sarebbe soppressione, non immediata, ma riserbata al caso di affranca-

mento, volontario dal canto del comune, necessario quanto al possessore del privilegio bannale.

SCLOPIS. Parlando sull'articolo 1, siccome si trovò opportuno di combinare in altri termini il concetto del mio emendamento dal senatore Giulio, così io non ho altro ad aggiungere fuorchè dare piena adesione a quest'ultimo.

Io avevo indicato l'aggiunta da farsi delle parole: *spettanti al Governo ed ai comuni*, perchè mi parve che chiarissero l'idea della legge; e poi mi era necessaria per stabilire la differenza che introducevo nell'articolo seguente. Ma siccome si tratta unicamente di mutazione di parole, e che il senatore Giulio ha il mio assenso, senza pregiudicare a quanto dirò nell'articolo secondo, aderisco all'emendamento del senatore Giulio.

ALFIERI. Siccome l'autore dell'emendamento che ora sta in discussione, voglio dire l'onorevole signor senatore Giulio, ha dichiarato che vi era connessione tra l'articolo primo da lui proposto ed il secondo, e che quindi necessariamente chi desse il voto al primo si troverebbe nella necessità di votare in favore al secondo, così mi credo in dovere di anticipare sulla discussione che più particolarmente si riferirebbe all'articolo 2, ed è in questo senso che mi pare siasi da tutti convenuto nella necessità di un'indennità a darsi a chi venisse a soffrir danno dalla cessazione delle bannalità che viene operata dalla presente legge. Solo da alcuni si crede che questa indennità non debba essere data se non quando sia verificato il danno.

Altri invece crede che questo danno debba suporsi *a priori*; che non possa a meno questo danno che realizzarsi pel solo fatto della soppressione legale delle bannalità; ed a conforto di quest'opinione adducono per esempio le collette che si potranno fare da un opificio posto in un comune sul territorio di altri comuni vicini, cosa che non potrebbesi impedire.

Pare altresì a molti che dal solo fatto dell'abolizione delle bannalità possa diminuirsi il valore commerciale dell'opificio che si quota. Ma supposto anche che *a priori* non si debba giudicare, mi pare che nel sistema dell'emendamento proposto dall'onorevole senatore Giulio e dal conte Sclopis, vi sia luogo ad un'aggiunta per cui si vada all'incontro di un inconveniente, assai grave a mio giudizio, ed è, se avvenga che senza lo stabilimento di un opificio concorrente, abbia a soffrirsi danno da chi è in possesso di una bannalità attuale.

Io domanderei quindi se gli autori dell'uno e dell'altro emendamento credano conveniente che, mentre si stabilisce la facoltà, se non l'obbligo, ai comuni di affrancarsi, possa, chi è in possesso della bannalità e, a creder suo, venisse a soffrire danno, possa, dico, provocare legalmente l'assegnamento di questa indennità, per modo che non sia unicamente accordato al comune di giudicare da sé solo delle cause ove l'indennità cominci ad essere dovuta. Io quindi desidererei che se venisse ad ottenere favore l'uno o l'altro emendamento proposto si avesse a fare un'aggiunta, per cui si riparasse a questa possibilità di grave inconveniente, e direi ancora di grave ingiustizia.

GIULIO. L'onorevole signor guardasigilli ha fatto avvertire l'essenziale differenza che passa tra il secondo articolo dell'emendamento proposto dall'onorevole senatore Sclopis, ed il secondo articolo dell'emendamento proposto da me. Nel sistema del senatore Sclopis ogni bannalità si trova fin d'ora in diritto abolita; il pagamento dell'indennità, del risarcimento, si riferisce ad altra epoca; si fa dipendere dall'eventualità dello stabilimento di una nuova officina nel territorio in cui esisteva la bannalità.

Nel mio sistema questa difficoltà non esiste. Le bannalità

sole che siano fin d'ora assolutamente abolite sono quelle che spettano ai comuni ed al Governo; le altre non sono attualmente abolite; ma è data facoltà ai comuni di abolirle di fatto col riscatto, coll'affrancamento.

Quindi ne segue una differenza tra i due sistemi. In quello dell'onorevole senatore Sclopis, proclamandosi immediatamente l'abolizione delle bannalità, ne verrebbe la conseguenza giustamente dedotta dal preopinante senatore Alfieri, che cioè gli opifici ora bannali, quantunque non ancora siano entrati nel possesso dell'indennità, tuttavia avrebbero già a scapitare nel loro valore.

Nel sistema da me proposto questa nuova difficoltà non si incontra.

Il possessore di un edificio bannale posto nel territorio di una comunità, la quale non si deliberi di voler riscuotere la bannalità medesima, non soffre pregiudizio né nel fatto, né nell'opinione se l'edificio scade; l'opinione del diritto di bannalità non cade in tutta la sua estensione fino a quel giorno in cui il comune dichiarerà di volerlo riscuotere.

Non vi ha dunque nella mia ipotesi nessuna indennità preventiva fin d'ora al proprietario di bannalità; verrà data la indennità quando nascerà il danno, e la bannalità si vorrà sopprimere, e allora sarà retribuito quanto gli articoli seguenti stabiliscono.

DI MONTEZEMOLO. Da una parte e dall'altra fra i partigiani del progetto ministeriale e quelli dell'emendamento dell'onorevole senatore Giulio, si conviene che l'abolizione delle bannalità sia una necessità. Io dirò per qual ragione mi tenga legato al progetto ministeriale, e lo farò con una similitudine. Gli agricoltori i quali vogliono *mallevarsi* dei danni che arrecano loro le vespe, sogliono dare il fuoco al vespaio, perchè, se si contentano di scacciarle, le vespe dopo un dato tempo possono ritornare. Io che non voglio in nessuna maniera che le vespe ritornino, do fuoco al vespaio, e voto per l'abolizione assoluta delle bannalità.

SCLOPIS. Domanderei la parola per la terza volta, se il Senato...

Molte voci. Parli! parli!

PRESIDENTE. Il senatore Sclopis ha la parola.

SCLOPIS. Siccome la discussione si è già impegnata sull'articolo 2, e credo che non si potesse far a meno, poichè l'articolo primo ricadeva sull'articolo secondo, ed il secondo sarebbe una conseguenza di redazione d'una, o di altra redazione del primo, così mi permetto anch'io di aggiungere qualche parola a dilucidazione della mia proposta all'articolo 2, anche al fine di agevolare la discussione.

Comincio a rispondere all'esempio addotto dall'onorevole senatore Di Montezemolo, e dico schiettamente che di quel vespaio rinascete io non ho nessuna inquietudine, e sono mallevato da questa inquietudine per lo spirito generale, per la tendenza generale dei tempi e per i bisogni che ci stringono da ogni parte; adunque di questa rinascenza di bannalità in avvenire non ne faccio gran caso; epperò non ho difficoltà di scostarmi dal progetto ministeriale. Quanto alla proposta in genere fatta dall'onorevole senatore Alfieri, io dirò che non sono lontano dall'accostarmi. Si tratta veramente di determinare una condizione di reciprocità. È libero al comune di sanzionare la cessazione effettiva di questi diritti, mediante indennità, facoltativo al possessore attuale della bannalità, di risarcirsi fin d'ora, di rifarsi del danno che ne può provare, ben inteso però che nel calcolo che si farà delle indennità da retribuirsi, sicuramente gli elementi saranno molto diversi, perchè sarà molto minore l'indennità che si dovrà retribuire per un semplice timore che abbia il possessore della conse-

guenza della cessazione ancora indeterminata della bannalità, da ciò che possa essere l'indennità che sarà determinata dal momento in cui la coesistenza di un altro opificio determinerà già una ragione del danno che prova l'attuale possessore. E tanto diceva unicamente riservandomi di più chiaramente svolgere i fondamenti del mio sistema, quando si verrà a parlare direttamente dell'articolo 2.

PRESIDENTE. Le osservazioni fatte dagli ultimi quattro onorevoli senatori versano propriamente sul merito dell'articolo 2; per conseguenza rimane intatta la questione della votazione che il Senato avrà a grado di fare relativamente all'articolo primo, vale a dire all'emendamento del senatore Giulio.

Pongo ai voti...

DEMARGHERITA, relatore. Domando la parola.

PRESIDENTE Ha la parola.

DEMARGHERITA, relatore. Il Senato intese quale sia il partito atato preso dall'ufficio centrale sul punto veramente arduo ed assai difficile del veder se si debba mettere la falce intieramente ai piedi dell'albero della bannalità, oppure se si debba mantenere viva la bannalità medesima lasciando a quelli che vi soggiacciono la facoltà di redimersene. In verità l'ufficio ebbe a riconoscere che tra l'uno sistema e l'altro non vi era poi gran diversità se agli effetti si bada; imperciocchè l'immediata abolizione delle bannalità ne toglie in modo assoluto gli effetti; la facoltà di riscattarsene apre la via a poter far cessare cotesti effetti. Ma malgrado questa analogia tra l'uno e l'altro sistema per rispetto agli effetti, siccome l'uno soddisfaceva istantaneamente la pubblica aspettazione, toglieva di mezzo radicalmente un diritto divenuto odioso perchè nocivo al bene generale, perciò credeva l'ufficio conveniente di attenersi a questo partito, come più efficace.

Riguardo alla considerazione fatta valere da molti degli oratori preopinanti che il danno non fosse presente, ed in conseguenza non dovesse essere presente il risarcimento, parve all'ufficio che il danno fosse presente sotto doppio aspetto: presente in quanto che, tolta la bannalità, era permessa la collettazione, e da quella collettazione permessa doveva necessariamente risultare non poco danno al possessore dell'opificio bannale.

Parve poi anche che il danno potesse dirsi giustamente e legalmente presente, quantunque tosto non sorgesse nel territorio bannale un altro opificio veniente a concorrenza col bannale, perchè dando la facoltà di costruire opifici, col solo concedere questa facoltà si peggiora la condizione dell'opificio bannale.

La collettazione d'altronde che è tosto permessa, produce questo danno. La facoltà anche produce un danno, imperciocchè l'opificio cui non è aუნessa la facoltà di proibire la costruzione di altri opifici, scade di prezzo.

Parve poi all'ufficio che malgrado le circostanze dei tempi, malgrado le gravetze che dovranno necessariamente stanziarsi onde pareggiare l'entrata alle spese, tuttavia troppo essenziale e notevole fosse il beneficio nascente dall'abolizione delle bannalità, perchè le comunità non dovessero sottomettersi volentose a quei sacrifici che necessari erano onde tenere indenne ed illeso il proprietario dell'opificio già bannale. Ora si propone un emendamento per cui verrebbero distinte le bannalità che appartengono, non dirò al Governo, ma al demanio ed ai comuni, da quelle che appartengono ai particolari. Certamente questo emendamento non soddisfa pienamente a quel voto generale, il quale reclama l'abolizione assoluta ed istantanea di tutte le bannalità.

Il distinguere le bannalità che appartengono al demanio od

ai comuni, e quelle sopprimere, e mantenere in piedi le bannalità tutte che appartengono a particolari, pare che non sia soddisfare se non a mezzo questo voto pubblico che altamente reclama l'abolizione indistinta delle bannalità a chiunque appartengano; che altre sussistano, altre siano tolte, pare ciò non sia conforme al ben generale, che tutte le vorrebbe abolite; quindi l'ufficio si sarebbe, nel dubbio, piuttosto accostato al primo emendamento del dotto ed ingegnoso senatore Sclopis, anzi che all'altro del senatore Giulio, in quanto che non rinveniva in quel primo emendamento la sconvenevolezza che nasce dal sopprimere in parte le bannalità, e lasciarle in parte sussistere.

Tuttavia quando il Senato credesse più consentaneo di adottare l'emendamento proposto dall'egregio senatore Giulio portante l'abolizione soltanto delle bannalità appartenenti od al demanio od ai comuni, allora l'ufficio centrale si rimette alla saviezza del Senato.

PRESIDENTE. Il Senato avrà libero il campo ad apprezzare queste osservazioni dell'ufficio centrale, quando si passerà al confronto della prima colla seconda proposta, sia dell'uno, che dell'altro dei due emendamenti Sclopis e Giulio.

Io quanto all'articolo primo non vi è sostanziale differenza; solo che il senatore Sclopis fa un'aggiunta, ed il senatore Giulio riforma interamente la redazione dell'articolo.

La ragione per cui ha dato la preferenza a quello del senatore Giulio si fu perchè si scosta di più, non dalla sostanza, ma dal testo della legge. Quindi il Senato avrà, come io diceva, libero il campo a poter apprezzare il nesso che passa fra la prima e la seconda parte della proposta di cui si parlava.

CIBRARIO. Sarebbe bene che desse lettura dei due articoli.

PRESIDENTE. I due articoli Sclopis e Giulio sono i seguenti...

SCLOPIS. Per abbreviare la discussione aderisco alla redazione Giulio.

PRESIDENTE. Io do lettura della redazione Giulio che è concepita in questi termini. (Vedi sopra, mutatasi la parola governo in quella di demanio.)

Nell'articolo secondo vi è la seguente diversità: il senatore Sclopis vuole abolite fin d'ora le bannalità; il senatore Giulio senza immediata abolizione concede l'affrancamento.

Pongo intanto ai voti il primo articolo Giulio.

Chi vuole approvare il primo articolo Giulio, voglia sorgere.

(È approvato.)

Chieggo al Senato se vuole procedere all'esame dell'articolo 2.

(Il Senato adotta.)

Procedendo all'esame dell'articolo 2, debbo, per la stessa ragione per cui ho data la preferenza all'emendamento Giulio sull'emendamento Sclopis, concedere anche all'emendamento Giulio la preferenza nella votazione del secondo articolo.

L'emendamento Giulio si scosta maggiormente dal testo della legge ministeriale; vale a dire che non abolisce la bannalità fin d'ora, ma lascia libero il campo a poterne procurare l'affrancamento, nel mentre che lo Sclopis stabilisce l'immediata abolizione.

Dunque l'articolo Giulio deve essere messo il primo in discussione.

Lo rileggerò. (Vedi sopra)

Domando se è appoggiato.

(È appoggiato.)

CIBRARIO. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola è al senatore Cibrario.

CIBRARIO. Quando il Senato gradisca, come pare, questa seconda parte dell'emendamento Giulio, mi sembrerebbe opportuno, anzi indispensabile, estendere la facoltà del riscatto non solo ai comuni, ma anche ai particolari. Può darsi che un comune non abbia i mezzi o non abbia interesse di chiedere l'abolizione della bannalità pagando l'indennità che la legge prescrive; ma può darsi altresì che nello stesso comune vi sia un particolare che abbia e volontà e mezzi di costruire un opificio e in conseguenza di operare questo riscatto.

Il restringere questa facoltà al comune, sarebbe un protrarre l'esistenza dei vincoli, i quali importa che siano aboliti nel minore spazio di tempo possibile.

Dunque nel caso che ho presupposto proporrei quest'aggiunta a nome de' miei colleghi dell'ufficio centrale.

SCLOPIS. Come autore di un emendamento il quale contraddice nella massima assoluta all'emendamento proposto dall'onorevole senatore Giulio, mi permetto di far osservare al Senato quali sarebbero le conseguenze se si adottasse il sistema proposto in tale emendamento.

Il sistema proposto sarebbe di rimettere in questa parte il tutto all'arbitrio dei comuni; sarebbe dunque concedere ai comuni il diritto di respingere una concorrenza che fosse determinata dalle circostanze di tempo, di luogo e di persone. Io non so se questa facoltà, così lasciata senza limiti ai comuni, possa ravvisarsi opportuna.

Io temo che alcuna volta possa prevalere quello spirito, non so se di inerzia o di contraddizione, di cui si faceva cenno nella discussione che invade anche le corporazioni comunali.

Io non so se questo emendamento risponda allo spirito intero della legge, ma nella proposta che io aveva l'onore di sottoporre al Senato cercava di andare al riparo di ciò che mi pareva gravame esuberante imposto ai comuni, ma rispettava il principio dello scioglimento dei vincoli bannali.

Prego il Senato di avvertire se convenga di rimettere nell'arbitrio dei comuni il fare ostacolo ad una spinta di libera concorrenza. Questa è una questione di economia pubblica piuttosto che di diritto civile o politico. E questa facoltà di poter respingere la concorrenza potrebbe alle volte indurre nel comune stesso una varietà di intenzioni, una quantità di malevolenze che nelle condizioni attuali dei tempi io credo necessario di evitare.

MAESTRI. L'emendamento dell'onorevole senatore Giulio non solo contrasta ai principi di economia, come espose l'onorevole senatore Sclopis, perchè farebbe dipendere la libertà dell'industria e il beneficio dell'abolizione di un monopolio dal Consiglio comunale; ma una delle ragioni, colle quali lo appoggia, è, al mio avviso, incostituzionale; perocchè l'esercizio del potere legislativo sarebbe limitato dall'arbitrio di quel Consiglio.

Egli dice in sostanza, benchè in altri termini, di restringere l'abolizione delle bannalità a quelle sole che sono possedute dal Governo e dai comuni, e di lasciare per quelle altre che appartengono ai privati o ai corpi morali, in balia dei comuni il riscattarsene; perocchè i comuni fanno meglio il loro interesse che noi possa fare il Governo, e che non deve essere in potestà di questo l'obbligarli a sciogliersi dalla bannalità quando non vogliono.

L'abolizione delle bannalità dipende da un principio d'interesse generale: essa giova agli abitanti dei comuni sotto due sospetti, della produzione e della consumazione; giova agli

abitanti che mi si presentano divisi in due classi, quella degli uomini industriali che vogliono impiegare la loro industria e i loro capitali nella fabbrica di un opificio, e quella degli altri che godrebbero del miglior mercato dei prodotti per la concorrenza del nuovo opificio.

Ora, queste due classi che compongono la massa di tutti gli abitanti del comune non sono già dipendenti nei rapporti della preziosa proprietà dell'eguaglianza e della libertà della industria dal Consiglio comunale, non sono già sotto quei rapporti rappresentate dal Consiglio comunale, ma sibbene dai poteri legislativi. E questi poteri soprastanno ai comuni, ai Consigli comunali, in tutto ciò che riguarda il bene generale.

Il Consiglio comunale rappresenta gli abitanti del comune negli interessi speciali e nell'amministrazione particolare del comune, ma non in ciò che si attiene all'interesse generale e nazionale, qual è appunto l'eguaglianza degli abitanti del comune fra loro, e con tutti i cittadini dello Stato, e la libertà dell'industria e l'abolizione dei privilegi.

Nel sistema dell'emendamento, se uno del comune volesse fabbricare un opificio, una pesta, un mulino, dipenderebbe dal Consiglio comunale il concederlo o il negarlo, il che è assurdo; quanto è assurdo che in un sistema di libertà costituzionale il Consiglio di un comune possa fare ostacolo ai benefici di una legislazione che è per essenza generale e senza limiti, fuor quelli del territorio.

La nuova legge riuscirebbe assai straordinaria, poichè l'abolizione delle bannalità, che è nei voti di tutti, non succederebbe che in una metà o in una parte dei comuni, in altra continuerebbe. Le bannalità sarebbero in parte abolite, in parte sussistenti contro lo scopo della legge, che è di abolirle tutte, giusta la proposta del Ministero, di molti autori e della Commissione. L'emendamento adunque non può essere accettato.

GIULIO. Quantunque io abbia già troppo forse abusato della bontà del Senato, non posso resistere sotto l'imputazione d'incostituzionalità che mi vien fatta dal senatore Maestri.

Io protesto altamente contro quest'accusa.

Le ragioni con le quali l'onorevole senatore la convalida sono tali, che se fossero ammesse, distruggerebbero affatto la libertà dei comuni proclamata dalle leggi nostre, non in opposizione, ma in adempimento delle promesse dello Statuto.

Se la volontà nazionale espressa dal Parlamento sempre dovesse prevalere agli interessi privati dei comuni, non vi sarebbe più libertà dei comuni, non vi sarebbe che un dispotismo parlamentare che si aggraverebbe sopra tutti gli abitanti dello Stato.

Questo dispotismo non sarebbe punto più comportabile di qualunque altro dispotismo, non sarebbe più comportabile della tirannia di un solo o dell'anarchia di tutti.

Ma vi è di più: il signor senatore Maestri non vuole riconoscere il Consiglio comunale come l'organo degli abitanti del comune; non vuole riconoscerlo come rappresentante degli interessi del comune medesimo.

Io allora non so dove sia la rappresentanza nazionale, io ignoro compiutamente in qual modo gli interessi comunali potranno farsi sentire ed ottenere soddisfazione.

L'onorevole senatore mi accusa ancora di essere in contraddizione coi principi dell'economia politica.

Io do a questa seconda accusa un'importanza infinitamente minore della prima, poichè ben so di non essere economista; tuttavia non mi pare neppure in questo di aver dato giusto motivo all'accusa che mi si muove contro.

Ho creduto e credo che principio, se non generale, almeno dei principali tra quelli dell'economia politica sia *laissez faire, laissez passer*: non il suggerire, ma il proibire ai governi di troppo ingerirsi negli interessi privati.

Ora io considero come interessi privati gli interessi comunali, interessi che hanno il loro organo, che hanno il mezzo di farsi sentire, che non ne hanno che uno solo, quello dei Consigli comunali.

Io credo per conseguenza di non meritare questa seconda imputazione, così come non ho meritato la prima.

JACQUEMOUD. Je demande la parole.

SICCARDI, ministro di grazia e giustizia. Domando la parola.

PRESIDENTE. La parola è al ministro di grazia e giustizia.

SICCARDI, ministro di grazia e giustizia. L'onorevole signor senatore Giulio desidera che i comuni siano liberi; lo desidero anch'io; ma non vorrei che i comuni avessero la facoltà d'incappare l'altrui libertà, mantenendo a carico dei loro amministrati un vincolo che la legislazione dello Stato imporrebbe a nessuno, e che mentre questa intende a render libera l'azione delle industrie private, si ponesse nell'arbitrio delle amministrazioni municipali il conservare i monopoli, ed io credo che quella sarebbe la conseguenza diretta e necessaria dell'emendamento da lui proposto.

So bene che il principale vantaggio della soppressione di questi vincoli ridonderà in favore dei comuni; ma vi è anche qui un interesse più generale, giacché tutto ciò che nuoce alla libertà della privata industria, nuoce necessariamente, quantunque più o meno direttamente, all'interesse dello Stato.

Rispetto alla proposta del signor senatore conte Sclopis, sebbene si discosti in una parte, ed in una parte sostanziale, dal progetto di legge che fu presentato dal Ministero, tuttavia io lo riguarderei meno discosto dallo spirito e dallo scopo della legge stessa, e mi parrebbe, per le ragioni che ho addotto io medesimo nel principio di questa seduta, da anteporsi all'emendamento proposto dal senatore Giulio.

JACQUEMOUD. Comme l'amendement proposé par mon honorable collègue monsieur le sénateur Sclopis entre parfaitement dans les vues que j'avais eu l'honneur de soumettre au Sénat dans la discussion générale, je déclare l'appuyer et m'y associer entièrement. L'amendement de monsieur le sénateur Giulio ne me paraît pas devoir être accepté, premièrement parce qu'il laisse subsister indéfiniment les banalités, tandis que je veux leur abolition immédiate. Secondement parce qu'il gêne le développement de l'industrie, puisque l'établissement de nouveaux artifices, en concurrence des droits de banalité, serait totalement subordonné à la volonté des Conseils communaux.

Je m'abstiendrai de faire des nouvelles observations relativement aux indemnités en faveur des possesseurs d'artifices banaux. Il s'agit de la banalité réelle et on sait qu'elle ne met pas obstacle à ce que les habitants du territoire, où elle existe, puissent aller porter moudre leurs grains dans une commune voisine: seulement les meuniers étrangers ne peuvent pas s'introduire dans le territoire banal pour y faire la collecte des grains.

PRESIDENTE. Resta sempre sotto il giudizio del Senato l'emendamento Giulio, al quale si sono fatti due sotto-emendamenti od aggiunte, una del senatore Cibrario a nome, credo, dell'ufficio centrale, desiderando egli che il diritto del riscatto non sia solo riservato ai comuni, ma anche a quei particolari che volessero costruire nuovi opifizi.

Il senatore Di Castagnetto, adottando l'istessa idea, anche egli propone un emendamento che tende allo stesso fine, il quale sarebbe così concepito:

« I legittimi possessori degli opifizi bannali avranno diritto ad un'indennità a carico dei comuni che intenderanno di affrancarsi, ovvero di quei privati che vogliono stabilire in concorrenza un nuovo opifizio. »

Quest'articolo 2 combina in massima col sotto-emendamento della Commissione. . .

(*Volgendosi a parecchi senatori che parlavano*) Abbiamo la bontà di prestare attenzione, perchè la questione è volta a stabilire l'ordine e la serie delle votazioni.

Quest'emendamento Di Castagnetto, io diceva, combina in massima coll'aggiunta fatta dall'ufficio centrale, ma ha il difetto di non potersi coordinare e conciliare coll'articolo primo già votato.

L'articolo primo stabilisce che tutte le banalità mantenute dalle leggi anteriori alla presente sono abolite quando siano possedute dal demanio o dai comuni; quindi se questo secondo articolo fosse così concepito come è proposto, vale a dire: « i legittimi possessori degli opifizi bannali avranno diritto all'indennità, » siccome fra questi legittimi possessori vi ha pure il demanio ed i comuni, ne nascerebbe che l'articolo 2° distruggerebbe per essi quella compiuta abolizione senza indennità che l'articolo primo avea già prestabilito.

Propongo adunque che l'aggiunta della Commissione, ossia l'emendamento Di Castagnetto, sia riformato in modo da potere, conservando intiera la sua sostanza, non trovarsi incompatibile colla votazione già compiuta.

Ciò si potrà conseguire in due modi; o dicendo: « è pure fatta facoltà ai comuni ed ai privati che volessero stabilire nuovi opifizi di affrancarsi, » oppure lasciando l'articolo Giulio tal qual'è, aggiungendo in fine: « l'istessa facoltà è pure accordata ai privati i quali volessero costruire nuovi opifizi. »

DI CASTAGNETTO. Dopo le brevi osservazioni che ho avuto l'onore di sottoporre al Senato sul complesso della legge, io avea preparato quest'emendamento riservandolo per l'articolo secondo, e prima che si votasse l'articolo 1°.

Coincidendo il medesimo coi riflessi fatti dal senatore Cibrario, io gli presentai il mio emendamento, ed egli mi disse che la Commissione l'avrebbe accettato, salvo a metterlo in armonia coll'articolo 1°.

SCLOPIS. Siccome l'ufficio centrale per organo del suo relatore diceva, che quando il progetto di legge quale fu sostenuto dallo stesso ufficio non fosse accolto, avrebbe preferibilmente accettato il mio emendamento, ed ora vedo che uno dei membri della Commissione aggiunge un emendamento alla proposta del senatore Giulio, cosa che mi fa credere che sia stata anche la proposta del senatore Giulio accettata, per mio appagamento bramerei sapere sopra quale delle due opinioni dell'ufficio centrale è attualmente appoggiata la maggioranza.

CIBRARIO. Quando ho avuto l'onore di parlare nel senso in cui accenna l'onorevole senatore Sclopis, non ho inteso di proporre un emendamento, ma di fare una semplice osservazione; cioè, le mie parole dicevano, che quando il Senato inclinasse ad accettare l'emendamento del senatore Giulio, in quel caso, ed in quel solo caso, l'ufficio centrale avrebbe desiderato che si fosse aggiunta la facoltà ai privati di poter riscattare le banalità, non lasciandola unicamente in balla dei comuni, i quali per mancanza di mezzi, o per qualunque altro motivo avrebbero potuto procrastinare troppo tempo questo riscatto.

L'ufficio centrale adunque dichiara in via principale di persistere nel sistema che ha spiegato nella relazione, che è il sistema ministeriale, e solo quando il Senato inclinasse ad adottare l'emendamento Giulio, ha creduto dover far presente che non sarebbe forse inopportuno di far l'aggiunta preindicata, ma non intende di proporre emendamento.

PRESIDENTE. Dopo queste spiegazioni rendesi più palese ciò che aveva avuto l'onore di notare, vale a dire che bisogna coordinare e comporre sia le osservazioni dell'ufficio centrale, sia l'emendamento Di Castagnetto, dando loro la portata di un'aggiunta da farsi nel solo caso in cui il Senato ammetta l'emendamento Giulio, senza mescolarla coll'emendamento stesso; altrimenti sarebbe malagevole il poter districarsi da una redazione che contenesse concetti così pugnanti fra di loro.

In questo stato di cose, io pongo ai voti l'emendamento Giulio, salvo a votarsi quindi l'aggiunta del senatore Di Castagnetto allorchè sarà scritta in forma più acconcia.

DI CASTAGNETTO. Prego il presidente di voler rileggere l'emendamento Giulio.

PRESIDENTE. Il senatore Vesme propone un'altra aggiunta (*Si ride*); essa è così concepita:

« I comuni saranno obbligati al riscatto quando sul territorio del comune sia per porsi in esercizio un opificio del genere compreso nelle bannalità. »

E questa sarebbe anche discordante dall'emendamento Di Castagnetto in quanto che in quello l'affrancamento era riservato tanto agli uni che agli altri, ed in questo è riservato al solo comune, e nel caso soltanto in cui esista un altro opificio.

Porrò ai voti l'articolo 2° Giulio, salvo le aggiunte e le proposizioni che saranno giudicate degne dal Senato di preferenza.

DI SALUZZO ALESSANDRO. Sarebbe bene di sentirlo.

PRESIDENTE. L'emendamento Giulio è così concepito. (*Lo rilegge. Vedi sopra*).

Il Senato rammenta che la differenza essenzialissima fra questo e l'emendamento Sclopis sta in ciò che mentre qui si lascia la bannalità in sospeso, l'emendamento Sclopis l'abolisce in un tratto, con maggiore coerenza perciò all'articolo ministeriale.

Tant'è che l'onorevole guardasigilli ha già dichiarato che nel caso in cui il Senato non credesse di accogliere l'articolo da lui proposto, egli si accosterebbe più volentieri all'emendamento Sclopis, che all'altro.

Dopo questa osservazione non resta che a porre ai voti l'emendamento Giulio.

Chi approva l'emendamento Giulio, voglia sorgere.

(Non è approvato.)

Nella reiezione di quest'emendamento si contiene anche l'annullamento delle varie aggiunte sopra riferite, le quali non erano che accessorie del medesimo.

Viene ora pertanto il turno dell'emendamento Sclopis.

Articolo 2° (*Legge*).

COLLI. Proporrei di sostituire alla parola *allorchè* quella di *tostochè*. (*Mormorio*)

PRESIDENTE. A quest'articolo il senatore Alfieri propone un emendamento in aggiunta, per forza della quale verrebbe riservato ai proprietari il diritto di poter essi stessi provocare quest'indennità; diritto che vuole si riconosca indipendentemente da quello che esercitano i comuni.

In primo luogo debbo domandare se l'emendamento Sclopis sia appoggiato.

(È appoggiato.)

Prego quindi il signor senatore Alfieri a voler mettere per iscritto la sua aggiunta.

ALFIERI. Il mio emendamento vorrebbe essere connesso con l'emendamento del senatore Sclopis, ed è quanto io propongo.

PRESIDENTE. Sarebbe acconcio l'intercalarlo al medesimo.

ALFIERI. Appunto.

L'emendamento Sclopis lascia la riserva a favore de' comuni, ed io proporrei che l'affrancamento de' molini non sia affatto dipendente dall'arbitrio.

PRESIDENTE. Mi si chiede che si trasporti la discussione a domani: la discussione è adunque aggiornata a domani; intanto la parola è al guardasigilli per una comunicazione.

**PROGETTO DI LEGGE CONCERNENTE
L'ARGINAMENTO DEL TORRENTE POLCEVERA.**

SICCARDI, ministro di grazia e giustizia. A nome del ministro dei lavori pubblici ho l'onore di presentare il progetto di legge concernente l'arginamento del torrente Polcevera. (*Vedi vol. Documenti, pag. 287.*)

Debbo pregare il Senato di volersi occupare di questa legge in via d'urgenza.

PRESIDENTE. Il Senato dà atto al signor ministro guardasigilli della presentazione di questa legge, per cui si chiede al tempo stesso l'urgenza.

(Il Senato approva l'urgenza.)

L'adunanza pubblica avrà luogo domani alle ore 1 1/2 per la continuazione della discussione del progetto di legge intorno all'abolizione delle bannalità.

La seduta è levata alle ore 4 3/4.