

TORNATA DEL 29 MARZO 1870

PRESIDENZA CASATI.

Sommario. — *Congedo — Omaggi — Discussione del progetto di legge sulla riscossione delle imposte dirette — Presentazione di un progetto di legge — Proposta del Senatore Poggi, approvata — Dichiarazione del Senatore De Gori — Discorso del Senatore Vacca sulla legge — Osservazioni del Senatore Di Giovanni sui vari sistemi — Discorso del Senatore Cambrey-Digny in favore del progetto ministeriale.*

La seduta è aperta alle ore 2 3/4 pomeridiane.

Sono presenti i Ministri delle Finanze e dei Lavori Pubblici, e più tardi intervengono il presidente del Consiglio e i Ministri dell'istruzione pubblica, di grazia e giustizia e della guerra.

Il Senatore *Segretario Ginori-Lisci* dà lettura del processo verbale della tornata precedente il quale è approvato.

Il Senatore **Orso Serra** domanda al Senato un mese di congedo il quale gli viene accordato.

Il Presidente della Camera di Commercio ed Arti di Torino, fa omaggio al Senato di due Relazioni, l'una dei Delegati di essa Camera alla *Inaugurazione del Canale di Suez*, e l'altra dello stesso Presidente *sui mercati dei bozzoli e sulla produzione serica del 1869*.

Fanno pure omaggio al Senato i Prefetti di Bologna e Massa-Carrara degli *Atti di quei Consigli Provinciali della sessione ordinaria e straordinaria dell'anno 1869*.

DISCUSSIONE DEL PROGETTO DI LEGGE SULLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE.

Presidente. L'ordine del giorno porta la discussione sulla legge relativa alla esazione dell'imposte dirette. V'è il progetto Ministeriale unito a quello della Commissione; domando al signor Ministro se intende accedere in massima al progetto della Commissione, o se intende persistere nel progetto del Ministero.

Ministro delle Finanze. Io pregherei il Senato di attenersi al progetto del Ministero.

Presidente. Darò quindi lettura del progetto del Ministero e poi di quello della Commissione.

Ministro delle Finanze. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge per autorizzazione di

auimenti alla parte 2. del bilancio 1870 per l'esercizio provvisorio del mese di aprile.

Dalla connessione che ha questa legge coll'esercizio provvisorio durante il mese d'aprile, il Senato scorderà di leggerli la necessità che essa venga esaminata con urgenza, e a quest'effetto pregherei il Senato di volerne demandare l'esame allo stesso Ufficio Centrale che si occupò dell'ultimo esercizio provvisorio.

Presidente. Domando al Senato se accede a questa istanza fatta dal signor Ministro.

Chi è di quest'avviso, abbia la bontà di sorgere.

(Approvato.)

Se crede il Senato che si debbano fare le due letture, quantunque sieno lunghissime, si faranno, o, se crede di dispensarmene...

Senatore **Poggi.** Essendo la legge tanto lunga, si è tenuto il sistema altre volte di non leggerla. Anche per la legge del Notariato fu fatto così.

Presidente. Il Signor Senatore Poggi propone di soprassedere a questa lettura e di passare senz'altro alla discussione generale.

Chi è di quest'avviso, abbia la bontà di sorgere.

(Approvato.)

È dunque aperta la discussione generale e la parola spetta al Senatore Vacca.

Senatore **De-Gori.** Domando la parola per fare una dichiarazione.

Presidente. Ha la parola.

Senatore **De-Gori.** Fino da quando il presente progetto di legge fu sottoposto al Senato, avvenne una divisione di opinioni in seno alla Commissione di Finanza. Il punto di dissenso, fin dal principio, si fu in quel concetto e in quella disposizione, la quale, se per avventura non può essere considerata siccome la principalissima, è per altro indubbiamente quella che più spiccatamente designa la fisionomia di una legge di

percezione d'imposte: ed è l'economia diversa che informa gli unici due sistemi che possono seguirsi in una legge di tal genere, cioè della esazione fatta direttamente dallo Stato, o fatta mediatamente, indirettamente, per mezzo di appalto, qualunque sia la forma diversa nella quale poi si esplichì questo concetto.

La differenza di opinioni la quale si verificò in seno della Commissione di Finanza tale quale essa era composta nella passata Sessione, si mantiene tuttora: sembrando ad alcuni membri della Commissione che il sistema ormai adottato dalla Camera Elettiva e che è oggi riprodotto dal Ministero al Senato, meglio raggiunga il triplice intendimento al quale senza dubbio deve mirare una legge di percezione d'imposte, vale a dire di esigere il più possibile, di esigerlo col meno possibile, e di recare la minore molestia ai contribuenti.

A questo convincimento i membri della minoranza della Commissione aggiungono ancora altre estrinseche considerazioni.

Qualunque possa essere l'opinione personale che si abbia sulla bontà del nostro sistema tributario, è un fatto incontestabile, che anche un mediocre sistema diviene pessimo, quando l'esazione non proceda con tutta quella efficacia, con tutta quella prontezza, con tutta quella esattezza che sono necessarie a fare versare al Tesoro la maggiore quantità di tributi. Ora, è un fatto che questa necessità è grandemente sentita dal paese; è un fatto che tutti i Ministeri, che mano mano vanno succedendosi, riguardano la legge di esazione delle imposte come una necessità non solo suprema, ma urgentissima; è un fatto che il pubblico è in grande attenzione delle risoluzioni che sarà per prendere quest'alta Camera, la quale ormai da più di un anno è richiamata sopra questo provvedimento legislativo; questo è il perchè, piuttosto che andare in cerca di un ottimo escogitabile, noi preferiamo di attenerci ad un buono ormai riconosciuto dall'altra parte del Parlamento; e intendiamo di seguire, se non pedissequamente, almeno molto d'avvicino il progetto ministeriale.

Questa dichiarazione io dovevo fare fin dappprincipio in nome mio e dei miei amici e Colleghi, all'effetto di dar ragione al Senato del contegno che noi terremo nel corso della presente discussione.

Presidente. L'onorevole Senatore Vacca ha la parola.

Senatore Vacca. Signori Senatori!

L'importanza grandissima di questo disegno di legge che ci sta dinanzi mi ha persuaso ad esporvi con sobrio discorso alcune osservazioni e idee generali, riservandomi di svolgerle più ampiamente nella discussione speciale degli articoli.

Ho voluto indagare anzitutto il perchè, nell'atto che veggiamo una serie di gravi riforme organiche nei vari ordini dello Stato, nel giro di questo decennio della ricostituzione nazionale, essersi compiute, forse con troppa precipitanza, e con poca maturità, ma senza in-

contrare ostacoli o ripugnanze, ora scorgiamo una legge di unificazione della riscossione delle imposte, che pur si raccomanda per grandi interessi e per gli alti fini cui mira codesta legge, iniziata già da 8 anni or sono, la si scorge tratta in lungo ed impedita nel suo lungo cammino ad ogni piè sospinto da rinascenti ostacoli, ripugnanze e resistenze, sicchè i contrasti e le divergenze, si chiarirono inconciliabili, nè si poté riescire ad un partito che raccogliesse la concordia delle adesioni e dei suffragii. Ed invero la testimonianza migliore di un tal fatto, ce la porge il progetto che viene in discussione; imperocchè ci si presenta già con una questione di sistema e di principii che ha diviso in due campi i due rami del Parlamento.

La Camera elettiva ha votato un progetto avvalorato dal suffragio del Ministero, e d'altra parte la vostra Commissione ve ne contrappone un altro decisamente diverso e discordante.

Ebbene, la risposta a questo dubbio che mi turbava l'animo, io la credo non malagevole.

Una legge che tocca la percezione delle imposte indubbiamente viene a colpire interessi molteplici, ripugnanti e vivaci, imperocchè da un lato mette in giuoco gli interessi dei contribuenti, e di fronte a questi, gli interessi eminenti dello Stato, e questi due ordini d'interessi i quali sarebbe pur desiderabile che si potessero armonizzare, sventuratamente, si elidono e si combattono. E ben dicevo che sarebbe a desiderare che codesti interessi si fondessero, e si accennassero; perchè, o Signori, è mio convincimento che in uno Stato ben ordinato e dove s'incontra davvero il sentimento profondo dell'interesse pubblico e degli obblighi che corrono a ciascuno, dovrebbe certamente l'onesto cittadino riguardare come sacro dovere il concorrere ai pubblici carichi lealmente e fedelmente, perciocchè i carichi e le imposte pubbliche non rappresentano che il prezzo ed il corrispettivo della protezione sociale dell'alta tutela dei beni più preziosi del viver civile.

Ma d'altra parte il Fisco, preoccupandosi dei gravi interessi dell'erario, dovrebbe però guardarsi dall'esagerare tanto questi interessi, da lasciare in disparte, od offendere gli interessi dei contribuenti che pur sono tanta parte del ben essere sociale.

Ma pur troppo le cose non vanno così; onde è che io credo che sia savio consiglio il fare opera di conciliare i divergenti interessi, schivandosi quanto si può gli antagonismi e i conflitti.

Ma vi ha di più; e qui sorge il secondo ostacolo. In Italia, come accadde in altri rami delle discipline amministrative, così anche in fatto di ordinamenti attinenti alla percezione delle imposte, noi ci troviamo di fronte ad una grande varietà di sistemi; e chi volesse rispingere il pensiero alla storia di tempi certamente di non grata memoria, troverebbe che nell'ordine amministrativo quei sistemi funzionavano accoppiatamente, efficacemente. E sapete perchè? Perchè

si attem, eravano egregiamente alle speciali condizioni locali, economiche, a tutto ciò che costituisce la vita ed il diritto storico di un paese, sicchè ciascuno aveva la pretensione che quel sistema fosse il migliore. E in verità i singoli Governi non avevano che a lodarsene, perchè i sistemi funzionavano bene, gli interessi dello Erario non erano compromessi, ed i contribuenti con rassegnazione si sobbarcavano alle pubbliche gravzze. Così essendo, s'intende bene che questi precedenti, questa discrepanza di sistemi intorno alla percezione delle imposte, doveva creare necessariamente delle antitesi, delle ripugnanze che non rendevano facile il compito del ridurre ad unità la varietà dei metodi.

Ora, in presenza di questi fatti io mi domando, quale dovrebbe essere la via migliore a tenersi? Forse quella di preferirne uno qualunque che si creda migliore, e fermarsi a questo, e questo starei per dire, violentemente sovraimporre alle altre parti d'Italia, ad altre regioni, non vi spaventi la parola che a molti suonerà ostica ed a me pure mal gradita? No, o Signori, non mi pare prudente partito quello di vagheggiar troppo, ed anteporre un tale sistema che per avventura abbia potuto fare buona prova nel tal paese, in certe condizioni speciali che non si possono riprodurre in altri paesi ed ostinarsi nell'idea di toglierlo a norma e base di quello che dovrebbe divenire legge generale per tutta la famiglia italiana, per tutta la grossa e discorde falange dei contribuenti italiani.

E qui mi sia lecita un'avvertenza generale, forse non inopportuna intorno ad una opinione che veggio con meraviglia divulgata da uomini autorevoli, che cioè sia pur tempo di finirla con l'anarchia nei sistemi di riscossione delle imposte, che val meglio finirla quasi empiricamente pigliandone uno qualunque, e quello elevare a sistema generale. Io per me francamente dichiaro che questo metodo non lo credo punto accettabile, nè savio. Io credo che dopo alcuni infelici esperimenti di riforme (che, per troppa vaghezza di pronta unificazione, vennero fuori abborracciate ed improvvisate e dopo un'esperienza non lieta nè confortevole, sia tempo oramai di ben maturare, e considerare quel che si fa, e di non rinnovare lo spettacolo di leggi, e specialmente di leggi organiche, le quali recate all'atto tradiscono le nostre aspettative, funzionano male, peggio si applicano e finiscono per ingenerare lo scontento, il disagio, la ripugnanza e talvolta, cosa ancora più grave, il confronto col passato non troppo edificante.

Una seconda osservazione generale, che mi si presenta è questa:

Una legge d'unificazione di sistemi nella percezione delle imposte io la comprendo, l'accetto, e ne apprezzo i vantaggi, anzi la necessità: ma d'altra parte, si crederà forse sul serio, che questa legge, quando ne saremo venuti al costrutto, sia tutto quello, che si possa desiderare perchè si ponga termine a questa anormale condizione di cose che ha volto a male le condizioni

dell'erario tanto che dobbiamo deplorare il fatto della cifra che non sarà certo esagerata e che risulta dai dati statistici, di 130 milioni di imposte inesatte, e forse inesigibili? Oh! si crederà dunque, che questa legge abbia in sè la virtù di provvedere al male, ristorare l'Erario, ed accostarci al sospirato pareggio?

Signori, io credo che mi sia lecito dubitarne. E ne dubitava eziandio l'onorevole Ministro delle Finanze Cambray-Digny. Quando egli presentava difatti questo schema di legge all'altro ramo del Parlamento, nella sua Relazione dichiarava che questa legge non era tutto quello che si poteva desiderare ove rimanesse isolata e scompagnata da certi provvedimenti dirò sussidiarii, da renderla utile ed efficace davvero come a mo' di esempio il provvedere opportunamente ai metodi di accertamento della materia imponibile, ed alla regolarizzazione dei ruoli esecutivi.

Vedete adunque che io non mi ingannarà affermando che questa legge non potrebbe star da se, e funzionare efficacemente ove non si compiesse, e si armonizzasse con un complesso di provvisori da migliorare radicalmente la condizione delle cose.

Ma io domando e rivolgo la mia domanda all'onorevole Ministro delle Finanze, se veramente egli crede che siasi fatto tutto ciò che si domanda perchè questa legge non rimanesse sterile ed impotente a provvedere ai vizi dei ruoli che si lamentano, o se invece i ruoli esecutivi vaghino ancora nell'incertezza, e lascino i contribuenti nella più penosa incertezza del quando e del se, abbiano a pagare.

Domanderei di più in fatto d'imposta prediale se si è pensato ai catasti, alle volture e alle mutazioni di quote; spingerei anche in là le mie interrogazioni, e direi, quando voi Ministro delle Finanze siete costretto (ed io ben ne comprendo la necessità,) di mettere a base del sistema di riscossione d'imposte, qualunque sia la forma, qualunque sian gli agenti sia comunali, sia governativi, il principio inesorabile del *non riscosso per riscosso*, ebbene, credete voi che in tanto cumulo d'imposte dirette che già si aggravano sui contribuenti e massime la esorbitante ricchezza mobile, credete voi che se non si avviserà sul serio a migliorare, a riordinare il sistema della ricchezza mobile si potranno ottenere i risultati che vi ripromettete, e che si possa seriamente pretendere l'obbligo da un qualunque esattore di versare nelle Casse dello Stato, il non riscosso per riscosso?

Per esempio, voi abbassate il livello della ricchezza mobile a 400 lire: ma questo livello pare a voi che sia abbastanza elevato per dare facoltà all'esattore di perseguire specialmente nei grandi centri, dove si presenta una gran parte della popolazione mobile e fluttuante, di perseguire i contribuenti delle intime classi che debbono sottostare a questa tassa, la quale, ridotta alle minime proporzioni, riveste il carattere non già di una imposta sulla ricchezza, ma bensì sulla miseria?

Adunque queste indagini preliminari e questi dubbi mi autorizzano a concludere che questa legge non solamente non si presenta con un vero carattere di urgenza, ma che, posto ancora ed accettato questo carattere, riuscirebbe certamente impotente a produrre i risultati che si sperano, se non si completasse con tutto il corredo di provvedimenti che a me paiono indispensabili per raggiungere il fine; se no, emergerebbe una creazione ibrida, e per dirla col poeta:

Prolem sine matre creatam.

Quali sono i criteri e le norme direttive di un buon sistema di percezione d'imposte? Questi criteri e queste norme direttive ben si possono ridurre a tre prominenti: assicurare all'erario l'esatta e puntuale percezione delle tasse, e come sanzione e condizione essenziale il principio del *non riscosso per riscosso*; applicare le tasse nel modo il meno costoso che si possa; fare opera che nel modo di percezione si addossino i minori aggravii e le minori molestie ai contribuenti.

Ebbene, se noi pigliamo a guida questi criteri, che mi paiono i veri, io non so come l'applicazione che se ne fa in tutta l'economia di questa legge, possa giustificare il rispetto di cotali principii nelle relazioni con la sorte dei contribuenti. Lo dimostrerò con l'esame critico del sistema accolto dal Ministero e dalla Camera Elettiva.

Scendiamo innanzi tutto per brevi cenni alla rassegna dei vari sistemi che stanno di fronte e che vengono in lotta.

Ci si presenta primo il sistema Toscano, che tutti gli onorevoli Colleghi sanno, senza che io abbia mestieri di esporlo per minuto. Costo sistema si attiene al principio di riscossione diretta dei Comuni, ed ai Comuni viene affidata la percezione delle imposte e la nomina degli esattori sotto il nome di camerlinghi.

Ebbene, questo sistema che si presenta in semplicità così semplice, io convengo che ha funzionato egregiamente nella piccola Toscana, quando essa viveva la sua vita casalinga, e modesta; quando il sistema tributario era assai mite e quando, vorrei aggiungere, la mitezza delle imposte rendeva agevole la percezione delle tasse, come la vita a buon mercato.

Ma mutato il sistema tributario, formata la grande Italia, sopravvenuti tanti nuovi bisogni, tante alte necessità, che hanno imposto aggravii e sopragravii, allora evidentemente le condizioni economiche, le condizioni intime della società erano mutate, e tanto, che rendevano assolutamente l'antico sistema inaccettabile ed impossibile per più ragioni.

In primo luogo egli è evidente che quando non si trattava che di tasse semplici e facili, come la tassa di famiglia per esempio, non poteva non riuscire facile l'esazione.

E d'altra parte il Comune che assumeva il compito come l'assoluta e diretta responsabilità dell'esazione, trovava facili i mezzi a rendere efficace, e operativa

la tassa. E se per avventura il Comune avesse dimenticato quest'obbligo e questa responsabilità, allora si che il Governo Assoluto avrebbe trovato in sé, modo efficace di rendere operativa e reale la responsabilità del Comune. Domando io se queste condizioni esistono ancora? Io non dubito della risposta adesiva ai miei dubbi che mi daranno gli egregi Toscani che seggono ed onorano quest'Aula. Nella loro lealtà di animo, nel sentimento del loro patriottismo, essi certamente non potranno disconoscere il valore di queste osservazioni, essi certamente non vorranno ostinarsi a proclamare ottimo ed accettabile il loro sistema che ha fatto già il suo tempo, nè potrebbe attagliarsi alla grande Italia.

Ora ci viene incontro il sistema Lombardo, ed entriamo per mala ventura in un campo concitato, dove certe preoccupazioni, certe ubbie alquanto vivaci ci appaiono, e benchè muovano da motivi ragionevoli che io ben rispetto, però non è men vero che riescono turbatrici della serenità di questa discussione.

Io comprendo perfettamente le ragioni che possono consigliare al Ministro delle Finanze di preferire il sistema Lombardo, e comprendo pure le ragioni che rendono ancora tenaci, ed innamorati dirò così, gli onorevoli Deputati Lombardi di un sistema che essi credono ottimo, per le stesse ragioni che noi Napoletani abbiamo creduto ottimo il nostro. Ma solleviamoci, o Signori, ad una ragione più vasta e più serena: vediamo se questo inneggiato sistema Lombardo regge veramente al vaglio della critica seria.

Io qui non invocherò nè dettati di economia politica, nè ammaestramenti della storia che pur mi sovrabbondano. Solamente mi sia lecito rammentare un precedente storico forse non inopportuno.

Tutti sanno che la rivoluzione Francese dell'89 spazzando e mandando giù molte vete istituzioni, fra queste non risparmiò il sistema degli appalti generali; quel sistema cadde, fu travolto nella generale catastrofe, nella generale condanna di tutti gl'istituti, i quali non erano accomodati alla ragione dei nuovi tempi ai bisogni della progredita civiltà. E non sarà vano ricordare che quando sotto gli auspicii del Consolato si tentò di richiamare in vita precisamente il sistema degli appalti, sursero voci eloquenti, e la voce eloquentissima di un illustre finanziere, il Gaudio, per fulminare quella imposta già condannata dalla Rivoluzione e fulminaria protestando in nome della pubblica moralità, del pubblico benessere.

Ma lasciamo gl'insegnamenti della storia, e guardiamo in viso il sistema degli appalti.

Il sistema degli appalti, se ben lo giudico, parmi travagliato da molti vizi organici, da molte magagne, che in brevi parole cercherò di riassumere.

In primo luogo codesto sistema mi pare viziato dal peccato d'origine, dirò così; e perchè? Perchè l'appalto delle imposte pubbliche si fa a pubblica gara; si fa all'asta coll'aggio al ribasso. Locchè vuol dire

che la speculazione occupa il campo, nè ci è altro criterio fuori della speculazione, nè altro movente morale fuor della speculazione calcolatrice, egoista, che nulla vede, nulla cura che il più stretto ed avido tornaconto, tanto più stretto, quanto più dure sono le condizioni che all'appaltatore son fatte dalla gara dell'asta pubblica al ribasso. E quali sono le conseguenze di cotesto metodo?

Le conseguenze sono evidenti e gravissime. L'appaltatore, nella concorrenza, si trova ridotto ad una scarsissima remunerazione della minima quantità, e con un tempo assai breve che vede innanzi a sè; imperocchè l'appalto si restringe ad un quinquennio, ed aggiungasi che, se per avventura l'asta rimanesse deserta, allora sarebbe il caso, a termini della legge, e secondo il sistema Lombardo, che il Comune vi si sostituisse, ed il Comune aprirebbe trattative private, ed il termine di quest'appalto che si fa per iniziativa comunale, sarebbe ridotto ad un anno, e se il Comune nol facesse, vi si sostituirebbe l'autorità governativa collo stesso termine stretto.

Ora, io domando, se in queste condizioni l'appaltatore non si trova nella più disperata posizione, avendo egli da far fronte ad obblighi assai gravi che viene assumendo; imperocchè, basti ricordare il più grave, del dover fare i versamenti nelle pubbliche casse delle somme integrali entro il termine augusto dei cinque giorni dal di delle scadenze.

Ora, salvochè non vogliasi supporre una fenomenale spensieratezza in questi speculatori o pubblicani che si sobbarcano ad obblighi così gravi, così onerosi, voi dovete necessariamente ammettere, e consentire che lo appaltatore posto in tali condizioni non troverà altra via da cansare l'alea delle perdite, dei danni e dei sacrifici che avrà a subire, che nei vantaggi e nei benefici che potrà trarre dal cumulo delle multe da gettare sugli oneri dei contribuenti morosi. E, quando per avventura le aste andassero deserte al terzo esperimento, che cosa si fa? Subentra il Comune, e se il Comune non riesce, lo Stato, riducendo il termine ad un anno solo. Ebbene, o Signori, io credo che questo sistema abbia in sè dei pericoli gravi, perchè evidentemente nell'appaltatore si vien creando un interesse prepotente a sfruttare la breve misura del tempo, e gli interessi suoi compromessi, e i danni che lo minacciano, tentando l'unica via che gli si schiude, l'aggravamento cioè del peso delle multe a rovina dei contribuenti.

Ma, vi ha dippiù e di peggio. Voi col vostro sistema costituite l'appaltatore, il pubblicano in tali condizioni morali nello esercizio degli uffizi suoi, da balestrarlo in un dato paese nuovo, ignoto, e straniero in mezzo a stranieri. Niun vincolo di relazioni e di consuetudini paesane sarà possibile a codesto ospite esoso e fuggitivo, niun vincolo di affetti e niun interesse morale a trattare men duramente, o aspreggiare meno i contribuenti ridotti tal fiata all'impotenza della pun-

tuale soddisfazione delle tasse. E non vi pare codesta una condizione di cose assai grave e piena di molti pericoli, anche sotto l'aspetto politico, imperocchè la buona politica fa pure la buona finanza.

Io nutro lusinga che queste brevi osservazioni (non nuove al certo perchè non ho la pretensione d'inventare) avranno per lo meno tal valore da potere meritare una discussione seria, coscienziosa, solenne.

Rimane dunque il sistema Napoletano, il sistema Napoletano che s'incentra per molti punti di contatto ed affini a col sistema Piemontese, meno però in quanto al principio del *non riscosso per riscosso*.

Io non avrò la leggerezza nè la vanteria di presentarvi il sistema Napoletano come l'ottimo. Ma credo bensì che quando con un esame critico di eliminazione noi saremo riusciti a escludere e mettere fuori causa gli altri sistemi che si presentano viziali e inaccettabili, io son di credere che il sistema Napoletano finirà col raccomandarsi per alcuni pregi, per alcuni vantaggi che certamente hanno per sè la sanzione dell'esperienza e della buona prova.

Col sistema Napoletano, egli è noto, il Governo si fa lui l'esattore delle imposte per mezzo dei suoi agenti governativi, nominati a vita, e che a lor volta prestano una cauzione, vincolando pure i loro beni ai privilegi fiscali. Ad essi esattori è assicurato un premio fisso.

Quali sono i vantaggi ed i pregi di cotesto sistema? Si può senza sforzo dimostrarlo. Gli agenti di nomina governativa e non temporanea evidentemente assumono un interesse personale, che quasi direi, si compenetra cogli stessi interessi dello Stato.

Essi danno una cauzione per l'imposta che esigono a garanzia degli obblighi che assumono. E se io dovessi ricordare la buona prova che di questi si è fatto per lungo corso di tempo nelle provincie Meridionali, potrei pure invocare la testimonianza di quanti sono miei concittadini i quali certamente al par di me sanno come codesto sistema non ha mai defraudato le ragioni e gli interessi dell'erario e molto meno disgustato i contribuenti.

Vi è un'altra garanzia nel sistema napoletano, della quale io credo che si abbia a tenere ben serio conto, ed è la garanzia della loro moralità.

Or bene, io vi domando, se nella scelta degli esattori delle pubbliche imposte, non sia opportuno ed utile di assicurare le garanzie della loro moralità, della loro probità, e vorrei aggiungere anche della loro fede politica, poichè siamo in tempi, in cui anche della fede politica vuolsi tener conto quando si pongono poderosi mezzi d'azione e d'influenza nelle mani di privati, e certamente queste garanzie le cerchereste invano nello speculatore che si presenta all'asta pubblica, il quale viene assumendo una posizione d'isolamento egoista nelle sue relazioni, e con lo Stato, e coi contribuenti. Altrimenti accadrà pel converso per gli agenti di nomina Governativa, per i quali sta l'indagine prelimi-

nare dei loro requisiti morali, e sta l'interesse di non compromettere tutto il loro avvenire associato ad una posizione stabile.

L'agente Governativo a dir breve non avrà interesse nè a fraudare l'Erario, nè a tormentare il contribuente.

Ma non crediate per questo, o Signori, che io mi faccia il paneghista del sistema Napoletano tanto da presentarlo addirittura come un sistema che non abbia a patire critiche; ed io so bene quali censure gli si sono fatte, e gli si faranno: io dico solo, e ripeto, che questo sistema nel confronto ci si presenta con titoli da raccomandarlo alla vostra attenzione.

Io credo che sarebbe utile di pigliarlo almeno a base di una nuova combinazione, di un nuovo congegno e vorrei propriamente che si venisse ad un sistema eclettico da raccogliere quanto può essere di meglio e più accettabile fra i vari sistemi vigenti.

Questo sistema comprensivo e largo potrebbe per avventura presentarsi a noi con fiducia di assicurare tutti gli interessi, in prima linea gl'interessi delle Finanze, in seconda linea gl'interessi dei Contribuenti che non si possono disprezzare.

Io mi riservo, come diceva poc' anzi, nella discussione degli articoli di svolgere meglio i miei concetti. Ed ora pria di chiudere il mio discorso sento il bisogno di richiamare ancora l'attenzione del Senato sull'ultima parte del sistema della legge che tocca del Procedimento Esecutivo sugli immobili soggetti al tributo fondiario.

Signori! Interrogando la mia memoria, io ben ricordo che quando, elaborando e preparando l'unificazione legislativa, che segnerà di certo una pagina gloriosa nella storia del primo Parlamento Italiano, noi venendo a quella parte che tocca della Procedura civile, ci imbattemmo in un problema difficile, intricato, multiforme, quello cioè di ordinare il sistema della espropriazione forzata degli immobili. E veramente codesto problema intricavasi di gravi difficoltà a cagion dei molti e pugnanti interessi che si contendevano il campo.

Furono fatti studi maturi e coscienziosi; ed il sistema che emerse da questi studi, consacrato dal nuovo Codice di Procedura civile, se ha potuto suscitare critiche, avversioni ed opposizioni che ben si prevedevano, d'altra parte, o Signori, e mi sia lecito ricordarlo, ha meritato gli encomi ed i suffragi di uomini autorevoli fino al punto che l'ex-Ministro Guardasigilli Baroche, quando ebbe sott'occhio il novello Codice, non esitava di dichiarare in una lettera scritta a me, della quale altamente mi onoro, che il Codice di procedura civile italiano egli lo trovava informato a così buoni e sani e progressivi principii, che trovandosi egli a presiedere una Commissione speciale, istituita dall'Imperatore dei Francesi per la revisione del Codice di procedura civile, egli credeva di far tesoro anche delle nuove riforme inaugurate dal Codice Italiano, riconoscendolo conforme ai desiderati della scienza.

Ebbene! discutendo noi il problema del miglior sistema della espropriazione forzata intendemmo soprattutto a soddisfare alle esigenze del progresso economico, ed alle maggiori agevolezze da dare al credito ipotecar o il quale grandemente si vedeva scoraggiato dal sistema complicato vigente in vari Stati dell'Italia onteggiati sul sistema Francese, tra i quali era il sistema Napoletano.

Fermi pertanto in questi intendimenti noi non esitammo ad accordare la prevalenza al sistema degli incanti al ribasso. E poi noi cercammo di svincolare il tardo procedimento dell'esecuzione forzata da tutte quelle pastoie e andirivieni infiniti che lo rendevano lento, stentato e mal rispondente ai suoi fini. Però, o Signori, adottando noi il sistema degli incanti al ribasso, abbiamo eccitate le censure le più aspre che si sono fatte a quel sistema. Si è detto invero che quel sistema curava troppo gl'interessi dei creditori ipotecari e si mostrava ben poco sollecito della sorte del debitore espropriato.

Or bene, ecco il nostro diritto comune, ecco il procedimento come ne lo porge il nuovo Codice.

Abbiamo fatte delle concessioni, le abbiamo fatte quando si trattò di ordinare il credito fondiario ed ora non siamo alieni da nuove concessioni quando si tratti degli interessi fiscali dei quali noi ci siamo grandemente preoccupati pur seriamente nell'elaborazione del Codice civile rispetto all'ordinamento dei privilegi fiscali. Ma, Signori, queste concessioni e queste derogazioni al diritto comune bisogna pure che abbiano un limite e non si possono spingere tanto da compromettere le ragioni e il rispetto al diritto delle proprietà come ai diritti dei creditori ipotecari, come dei terzi aventi dritti sull'immobile.

Or bene! per me lo dichiaro a viso aperto, quando ho visto emergere il sistema inaugurato e consacrato da questo progetto di legge nell'altro ramo del Parlamento, pur rispettando l'autorità della Camera Elettiva, ebbi a provare un sentimento di profonda tristezza e non so per verità quali ragioni abbiano potuto consigliare una deviazione così flagrante dai principii fondamentali del giure non che dalle garanzie più sostanziali consentite ai debitori e ai terzi; a questo proposito mi riservo di completare le mie osservazioni quando si verrà alla discussione speciale degli articoli della legge. Noterò ora i vizi più spiccati.

Il procedimento esecutivo sugli immobili si apre con un procedimento che direi *ex abrupto*; l'Esattore delle imposte si sostituisce all'intervento dell'autorità giudiziaria: è lui che spinge gli avvisi, e questi avvisi son fatti in forma direi quasi confidenziale, avvisi spogli di tutte quelle forme e garanzie che valgano ad accertare l'elemento della scienza certa, e questi avvisi si ripetono poi ai creditori ipotecari e agli aventi diritto; questi avvisi si presentano nelle stesse forme imperfette e spogli di ogni garanzia.

Così essendo, che cosa ne avviene? Che il difetto

di queste serie garanzie conduce logicamente, necessariamente all'incanto a ribasso ripetuto, ed eventualmente alle aste deserte.

I timori, Signori, di questi soli vizi basterebbero a screditare il sistema.

Ma vi ha di più; posto il caso dell'asta deserta, io mi trovo, in presenza dell'articolo 44 del progetto di legge, ed io lo dirò schietto, ravviso nell'articolo 44 della legge stabilita una sì insolita ed ardita trasformazione e contraffazione ai più elementari principii del diritto, della quale, per verità, non so rendermi ragione, non so come spiegarla.

Si prescrive invero che, nel caso che il terzo esperimento non riesca, abbiassi ad operare l'aggiudicazione necessaria dell'immobile posto in vendita al Comune, con obbligo di rivalere il Fisco della integrità dell'obbligo del contribuente; e laddove il Comune non voglia assumersi il grave carico, si farebbe luogo allora alla devoluzione al Demanio.

Io domando, o Signori, in nome di qual diritto, di quali principii si è creduto di compromettere siffattamente il diritto di proprietà del debitore non che i diritti dei terzi, e di gettare sulle spalle dei Comuni un onere così gravoso.

Assai meglio provvidero a questi casi gli ordinamenti napoletani, e mi gode l'animo che la Commissione per organo del suo Relatore abbia sostituito all'inconsulto sistema accolto dal progetto ministeriale un sistema modellato sugli ordinamenti napoletani.

Allora prevedendosi il caso che il fondo sottoposto al credito fondiario rimanesse incolto o abbandonato prescrivevasi che l'agente delle tasse, avesse a spiegare il procedimento esecutivo sugli altri immobili del debitore, situati nell'ambito del Comune. E come misura di precauzione si prescriveva pure che l'esattore potesse farsi autorizzare dal Sindaco a procacciare la coltivazione, e gli affitti del fondo abbandonato ed usufruttuarlo.

E da ultimo si è creduto quasi a modo di correttivo di salvare i diritti e del debitore espropriato, e dei creditori, e dei terzi, accordando loro la facoltà del riscatto del fondo espropriato. Ma anche qui, o Signori, questo beneficio si risolve in nulla; è un beneficio effimero e spoglio di quelle serie garanzie che potrebbero renderlo efficace; ed io lo dimostrerò quando scenderemo alla discussione speciale degli articoli.

Io non parlerò più oltre perchè non intendo abusare della benevola attenzione di cui ringrazio il Senato; ma siamo lecito però, prima di chiudere il mio dire, di presentarvi l'espressione, che proprio mi sgorga dall'animo commosso, di un sentimento e di un voto che io vorrei vedere accolto benignamente dal Senato.

Ho avvertito testè che sarebbe cosa ben deplorabile se nella lotta, nell'antagonismo fra i vari sistemi che si contendono il campo, si avesse la pretesa di preferirne un solo e sovrainporlo a tutta l'Italia; ne ho segnalati i pericoli. Ma ci è un altro pericolo anche

più grave, del quale anch'io m'impensierisco assai.

Il pericolo è questo: non ci facciamo illusione; corrono tempi assai gravi, tempi pieni di sospetti, d'incertezze, di diffidenze; tempi in cui vediamo con grande rammarico ridestarsi certe reminiscenze e certe tendenze che avremmo desiderato di vedere per sempre sepolte nell'oblio.

Parlo, o Signori, lo dirò senza reticenze, delle idee, delle aspirazioni, delle tendenze regionali. Faremo dunque un'opera la quale possa per avventura giustificare ed accreditare sospetti ingiusti che io non divido, e lo dichiaro altamente, ma che pur troppo hanno presa e troveranno appoggio e credenza nella facile e sbrigliata immaginazione dei popoli italiani?

Faremo noi cosa, la quale possa per avventura dare ragione a chi con grande autorità di parola e con senno acutissimo segnalava le funeste e perigliose tendenze che pur troppo si vanno infiltrando nel seno stesso del Parlamento, e pigliando sembianze di mal dissimulato Regionalismo riescono a turbare, a guastare, a corrompere l'opera legislativa del Parlamento? No, o Signori, io tengo fede così al grave senno di questo illustre Consesso, come al suo provato patriottismo e al grande suo amore all'Italia.

(Segni d'adesione).

Presidente. La parola è al Senatore Di Giovanni.

Senatore Di Giovanni. Signori. Nel progetto di legge sulla riscossione delle imposte dirette, votato dalla Camera Elettiva nella tornata del 31 luglio dell'anno scorso, non vi ha forse un articolo, sul quale non possa esercitarsi la critica, e che non possa dar luogo ad opinioni diverse non solo, ma contrarie.

Non è mio intendimento percorrere un campo sì vasto, nel quale peraltro l'onorevole Relatore della Commissione permanente di Finanza nulla ha lasciato da spigolare. Quel che mi propongo si è di aggiungere, se pur sia d'uopo, poche osservazioni su due argomenti, che tutti converranno essere della più grave importanza: la responsabilità e l'ingerenza del Comune, e la nomina degli esattori al pubblico incanto.

L'indole stessa della materia che viene in discussione, esige bensì che io mi faccia strada, premettendo un cenno sulla riscossione delle contribuzioni dirette in generale, ed in particolare sui motivi e sull'intendimenti della legge che vien proposta.

Fra tutte le pubbliche imposizioni, le dirette sono quelle, la cui riscossione richiede meno di ogni altra, le sollecitudini e le cure dell'amministrazione. La certezza e l'evidenza della materia imponibile, la relativa uniformità della tassa, la cognizione personale del debitore, e il privilegio che la legge consente al pubblico Tesoro sui beni del medesimo, rendono la percezione sicura, e determinata, realizzabile a periodi prestabiliti, meno soggetta alle frodi, e perciò la più facile ed economica.

Cotali vantaggi però si rendono possibili ad un solo patto, il quale consiste nel regolare e preciso assetto

delle imposte: dappoichè senza lo accertamento della base imponibile, e senza la cognizione delle persone imposte, vengono meno gli elementi più essenziali da cui dipende la sicurezza, e la facilità delle riscossioni. Non entrò ad esaminare qual sia per questa parte la condizione presente delle imposte dirette in Italia. Dico soltanto, che qualunque modo di riscossione, che il sistema meglio concepito e più provvido, sia condannato a fallire, quando con esso si pensi creare l'ordine e la regolarità, che debbono ragionevolmente precedere.

È stato osservato, che gli otto o nove sistemi diversi di riscossione vigenti ancora fra noi, e che pur si confessa aver tutti fatto buona prova sotto i caduti governi, funzionano ora qual più qual meno a rilento dopo la costituzione del Regno, e dopo le innovazioni avvenute, sia nella nostra macchina amministrativa, sia negli stessi ordinamenti delle contribuzioni dirette.

Questo fatto dimostra che presso a poco tutti i sistemi sono efficaci ugualmente, quando le imposte trovansi in un assetto regolare, e quando le leggi sono puntualmente adempiute. Se non che, dal fatto contrario, cioè dalla loro insufficienza, quando mancano le dette condizioni, si è creduto potersi venire ad un'altra induzione.

Paragonando i risultati ottenuti nelle diverse province coi loro differenti sistemi nell'ultimo decennio, si è veduto che le province, le quali offrono un minor cumulo di arretrati sono quelle di Lombardia. Ora, se il sistema colà in vigore, si è detto, ha potuto reggere a tanto scompiglio di ordinamenti e di leggi, non è lecito dubitare della sua intrinseca virtù; talchè la convenienza di estenderlo a tutta Italia viene dimostrata non solo nell'attuale condizione di cose, ma ancora, e più per l'avvenire quando lo assetto delle imposte sarà ricondotto fra noi all'ordine, ed alla regolarità. È questa, Signori, l'origine e il fondamento del progetto di legge, su cui il Senato è chiamato a deliberare.

Io non m'impegnerei certamente a ricercare le cagioni del fenomeno che si è prodotto in Lombardia. Domanderò soltanto: ma egli è poi il sistema lombardo quello che risulta dal progetto di legge? E se non è, chi ci assicura che debba produrre i medesimi effetti di quello, che sol per risultati della esperienza si è creduto raccomandabile?

Appena che si raffrontino la Patente Austriaca del 18 aprile 1816, e la legge che si propone, ognuno si accorge che quantunque abbiano entrambi lo scopo medesimo di trovare ad ogni costo una nuova garanzia, oltre quelle ben salde che esistono, per assicurare vieppiù al Tesoro pubblico, non importa con quali mezzi, e a qual titolo, la integrale e gratuita riscossione delle imposte dirette, pure differiscono essenzialmente nel modo di raggiungerlo. La parte più odiosa in fatti del sistema Lombardo, e la più grave responsabilità ricade meno a peso delle aziende comu-

nali che di particolari individui, quali sono i maggiori estimati fra' contribuenti, o gli amministratori del Comune. Anche nelle Due Sicilie, quando il Comune era chiamato a rispondere della gestione di un Agente della percezione, o della integrità di una imposta lasciata in acollo al Comune medesimo, non erano già i redditi di questo che garantivano il Fisco; ma si le particolari fortune degl'individui che componevano l'Amministrazione comunale.

I despoti Austriaci e Napolitani mostravano così di comprendere come fosse in loro balla di opprimere impunemente l'individuo; ma che non avrebbero potuto con altrettanta sicurezza gittar lo scompiglio nelle amministrazioni dei Comuni, dove i soprusi e le violenze private avrebbero assunto le proporzioni di danni e d'ingiustizie pubbliche.

La legge presente però, proponendosi di imitare questi modelli, ha dovuto, per colpa o fortuna dei tempi, fare tutto al rovescio. Non potendo imporre alcuna responsabilità agli individui, ha dovuto riversarla intera sul Comune. In questo modo passando la violenza dal particolare al generale, dal privato al pubblico, dall'individuo all'associazione, si fa palese come il progetto si sia scostato, peggiorandolo, dal suo modello.

Il criterio dunque dell'utilità fiscale, desunto dai vantaggiosi risultati del sistema Lombardo, è una mera illusione, quando questo vien rovesciato da capo a fondo, gravandosi unicamente sul Comune una enorme responsabilità, che non è giustificata per alcun titolo, che la condizione economica dei nostri Comuni rende generalmente incomportabile, e che in fin de' conti il Governo stesso non potrebbe avere i mezzi, e forse anche l'egoismo di attuare.

Ma ammesso pure che la responsabilità comunale possa assicurare allo Erario pubblico l'integrale riscossione delle tasse dirette, riman sempre intatta la più grave quistione, quella che predomina su tutte le altre, che non è soltanto d'interessi materiali, e di convenienze amministrative, ma soprattutto di dritti sociali e di libertà. Su qual fondamento infatti riposerebbe il dritto dello Stato d'imporre, e il dovere del Comune di assumere ingerenze, e responsabilità nella esazione delle pubbliche imposte?

Al giorno d'oggi non può cadere in mente ad alcuno di allegare il dritto storico della conquista, ovvero il dominio supremo e assoluto di un Potere derivato dal cielo, o sostenuto unicamente dalla forza. Molto meno potrebbero allegarsi le leggi positive, che riguardano il Comune come una divisione dello Stato. Se dichiarazioni di questa specie esistono, ed esistono in fatti, è proprio il caso di dire che siano una semplice espressione geografica.

Quando lo Stato si personificava in un uomo solo, quando quest'uomo poteva dire: « Tout ce quise trouve dans nos États, de quelque nature que ce soit, nous appartient » l'arbitrio stava in luogo del dritto, e la società, e le unità elementari che la compongono

non operavano che sotto l'impulso, ed a capriccio dell'Autorità. Allora l'individuo, la famiglia, il Comune, e la Nazione intera erano considerati come in piena tutela. Ma sotto il regime libero, il rotaggio di questa direzione autocratica non è passato per successione in alcuno, sia individuo, o assemblea.

Adesso i dritti e i doveri delle varie membra del corpo sociale, non son più convenzionali o arbitrarii, ma risultano dalla natura loro, e dai rapporti reali, e necessari delle cose.

Il Comune quindi come lo Stato, l'individuo come a famiglia hanno, secondo l'indole propria, funzioni speciali, e ben definite, le quali distinte e indipendenti fra loro, armonizzano poi nello scopo comune del benessere sociale.

È dal mutuo rispetto di questi dritti che nascono l'ordine e la libertà, come dalla violazione di essi, da qualunque parte avvenga, si genera l'oppressione e l'anarchia.

Ora, la facoltà e le condizioni costituenti il potere collettivo, che si chiama lo Stato, sono precisamente determinate e misurate dai rapporti reali di fatto che lo rendono *necessario*; di guisa che mentre la sua *necessità* risulta evidente quando si considerano gl'interessi generali della universalità dei cittadini, raccolti in unico corpo di Nazione, non è poi assolutamente dimostrabile riguardo agl'interessi particolari e locali del Comune. Il Comune in fatti nasce prima dello Stato, la legge politica lo trova e non lo crea, ed egli racchiude in se medesimo gli elementi della sua vita, della sua forza, e del suo progressivo sviluppo. L'idea di Stato anzi nasce col Comune, perchè alla sua origine egli è Stato e Comune ad un tempo. La libertà e l'indipendenza del Comune sono dunque un dritto naturale, ed inalienabile, da cui derivano necessariamente il suo Governo rappresentativo, la sua amministrazione indipendente, e la sua finanza particolare. Per la medesima ragione si fa manifesto che l'azione e le prerogative dello Stato non possono estendersi all'associazione locale; ma soltanto agl'individui, considerati come membri della vasta famiglia che si appella la Nazione, dopo la costituzione della quale sorge la *necessità* del Potere collettivo, destinato a provvedere ad un ordine di bisogni e d'interessi interamente diversi, e distinti da quelli, a cui il Comune ha il dovere di soddisfare.

Or come il carattere dei servizi che rende lo Stato alla universalità dei cittadini è necessariamente la loro generalità, così anche i carichi imposti a colui che ne profittano non possono avere un carattere differente. Indi è che le contribuzioni pubbliche non colpiscono giammai le associazioni speciali, ma l'individuo; non una particolare circoscrizione geografica, ma tutta la superficie del Regno. Il contribuente infatti divien debitore dello Stato non perchè egli sia nativo o abitante di un Comune o di un altro, ma soltanto perchè possiede, traffica, lavora, o consuma entro i confini del

territorio nazionale. Se l'imposta dunque non ha, e non può aver nulla di locale, come potrebbe lo Stato imporre al Comune di assumerne la responsabilità, ossia di rendersi solidale coi debitori dell'Erario pubblico di una data circoscrizione, senza offendere i più ovvii principii di giustizia, e senza violare e non omettere i dritti, e la libertà del Comune?

Nè solamente il progetto di legge ripugna alle teoriche della scienza del pubblico dritto; ma si trova anche in contrasto con se medesimo.

Dappoichè malgrado l'impegno di estendere a tutta Italia il sistema Lombardo ha pur dovuto modificarlo nelle sue parti più essenziali; sgravando, come si è detto, di ogni responsabilità i particolari individui. Ha reso così un omaggio alla eguaglianza, alla indipendenza, ed alla libertà dei cittadini; mentre con una rara inconseguenza ha riversato tutta la responsabilità sul Comune, come se questo fosse un ente privo di dritti, o in possesso di dritti meno sacri e rispettabili di quelli del semplice cittadino.

Deve inoltre osservarsi che il disegno di legge viene in aperta contraddizione con le relazioni di fatto esistenti presso noi fra lo Stato e i Comuni.

Lo Stato si è arrogato verso il Comune una missione educatrice, una missione di sorveglianza e di protezione; talchè il Governo è riguardato come il suo tutore naturale. Basta ciò per comprendere che lo Stato diffida della capacità del Comune di amministrare i suoi interessi, e di provvedere ai propri bisogni, e sarebbe quindi inconcepibile come volesse commettergli una parte delicatissima, e assai difficile della pubblica amministrazione. Ma oltre la contraddizione, non sarebbe invero una strana maniera di tutela quella in cui il tutore, cioè lo Stato, impenesse a questo minore, a questo interdetto, ch'è il Comune, l'obbligo di rispondergli con le sue sostanze dei risultati di un'altra amministrazione, a cui egli medesimo gli affida, mentre ha la coscienza che il Comune non saprebbe ben condurre la propria?

La deviazione dai grandi principii proclamati dalla scienza e dalla ragione mena così all'assurdo, che mentre lo Stato invade da un lato le attribuzioni naturali del Comune, violandone i dritti e la libertà, il Comune è obbligato dall'altro a partecipare involontario alle alte prerogative dello Stato; d'onde la confusione degli ordini, la complicazione delle amministrazioni, l'instabilità e l'incertezza delle competenze, e in fondo a tutto una lotta perniciosissima d'interessi fra lo Stato e i Comuni, che non può mancar di produrre conseguenze incalcolabili, e le più funeste a danno dell'uno e degli altri.

Vengo ora al secondo argomento, ch'è quello della scelta degli Esattori all'incanto. Quando il Comune dovesse garantire la riscossione delle imposte, quando lo Esattore divenisse perciò un agente comunale, la scelta del medesimo all'asta pubblica potrebbe credersi quasi una necessità. L'Esattore in fatti non potrebbe

essere nominato dal Governo, perchè sarebbe un'ingiustizia pretendere che il Comune si rendesse mallevadore di un agente non prescelto da lui, ma imposto-gli da altri: nè potrebbe essere nominato dal Comune per sottrarlo alle influenze ed alle passioni locali. La scelta dunque si abbandona ai risultati dell'asta, per modo che l'Esattore sia riguardato come un agente meccanico (a un di presso come il contatore di un molino) che non dipende nè dallo Stato nè dal Comune, ragion per cui fu argutamente definito un *essere neutro* nella discussione che ebbe luogo nella Camera dei Deputati.

Repudiato però il sistema della responsabilità del Comune, svanita la necessità di un agente ibrido, e solitario, quali ragioni potrebbero consigliare la nomina per mezzo dell'asta pubblica?

Se si parla della efficacia e della solidità delle obbligazioni, egli è evidente che non può farsi differenza fra quelle contratte all'asta, e quelle assunte in qualunque altro modo.

L'asta peraltro non dà la preferenza se non a colui che offre di prendere l'esattoria con una provvigione minore: le condizioni, le garanzie sono prestabilite, ed è indifferente che risultino da un verbale di aggiudicazione all'incanto, ovvero da un'altra maniera di contratto. Si sa che in Francia le obbligazioni dei Percettori e dei Ricevitori particolari e generali equivalgono a cambiali di una scadenza certa ed immancabile. Eppure colà gli agenti della percezione non sono nominati all'incanto.

Si dirà forse che con l'asta si assicura la scelta dell'Esattore più morale, più solerte, più idoneo, o per lo meno che si evitano le parzialità, le raccomandazioni, gl'intrighi. È doloroso doversi preoccupare di queste diffidenze; ma a qualunque livello voglia abbassarsi la morale e la ragione umana, pare impossibile come col sostituire un moccolo, che materialmente brucia e si spegge, al giudizio e alla sagacia di un provvido, e responsabile amministratore, sia dato sperare che si possano meglio garantire interessi gravissimi sì dello Stato come dei contribuenti. È vero che la legge provvede alla esclusione di certe classi sospette di oblatori; ma oltrechè la morale non è cosa che possa mai dipendere dalla concorrenza all'asta, o risultare dai registri criminali, egli è certo che altre qualità non meno essenziali in un Esattore, come sarebbero l'operosità, la moderazione, l'intelligenza, sarebbero anch'esse abbandonate al cieco evento di un incanto. Che se il difetto di queste qualità possa alle volte anche aver luogo nelle persone scelte dal più attento ed oculato amministratore, la nomina fatta liberamente da lui, può altresì liberamente, e ad ogni momento essere revocata. Non così quando questa nomina è il risultato di un contratto, per effetto del quale non sarà lecito rimuoverlo dall'ufficio, se non quando esistano prove materiali della infrazione dei patti, e dopo un formale giudizio. Comprendo bene

che nei rapporti fra lo Stato e l'Esattore, quando costui avrà versato alla scadenza la quota delle imposte risultante dai ruoli, o quando avrà mancato a tale obbligo; le prove di questi estremi son così palpabili ed evidenti che i patti del contratto basterebbero a mettere in salvo il Tesoro. Ma nei rapporti fra l'Esattore e i contribuenti, qual rimedio rimarrà ai soprusi ed alle occulte esazioni del primo a carico dei secondi, esazioni che, al dire di un Ministro francese, raddoppiavano sovente il peso dei carichi dei debitori, quando in quel paese era adoperato l'odioso sistema dello appalto che ora si vorrebbe estender fra noi?

Non negherà alcuno che l'asta apre necessariamente la via per far trionfare i più avidi speculatori sugli uomini probi e morali. Questi ultimi non ispingeranno certamente la gara al di là dei limiti di un ragionevole compenso agli obblighi e all'a responsabilità, che loro impone l'ufficio. Al contrario i più audaci ed impavidi oblatori di ribassi, e perciò i preferiti, saranno coloro che meditano di ritrarre esecrabili e larghi profitti dalla esattoria che cadrà fra' loro artigli. In questo caso qual traccia sperate che rimanga per perseguire in giudizio uno strozzino, il quale dovrà rivalersi sui contribuenti dei ribassi di provvigione che gli è costata la sua nomina, che troverà aperto un largo campo alle usure con una legge che, obbligandolo a pagare il non riscosso come riscosso, lo mette in grado di anticipare per altrui; con una legge che, informata unicamente allo spirito fiscale, non ammette alcuna indulgenza anche verso i più miseri, e che inesorabile nelle scadenze, sottopone, dopo queste, il debitore alle multe ed alla esecuzione privilegiata? Dicesi però che cotali abusi non si possano prevenire nemmeno cogli esattori eletti dal Governo, chè anzi quelli nominati all'asta durano per cinque anni, e quindi può ripararvisi entro un breve termine; mentre gli altri sono nominati a vita, e perciò gl'inconvenienti dovrebbero lungamente sussistere. Al qual proposito si vuol riflettere che la espressione di nomina a vita non è esatta, nè vera.

Certamente gli Esattori nominati dal Governo non potrebbero pretendere di essere posti in una condizione differente da quella che vien fatta agli esercenti di altri uffici pubblici. Ora, qual è l'impiegato dello Stato che sia nominato irrevocabilmente per tutta la sua vita? Se l'impiegato ha la piena libertà di dimettersi ogni volta che gli piaccio, sarà solo impedito al Governo di rimandarlo se così gli convenga? S'intende bene che durando il bisogno di un dato ufficio, e serbando colui che l'esercita una condotta esemplare, niuno penserebbe certamente a rimuoverlo, ed in questo senso il dire che sia nominato a vita esprimerebbe un fatto, ma non il diritto. Nel caso però che l'impiegato prevarichi, o che non istia all'altezza delle sue funzioni, chi può mettere in dubbio la facoltà, anzi il dovere del Governo di allontanarlo? E si noti che questo è appunto il freno salutare che mantiene sulla dritta via gl'impiegati: che questo freno può agire potente-

mente sulla condotta degli esattori eletti dal Governo, ma che è rotto inevitabilmente quando per effetto della nomina all'asta è abbandonata per cinque anni alla balia di un appaltatore la sorte dei contribuenti.

Non mi fermerò ad un altro argomento che vien messo innanzi dai propugnatori del sistema degli incanti; a quello cioè della diminuzione che si ottiene mercè la concorrenza, nelle spese di riscossione. Veramente niun saprebbe negare l'importanza di ridurre quanto più sia possibile cotale spese, le quali sotto ogni forma, e con qualsivoglia sistema ricadono sempre a carico dei contribuenti. Ma non deve dimenticarsi a qual prezzo si ottengono all'asta siffatte riduzioni, e come sarebbe errore gravissimo subordinare a questo apparente interesse, quegli altri più reali e rilevanti a cui pur dianzi si è accennato.

Peraltro ogni qualità d'imposta reca, secondo l'indole propria, il bisogno di una diversa misura di spese di riscossione, e fra tutte le altre, si sa che le contribuzioni dirette son quelle che costano una spesa minore.

Se quindi per un'entrata lorda di ottanta milioni di dazi di confine, sopportiamo in Italia il mantenimento di un'armata di terra e di mare, di cui le sole guardie costano 11 milioni di lire, senza porre a calcolo le spese gravissime di materiale, e quelle non meno gravi per gli uffici doganali, non dee ripugnar certamente il sopportare per una entrata netta di dugento ottanta milioni una spesa che può raggugiarsi a circa 4 per 0/0, e che peraltro è ricevuto di sovrapporre a favore dello Stato, a carico degli stessi contribuenti.

Al di sopra intanto di qualunque altro argomento, di qualunque altra considerazione, collocano i propugnatori dello appalto gli insegnamenti della esperienza, i vantaggiosi risultati cioè, che quel sistema ha per lungo tempo arrecato nell'ex-regno Lombardo-Veneto.

Tralascio di dire se la nomina degli Esattori all'incanto, non corroborata dagli altri validi sussidi che risultano dalla Patente Austriaca del 1816, faccia sperare che possa continuare essa sola a produrre i medesimi effetti, che in altri tempi, in condizioni ben diverse di assetto delle imposte, e con la severità, per non dir altro, del dominatore straniero, aveva prodotto, e ciò non solo nel paese che vi è abituato, ma in quelli ancora, dove sarebbe nuova del tutto. Non invocherò nemmeno i dettami della scienza che ripugnano alla idea di associare l'interesse privato ad una funzione pubblica. Risponderò all'empirismo con l'empirismo; permettendomi soltanto di allargare il campo della esperienza, perchè alla fine è una vecchia storia quella dei Governi che esigono, e dei popoli che pagano, e da cause simili debbono nascere effetti simili.

Il sistema di dare in appalto le tasse pubbliche è un sistema primitivo per così dire, reso necessario quasi dalla forma delle antiche Società, alle quali erano ignoti gli artificiosi congegni della moderna am-

ministrazione, e nelle quali neppur si sognava moltiplicare come oggidì gli agenti di essa, fino al punto di potersi ben dire che la metà di un popolo paga, e l'altra metà amministra ed esige.

I Romani lo avevano già adottato. Il *Redemptor aerario* e il *Publicanus* erano appaltatori che riscuotevano con mezzi privati le imposizioni, e pagavano una somma convenuta allo Erario. Le gigantesche fortune create da questi appaltatori, e gli odii destati nelle moltitudini taglieggiate da loro son registrati nella storia.

Secondo il Vangelo, il pubblicano, fosse importazione straniera, o pianta indigena della Palestina, non è altro che un gran colpevole. Nè reca meraviglia se dopo tanti secoli il nome di pubblicano suoni ancora come un'ingiuria.

In Francia vuolsi che quel sistema fosse tanto antico quanto i Galli, nè sventuratamente fu così presto abbandonato. Sully chiamava gli appaltatori i più grandi nemici dello Stato. Boisguilbert, diceva ch'erano un flagello peggiore di un'invasione nemica. Turgot, nella sua qualità ufficiale di Controllore generale, caratterizzava come scandali le opere loro. Erano queste le opinioni degli uomini di Stato e dei finanzieri. La Francia pronunziò la sua nel maggio 1794, quando ventinove di questi appaltatori montarono sul patibolo, e confuso con essi un uomo illustre, il Lavoisier, a cui la celebrità scientifica non fece perdonare i torti del *Fermier général*.

Ma la Francia è il paese più tenace dei vincoli, dei privilegi, dei monopoli, e il protezionismo che tenta risorgere in questo momento, n'è una prova evidentissima. Malgrado quelle terribili lezioni, l'ingerenza e la responsabilità del Comune nello assetto, e nella riscossione delle imposte, la nomina dei percettori ad asta a ribasso, tutto presso a poco il sistema che la Repubblica Cisalpina e il Regno d'Italia dal principio del secolo, imitarono dalla Francia, che si vede fedelmente ricalcato nella patente Austriaca del 1816, e che oggi si vorrebbe estendere a tutte le province Italiane, sopravvisse alla rivoluzione. Quali però ne siano stati gli effetti a danno dei contribuenti e del Tesoro pubblico, può argomentarsi dagli sforzi costanti che i grandi amministratori francesi hanno fatto per rovesciarlo a cominciare dal Consolato, e poi via via sotto il primo Impero e i governi posteriori.

In una Relazione del Ministro delle Finanze, Conte di Chabrol del 15 marzo 1830, è dimostrato come l'eccesso o la moderazione dei procedimenti, la lentezza o l'attività della riscossione, e tutte insomma le relazioni del percettore, sia coi contribuenti sia con lo Stato, fossero state per l'addietro abbandonate ad un evento incerto, perchè dipendevano dal grado di attitudine, di zelo e di probità di un contabile ignoto, prescelto alla concorrenza dell'asta. Il frutto di questa dolorosa esperienza è stato quello d'essersi sottratta in Francia dalle avide mani degli appaltatori la ges-

tione del pubblico danaro, e di affidarsi la riscossione delle imposte, e tutto infine il servizio delle finanze ad amministratori e ad agenti posti sotto gli ordini immediati del Ministro, e soggetti al controllo di una centrale contabilità. È soltanto in questo modo, che si è potuto conseguire in Francia l'invidiabile risultato, che la riscossione dei fondi del Tesoro vi si faccia con una facilità ed una regolarità che nulla lasciano a desiderare, e che la esazione delle imposte dirette vi si mantenga senza sforzi nella proporzione del dodicesimo esigibile alla fine di ogni mese.

Dopo le cose esposte sarebbe superfluo aggiungere che il sistema dell'appalto è stato oramai abbandonato dovunque esisteva.

In Olanda fu introdotto nel 1555 e dovette sopprimersi nel 1748, essendo divenuto intollerabile al popolo: nel Piemonte cessò pure dopo la rivoluzione francese, e finanche in Turchia l'attuale Sultano, appena asceso sul trono, dichiarò di voler surrogare agli appalti il sistema della riscossione diretta con la speranza di fare scomparire gli abusi, e di accrescere le entrate del Tesoro. Insomma, al dire del Garnier, ai giorni nostri l'appalto non sussiste se non in alcuni Stati, soggetti a Governi retrogradi, come sarebbe per esempio lo Stato Pontificio.

Io lascerò alla considerazione del Senato qual valore possa darsi alla dubbia esperienza di un breve periodo, e di un piccolo Stato a fronte della esperienza costante di tanti secoli, e di tutte le Nazioni civili.

La legge che aspetta dalla vostra sapienza il paese è della più grave importanza, si per gli interessi dello Stato, come per quelli della gran massa dei contribuenti: interessi che giammai non possono trovarsi in contrasto. Ma vi stia a cuore, o Signori, che questi interessi non sian riguardati abbastanza con una buona legge, se in tanta luce di progresso e di libertà non siano da essa proscritti i laceri avanzi di un passato irrevocabile, quali sono la responsabilità del Comune, e lo appalto.

Presidente. La parola è al Senatore Audiffredi.

Senatore Audiffredi. Io sono contrario al progetto di legge; se qualcun altro che sia favorevole, vuol parlare prima, credo che sarà meglio, inquantochè resterebbe meglio ripartita la bisogna, ed io mi proverei allora di rispondere alle considerazioni che venissero esposte.

Presidente. L'onorevole Cambray-Digny ha da parlare in favore o contro il progetto?

Senatore Cambray-Digny. In favore.

Presidente. La parola è allora al Senatore Cambray-Digny.

Senatore Cambray-Digny. Signori Senatori,

Non meravigliarà il Senato se io prendo la parola per sostenere una proposta di legge che io stesso ho avuto l'onore di presentargli quando io sedeva nel Consiglio della Corona.

Alle considerazioni però che mi propongo di svolgere davanti al Senato, io debbo far precedere alcune osservazioni che chiamerò preliminari.

Signori Senatori,

Già da due anni io ho avuto parecchie occasioni di parlare intorno all'argomento che oggi ci trattiene; tanto nelle pubbliche assemblee quanto nelle private riunioni. Mi sono persuaso che in questo argomento specialmente importi sommanente che ognuno si spogli delle preoccupazioni, e delle preferenze che nascono dalle consuetudini locali.

Se vi ha una legge, o Signori, in cui questa specie di abnegazione sia richiesta da chiunque è chiamato a decidere, è questa che oggi si discute; imperocchè sembra veramente che in materia della riscossione delle imposte ciascuno trovi la perfezione negli ordini che ha veduto agire fin dalla sua giovinezza nel proprio paese.

Io non intendo di fare allusioni che possano dispiacere ad alcuno; ma la Relazione dell'Ufficio Centrale, i discorsi che voi avete udito finora, sono una conferma, o Signori, dell'avvertenza che io mi permetto di fare. Del resto, io citerò ad esempio me stesso. La prima volta che io ho portato avanti al Parlamento un progetto di legge per la riscossione delle imposte, ho portato un progetto modellato sul sistema Toscano.

Io confido però molto nell'alto senno di quest'Assemblea, e non dubito punto che i miei Colleghi non sieno più atti di tutti a spogliarsi di qualunque prevenzione, di qualunque preoccupazione, di qualunque preferenza, e che non si propongano oggi, come sempre, unicamente il pubblico bene, fatta astrazione da tutte le circostanze che potessero consigliare ciascuno ad andare per una via piuttosto che per un'altra.

Io vi accennava, o Signori, come il primo concetto sulla legge per l'esazione delle imposte, che mi fosse venuto nella mente fosse modellato sul sistema Toscano.

Discussioni però alle quali ho avuto l'onore di pigliar parte, sia con i rappresentanti della Nazione nella Camera Elettiva, sia nei Consigli amministrativi, sia in privati convegni, mi hanno persuaso, o Signori, che quel sistema, buono per un piccolo Stato, buono se fosse circondato ed accompagnato da tutte quelle disposizioni che occorrono a completarlo, non è applicabile al caso nostro.

Io ho cercato dunque di spogliarmi delle mie preferenze, ho cercato, quando ho avuto in mano i pubblici affari, di andar diritto a quel sistema il quale, più appropriato alle esigenze della nostra Amministrazione, riuscisse a dare i risultati migliori.

E anche oggi che io vengo qui in vostra presenza a sostenere il progetto di legge che emerse dalla discussione della Camera dei Deputati, e che il Governo ha presentato al Senato, anche oggi io sono disposto ad accomodarmi a quelle modificazioni che il Senato potrà credere buone e necessarie, purchè l'ef-

fetto sia, che dentro il più breve termine possibile si doti l'Italia di una buona legge sull'esazione delle imposte dirette.

Signori! Ho sentito, se non erro, i due onorevoli preopinanti, elevare il dubbio che questa legge non sia necessaria, nè urgente.

Ebbene, io non esito ad affermare che nessuna legge amministrativa può dirsi più urgente di questa.

Noi abbiamo in Italia sette sistemi diversi d'esazione delle imposte, noi non ne abbiamo uno solo che proceda con la regolarità con cui procedeva prima che l'avventurosa unione di tutte le province Italiane in un sol Regno si effettuasse. E perchè questo, o Signori?

Le ragioni sono molte e complesse, nè io intendo abusare dell'attenzione del Senato fino al punto di discuterle tutte partitamente. Non è men vero però che, sia per i nuovi ordinamenti che costituiscono il nostro sistema tributario, sia per l'inesperienza della nuova Amministrazione nel maneggiare i congegni locali che essa non conosceva abbastanza, fatto sta, o Signori, che nessuno degli antichi congegni oramai funziona regolarmente; che alcuni anzi cominciano a non funzionare affatto.

Ora, o Signori, Voi non ignorate come le esigenze della pubblica finanza consiglino al Ministero di proporvi, se non nuove gravezze, almeno aumenti sensibili di quelle esistenti: e a Voi è ben noto, Signori, come al paese ripugnino questi nuovi aggravii, quando non siano preceduti da tutte quelle disposizioni che assicurino l'incasso delle imposte attualmente esistenti.

Ebbene, o Signori, quest'idea che io sono venuto svolgendo non è certo nuova; quest'idea faceva pressione sull'animo mio, fino da quando io assunsi il portafoglio delle finanze, ed io riconobbi fin d'allora la necessità di perfezionare, di riordinare i congegni principali dell'amministrazione delle imposte dirette.

Mi consenta il Senato di dire due parole di stesura su questo argomento, le quali arrecheranno, ne sono sicuro, molta luce in questa discussione.

Alla fine del 1867 l'Amministrazione non aveva modo di sapere esattamente quale fosse l'arretrato delle imposte dirette. L'unica notizia che se ne avesse, la si traeva dal confronto tra le previsioni del bilancio e i versamenti che si facevano in Tesoreria; così la Direzione generale del Tesoro poteva inscrivere nella situazione annua che si presenta al Parlamento, una cifra di arretrati, ma solamente partendo dai dati che ho detto: il bilancio di previsione, i versamenti in Tesoreria. Del resto, non vi era modo di conoscere il carico scaduto nè quello da scadere, nè le somme pagate in conto del carico scaduto, non vi era modo di sapere insomma il vero debito degli Esattori per le imposte dirette.

Questo stato di cose mi preoccupò gravemente e nel corso del 1868 io potei dare disposizioni tali che una scrittura elementare venne stabilita, senza ancora pi-

gliare tutta quella forma che aver deve una regolare scrittura a partita doppia, ma ordinata in modo che si potè cominciare alla fine del 1868 ad avere le situazioni periodiche delle imposte dirette. Io non entrerò, per non tediare il Senato, in maggiori particolari, mi piace però constatare, che da quel momento si è potuto con sicurezza riconoscere quali sono le regioni, quali le province del Regno dove le imposte si pagano più facilmente e dove meno; è si potuto apprezzare l'effetto di ciascun sistema, e giudicare con fondamento quali sian quelli che più o meno corrispondano ai bisogni dell'Amministrazione.

In conseguenza di queste operazioni, o Signori, ha potuto recentemente l'onorevole Ministro delle Finanze, produrre alcuni prospetti, i quali Voi tutti avete ricevuti cogli Atti ufficiali del Parlamento, dai quali risulta provincia per provincia, quanto fosse il carico, quale sia stato l'incassato alla fine dell'anno 1869.

In codesti prospetti si vede che l'incasso del 1869 ascese a 236 milioni e che fu superiore, come accennò l'onorevole signor Ministro, in un'occasione recente, al carico stesso che scadeva nell'annata; quindi questo provvedimento sembra che abbia raggiunto, in parte almeno, lo scopo.

Mi resta però ad avvertire che risulta da questi documenti un arretrato di 138 milioni circa, il quale sebbene non sia tutto vero arretrato, e sia impinguato da molte partite non liquidate, da carte contabili, da fondi di cassa degli agenti della riscossione, pure non ostante comprende una somma assai forte che l'Amministrazione non ha incassato.

Ora dunque rimane evidentemente molto da fare perchè l'Amministrazione delle imposte dirette risponda veramente a dovere, e resta appunto da riordinare il sistema della esazione; è egli possibile che mentre Voi avete un metodo in Toscana, un metodo nelle province Napolitane, un altro metodo nelle antiche province, un altro nella Lombardia, tutti diversi sostanzialmente, che non sono coordinati coll'attuale sistema tributario, è egli possibile che Voi speriate ottenere quella regolare percezione delle imposte che è necessaria, indispensabile perchè il paese possa tollerare nuovi aggravii senza giustamente lagnarsi?

Io spero, o Signori, che con questa descrizione dello stato attuale delle cose, vi avrò convinto della necessità, dell'urgenza che una legge di esazione d'imposte buona e uniforme si estenda a tutte le province del Regno.

Ma non basta, Signori. Io sento la necessità che questo miglioramento, questa riforma tanto desiderata non si faccia più lungamente aspettare.

E voi intenderete quindi come malgrado che la legge uscita dalla discussione parlamentare non sia forse quella che io avrei vagheggiato, io prenda nonostante la parola quest'oggi per domandare al Senato di votarla il più presto possibile. Voi intenderete bene che se il Senato venisse ad opporre a questa legge un contro-

progetto il quale dovesse essere ripresentato come nuova legge davanti all'altro Ramo del Parlamento, il Ministro delle Finanze non avrebbe la legge non solo nel 1870, ma forse nemmeno nel 1871, e quindi non si otterrebbe per ora il miglioramento del sistema dell'esazione delle imposte e si continuerebbe nella confusione.

Alcuni degli onorevoli proproponenti, e lo stesso Relatore, se io non m'inganno, hanno notato come questa legge isolata non basti, e come sia di tutta necessità che il sistema della formazione dei ruoli le sia coordinato, e generalmente applicato in tutto il Regno. Fu fatto avvertire come il disordine che in questa parte dell'Amministrazione si verifica tuttavia, più che altro è dovuto alla mancanza di disposizioni che provvedano a questo bisogno. Anzi l'onorevole Relatore accennava nella sua dotta Relazione, che nel presentare questa legge alla Camera io l'avevo accompagnata da disposizioni tendenti a stabilire le norme per la formazione dei ruoli. Ora, Signori Senatori, io debbo avvertire, come in quella parte che fu possibile, si provvede a questa necessità con Decreti Reali nel decorso anno. Il Decreto che stabilisce le intendenze di finanza e che l'onorevole Sella ha applicato con molta energia e l'altro Decreto del 30 ottobre 1869 relativo appunto alla formazione dei ruoli delle imposte dirette segnatamente per la ricchezza mobile, sono intesi ambedue a provvedere appunto alla necessità di ordinare le operazioni di accertamento in maniera che l'esattore non trovi difficoltà a procedere nelle sue operazioni, e cessino quei lunghi ritardi nella formazione dei ruoli, i quali furono tanto giustamente lamentati fin ora.

Io credo però che quei due Decreti non bastino. Mi pare avere inteso che l'onorevole Ministro delle Finanze abbia presentato, o stia per presentare una legge per completare questo ordinamento. Quindi, o Signori, non vi è ragione per ulteriormente dilazionare un provvedimento tanto necessario, non vi è ragione di ritardare l'approvazione di una legge, la quale se fosse troppo sostanzialmente cambiata rinvierebbe la soluzione di questa questione tanto interessante e difficile ad un tempo indeterminato.

Ora, o Signori, permettetemi di tornare sopra i diversi sistemi di esazione delle imposte vigenti in Italia.

Senza pretendere che se ne adotti di preferenza uno e si estenda poi a tutta l'Italia, certamente quello che si vuole adottare converrà che più all'uno che all'altro dei tipi esistenti venga a rassomigliare. Ora io non nascondo al Senato che i risultati dei prospetti che ho avuto l'onore or ora di citare, mi sembrano togliere qualunque dubbio quanto alla scelta del sistema che deve servir di tipo alla nostra legge. Permettetemi di dirveli.

Nell'anno 1869, in conto del carico scaduto nel corso di quell'anno, ecco in quale proporzione furono gli incassi in ciascuna provincia. Ho detto del carico sca-

duto nel 1869, imperocchè voi non ignorate che in parecchie regioni d'Italia l'imposta di un anno scade in parte dopo molti mesi, nel corso dell'anno successivo; quindi naturalmente non si può avere incassato nel 1869 se non che le imposte scadute dall'anno antecedente, o quelle che scadevano nel corso dell'anno medesimo. Io parlo degli incassi di quella parte d'imposte dello esercizio 1869 che sono scadute nel corso del 1869.

Nel compartimento Piemontese-Ligure si è incassato il 49 per 0/0, nella Sardegna il 38 per 0/0, nella Lombardia il 94 per 0/0, nel Veneto il 96 per 0/0, nel Modenese il 93 per 0/0, nel Parmense il 55 per 0/0, nella Toscana il 71 per 0/0, nelle Marche e Umbria l'81 per 0/0, nel Napoletano l'81 per 0/0, in Sicilia il 60 per 0/0.

Queste cifre non bastano, o Signori, è necessario qualche commento. La Toscana vi comparisce per 71 per 0/0 e non è vero. Questa cifra si ingrossa per la somma rilevantissima d'imposta sulla ricchezza mobile che si percepisce per ritenute a Firenze, e che ascende a circa 20 milioni.

Dettratta questa cifra, l'incasso della Toscana non arriverebbe al 50 per 0/0. Questo si spiega perchè il sistema Toscano è quello che è rimasto il più disordinato di tutti nell'uscire dalle antiche sue basi, dopo le leggi che hanno formato il nuovo sistema tributario.

Degli altri sistemi quelli i quali danno risultati superiori sono il Veneto, il Lombardo, il Romagnolo: inferiori, il Sardo, il Piemontese, il Siciliano. Sta in mezzo il sistema Napoletano il quale però (conviene avere a mente questa avvertenza) mercè i suoi ricevitori provinciali è stato quello il quale ha subito meno alterazioni di tutti gli altri.

Come in Toscana anche in altre regioni gl'infelici risultati si giustificano colla perturbazione recata nella riscossione della imposta della ricchezza mobile; ma queste difficoltà medesime si incontrarono in tutti i sistemi, e se il sistema Lombardo-Veneto, malgrado tutti gli inconvenienti, i ritardi le imperfezioni e le difficoltà stesse che ha dovuto vincere l'amministrazione ha potuto fornire un incasso del 96 per 0/0 del carico, io credo che non ci sia ragione di esitare a pigliare codesto sistema per tipo. Dico per tipo, perchè non ho mai inteso e non intendo che la legge proposta dal Ministero voglia prendere questo sistema per applicarlo esattamente senza variazione a tutto il Regno, ma credo ormai dimostrato che codesto tipo sia quello che meglio si attaglia alle condizioni del sistema tributario attualmente in vigore.

Un'altra prova che questo concetto non è erroneo si è questa, o Signori. Nelle Romagne, ha durato per un certo tempo a funzionare come esattore generale la Banca, la quale due anni fa cessò da tale incarico.

Ebbene, s'impiantò nelle Romagne presso a poco il sistema Lombardo, cogli esattori nominali per via d'incanti, e le Romagne resero l'81 per 0/0 del carico: se

dunque si hanno tali risultati da cotesto sistema in un paese dove era anteriormente ignoto, io credo che dobbiamo essere dall'esempio incoraggiati ad adottarlo.

Invece, o Signori, io trovo che la maggioranza della vostra Commissione di Finanza, dopo lunghe discussioni e dopo anche qualche esitazione, si è decisa, a combattere il tipo adottato nella legge che vi è proposta.

Io non intraprenderò a rispondere in tutte le parti alla Relazione presentata dall'onorevole Senatore Caccia, mi permetterò soltanto di discuterne alcuni punti principali e cominciando dal principio dell'appalto (che è virilmente combattuto in quella Relazione, come non meno virilmente lo ha combattuto poco fa l'onorevole preopinante) cominciando dal principio dell'appalto io dirò francamente, che a me apparisce che tutti gli onorevoli avversarii di quel sistema non abbiano un concetto netto di quello che veramente si è e di quello che veramente lo voglia fare la nuova legge.

Voi avete udito, o Signori, i discorsi degli onorevoli preopinanti, e voi tutti avete preso cognizione dell'importante documento che emana dal Relatore della Commissione, e gli uni e l'altro in fatto di appalto vi citano le guerre che gli si è fatto, la irritazione che ha sollevato in Francia ed altrove, vi citano come esempi da non imitarsi, alcuni altri paesi meno civili di Europa.

Ma nessuno, o Signori, ha pensato mai ad istituire in Italia, « la ferme générale des finances » contro la quale soltanto valgono siffatti argomenti.

Nessuno ha pensato mai ad affittare tutte le imposte del Regno; questi concetti sono ben lungi da tutti noi e mi consentano gli onorevoli preopinanti che io dica che combattendo questo concetto, si direbbe che hanno sfondato una porta aperta; il sistema dell'esattore comunale appaltatore è ben lontano da quello degli appalti generali.

L'esattore appaltatore in sostanza che cosa significa? L'asta non è che una forma per nominarlo (discuteremo questo punto dopo); l'esattore appaltatore che vuol dire? Vuol dire l'esattore a schiena, come si diceva in Toscana, o a scosso e non scosso come si chiama in Lombardia, l'esattore che s'impegna entro certi limiti e con certi temperamenti, a pagare al Governo l'ammontare dei ruoli anche quando non gli abbia esatti.

Ecco cosa vuol dire esattore appaltatore. E questo non è un banchiere, non è un intraprenditore che cerca di lucrare largamente, di far illeciti guadagni sulle somme che egli incassa; è un modesto trafficante che riscuote le somme dei contribuenti per pagarle 10 giorni dopo al Tesoro, a cui egli anticipa quanto non ha potuto incassare, in modo che il suo interesse lo spinge a procurare poi che i contribuenti si mettano in pari. Qui non vi è possibilità di larghi guadagni, di lucri che

scandalizzino le popolazioni, qui non si tratta dei pubblicani di Roma, nè dei pubblicani anatemiati dal Vangelo, esagerazioni che non vorrei sentire sostenere seriamente in quest'Aula.

E l'esattore appaltatore, (che cioè deve pagaré il non riscosso per riscosso) lo vuole infatti anche l'onorevole Commissione di Finanza.

L'onorevole Relatore vi dice nella sua Relazione che il suo esattore non deve essere un impiegato che abbia dritto a pensione, deve essere scelto dal Ministro delle Finanze (e di questo discorreremo) ma deve dare il non riscosso per riscosso deve avere a schiena l'esazione, deve essere in sostanza un esattore appaltatore.

A che dunque si vi ne a combattere questo fantasma dell'appalto generale delle imposte, quasi che, ripeto, si volesse tornare 2 o 3 secoli addietro in questa materia? Andiamo avanti.

La differenza vera tra il sistema della legge proposta dal Ministero, e il sistema della legge proposta dallo Ufficio Centrale, si è, che nella legge proposta dal Ministero, l'ufficio di esattore si ottiene mercè il concorso ad un incanto pubblico; nel sistema dell'Ufficio Centrale l'ufficio si ottiene mercè nomina diretta del Ministro delle finanze. Ecco tutto.

Ora, o Signori, io non so concepire come questa piccola differenza possa veramente produrre divisioni profonde tra noi; tanto più, che in sostanza, considerato bene il fondo delle cose come sono poi in pratica, se coll'aggio del 2 per 0/0 non si trova un esattore all'asta, probabilmente il Ministro delle finanze non avrà neppur lui chi gli chieda l'impiego; quindi sarà provato che il 2 per 0/0 d'aggio non basta, e bisognerà venire a spese maggiori, bisognerà insomma incontrare per questa via gli stessi effetti che produce l'asta, ma con minor sicurezza di fare le cose regolarmente; e dando luogo a reclami, a difficoltà, invidie, a tutte quelle sequele che vengono dalla nomina diretta a quegli uffici; mentre coll'asta quando vi ha un uomo che dà garanzie morali e finanziarie, ed ha fatto la sua offerta, quando il Governo l'accetta, si è sicuri che l'esazione delle imposte in quella località va regolarmente e con tutte le cautele che possono essere desiderabili.

Se mancano adunque i concorrenti all'asta, come diceva, per un dato prezzo, mancheranno istanze anche al Ministero. E allora il Ministero cosa farà?

Se non vorrà rialzare l'aggio bisognerà che finisca per dispensare l'esattore dall'obbligo del non riscosso per riscosso. È adunque questo che si vuole? Dunque si vuole un esattore il quale non sia responsabile delle sue esazioni?

Io confesso che in questo caso mi oppongo decisamente.

Si risponde che il nostro appaltatore sarà un pubblicano il quale vesserà la povera gente, compulserà in modo inesorabile il povero contribuente, si fanno

quadri molto tetri della tirannia di quest'esattore. Signori, farà lo stesso l'esattore della Commissione: anch'esso dovrà pagare il non esatto per esatto, anch'esso dovrà farsi rimborsare da qualcheduno, non vorrà rimetterci del proprio, non vorrà pagare le tasse per tutta la popolazione, agirà per conseguenza nè più nè meno come l'esattore il quale abbia ottenuto l'impiego per mezzo dell'asta. Io non veggio veramente che possa esservi differenza notevole tra l'uno e l'altro.

Dunque parliamoci chiaro. La vera questione dove sta? Sta nel decidere se l'esattore deve dare il non riscosso per riscosso, o se deve versare di mano in mano quello che riscuote senza altra responsabilità.

Ecco la vera questione.

L'esattore impiegato il quale non ha la responsabilità dell'imposta, può senza dubbio fare dei beneficii a tutti quei contribuenti che desiderassero di non pagare.

Questo, Signori, lo intendo benissimo: capisco altresì che codesto esattore sarà molto più benivolo alla popolazione, ma ciò farà il conto del Ministro delle Finanze? farà l'interesse dello Stato?

Io vi dico di no.

Voi avrete arretrati sempre più forti, sempre più grandi, accadrà in tutto il Regno ciò che per alcune regioni risulta dai prospetti che ho avuto l'onore di leggere.

D'un altro argomento gli onorevoli preopinanti si sono impadroniti, ed è la responsabilità del Comune.

Signori: fermiamoci un momento su questo punto importante, giacchè io non vorrei che ci facessimo dei fantasmi per il piacere di combatterli.

La responsabilità del Comune in modo assoluto era nel progetto primo che ebbi l'onore di presentare alla Camera dei Deputati; ma essa in quel progetto era conseguenza di molte ingerenze, che al Comune si attribuivano.

La Camera tolse queste ingerenze, modificò sostanzialmente la legge, abbandonò in conseguenza il concetto della responsabilità assoluta. E sta bene.

La responsabilità, nel progetto che vi è presentato, si limita, Signori, a così poca cosa, che non vale veramente la pena di farne una seria discussione.

Il Comune ha una vigilanza, ha una ingerenza per trovare, in caso di vacanza, l'esattore, quindi è naturale che fino ad un certo punto abbia una responsabilità relativa: ma lo stesso progetto dell'onorevole Senatore Caccia porta che gli esattori sono scelti sopra una terna fatta dai sindaci. E i sindaci debbono sorvegliare cotesti impiegati nelle loro attribuzioni.

Ma se i Comuni hanno una certa ingerenza, in quel caso vorreste voi toglier loro ogni responsabilità?

Signori, gli ordinamenti di uno Stato io non li so comprendere che fondati sopra responsabilità corrispettive alle ingerenze, e più le ingerenze crescono, più deve crescere, a parer mio, la responsabilità sia nei corpi morali, sia negli individui.

Ora, o Signori, in questa legge sono talmente attenuate le ingerenze del Comune, che resta quasi nulla la sua responsabilità.

Ma si dica; qualora l'incanto rimanga deserto, ecco che voi avete il Comune il quale deve nominare l'Esattore.

Signori, se fosse passato alla Camera l'art. 13 quale io l'aveva proposto, allora il Comune avrebbe avuto una vera responsabilità; ma nella forma che fu introdotta in questa legge mi pare, ripeto, che non valga la pena di parlarne.

Ecco quello che io aveva proposto: quando non si trovava l'Esattore, quando l'Esattore doveva essere nominato dal Comune, il Comune poteva esonerarlo dall'obbligo di rappresentare il non riscosso per riscosso, ma a condizione di accollarselo il Comune stesso: e allora esso Comune avrebbe veramente assunto una responsabilità che forse il Senato non avrebbe voluto addossargli. Ma questa proposta non passò; l'Esattore può essere dispensato dal non riscosso per riscosso, ma non è detto che il Comune se lo debba attribuire per sé; dunque mi pare che sia in piena facoltà dei Comuni di assumere o non assumere responsabilità pericolose, e in questo modo non mi pare che vi sia luogo a preoccuparsene.

Del resto, o Signori, vorreste voi cancellare qualunque ingerenza dei Comuni in questa materia? Avete voi ben presente come si compiono questi fatti nelle infime parti della gran macchina dello Stato? Quando nei contatti dell'Esattore col contribuente può più o meno vigilare l'autorità tutoria comunale, questi contatti avvengono appunto meno irritanti e si ottengono quei risultati che alcuni degli onorevoli preopinanti sembravano credere che non si potessero ottenere se non dagli Esattori governativi.

Del resto, per finire su questo argomento, io credo che se si esamina quello che è accaduto da molti anni, quello che è avvenuto dal 1816 in poi in Lombardia e in Toscana, dove i Comuni avevano più o meno responsabilità nell'esazione delle imposte, non c'è esempio di un solo Comune che abbia sopperito del proprio al pagamento delle imposte; perchè quando si sa che il Comune ha un'azione continua, una vigilanza continua nell'andamento di questo servizio, credete pure, o Signori, che si paga molto più che non si pagherebbe se i contribuenti si trovassero in conflitto continuo cogli esattori governativi.

Un'altra questione sollevata anche nella Relazione si è quella dell'applicazione del riscosso per non riscosso alle tasse personali, e segnatamente a quella gravissima sopra la ricchezza mobile.

Si è detto, o Signori, che è quasi impossibile l'applicare il sistema di dare il non riscosso per riscosso sulla ricchezza mobile.

Comincio dall'osservare che in questo caso sarebbe impossibile riscuotere la ricchezza mobile anche col sistema della Commissione perchè vedo che ammette

il *non riscosso per riscosso*, in modo forse più assoluto della legge presentata dal Ministero.

Ma andiamo un po' a fondo su questo argomento, e vediamo che cosa sia questa pretesa impossibilità.

Il sistema di dare il *non riscosso per riscosso* può essere assoluto e può anche essere temperato. L'assoluto, veramente credo, che non sia stato adottato mai perchè anche per le imposte sui terreni, per l'imposta fondiaria si è sempre ammesso qualche caso di eccezione in favore agli esattori, come per esempio le perdite prodotte dallo straripamento dei fiumi. Se un fiume porta via un dato terreno coltivato, le leggi ammettono che l'esattore sia esente dal rispondere della corrispondente parte di tassa. Dunque assoluto mai; temperato più o meno.

Ecco come è stato fin ora ammesso nelle leggi il sistema del *non riscosso per riscosso*. È naturale che per l'imposta fondiaria si temperi meno, perchè sui fondi, la perdita non è possibile che in rarissimi casi. Sull'imposta personale il sistema è stato più temperato ammettendo defalchi dopo che sia stato dall'Esattore giustificato o l'irreperibilità, o l'impossibilità di escutere. Ed è così appunto che si può mitigare l'applicazione del *non riscosso per riscosso* alla tassa sulla ricchezza mobile introducendo certe norme determinate. Il vantaggio, o Signori, del sistema, anche quando lo si modifichi, lo si temperi, è sempre quello che i casi di eccezione, e di scusa sono determinati dalla legge, e non sono mai nell'arbitrio, nè dell'Amministrazione nè del Giudice. Del resto, in questo punto ora non mi estenderò maggiormente; quando saremo a discutere gli articoli che riguardano questo particolare, sarà possibile allora stabilire quali temperamenti si vorranno adottare, e se quelli che sono nella legge non bastano, io certo proporrò ai miei Colleghi di pregare il Ministero, di consentire a qualche modificazione, purchè si ammetta sempre il principio fondamentale che anche alle imposte personali è possibile e utile applicare il sistema del *non riscosso per riscosso*.

Un'altra questione.

Deve l'esazione farsi per Comuni o per Mandamenti?

Ecco uno dei punti capitali di divergenza tra la legge presentata dal Ministero, e la legge della Commissione. A prima vista a me pare chiaro come sia preferibile pigliare per base il Comune, imperocchè il giorno che l'Esattore vi manchi, volete Voi incaricare delle sue funzioni il Pretore?

Evidentemente, o Signori, il giorno che l'Esattore manca, sarà bene che vi provveda il Sindaco, che ha autorità in queste materie, ed a cui la legge stessa, proposta dalla maggioranza della Commissione, dà alcune ingerenze.

Ma poi in fondo dov'è questa gran differenza nel concetto delle due leggi? Moltissimi Comuni in Italia abbracciano un intero mandamento o più d'uno: per questi nessun dubbio che l'esattore sarà comunale.

Rimangono i piccoli, i quali dovrebbero formarsi per gruppi di mandamenti. In una parola la Commissione vuol trasformare i consorzi volontari richiesti ed ammessi nel progetto di legge del Ministero in consorzi definitivi, invariabili, che sarebbero i mandamenti.

C'è un'altra differenza ed è questa, che nel sistema del Ministero l'esattoria può essere più piccola di quella del sistema della Commissione. Nel sistema della Commissione l'esattoria viene ad esser comunale quando il Comune abbraccia un intero mandamento: nel sistema del Ministero può essere più piccola. Esaminiamo un momento questa questione o Signori.

A me pare che l'esattore comunale, quando non si vada veramente ai minimi comunelli di pochissimi abitanti, dove non si potrebbe neppur trovare l'esattore, e finchè si tratti di comuni di tre o quattro mila abitanti, sia molto preferibile all'esattore mandamentale. L'esattore comunale conosce tutta la popolazione sa dove, quando e come potrà riscuotere, fa le cose, sto per dire, in famiglia. Mettetelo in un mandamento e diventa un funzionario che non può avere che relazioni ufficiali con tutti i contribuenti.

Quindi io non vedo veramente nessuno inconveniente ad adottare l'esattore comunale nel modo e nei termini voluti dal progetto di legge proposto dal Ministero.

L'onorevole Senatore Vacca diceva; il vostro esattore appaltatore sarà straniero fra stranieri. Franca- mente, questo non accadrà al mio esattore comunale. Il mio esattore comunale sarà uno del paese, uno che ripeto, farà le cose in famiglia. Fatene un esattore mandamentale, ed allora non sarà straniero fra stranieri, ma ci si avvicinerà.

L'onorevole Relatore si lagna del numero stragrande di esattori che ci saranno merco di questa legge. Io mi permetto di osservare che quando gli esattori comunali o consorziali, se vi sono consorzi, hanno rapporti frequenti continui col ricevitore provinciale, il numero più o meno grande di questi esattori non costituisce menomamente pel Governo nè un pericolo nè un imbarazzo.

Sarebbe forse un imbarazzo pel Ministero il dover nominare tutti quanti gli esattori d'Italia anche ridotti al numero dei mandamenti, ma non già quello di avere un esattore per ogni Comune che raggiunga le quattro mila anime.

Veniamo alle multe; ed è questo ancora un punto sul quale hanno fatto sfoggio di eloquenza gli onorevoli oppositori; dipingendo l'esattore come un vampiro, il quale succhia il sangue del contribuente, torturandolo, ed estorcendogli queste multe.

Signori, io sono nato in un paese dove le multe erano più gravi che in alcun altra regione d'Italia, poichè si pagava e si paga nientemeno che l'otto per cento; ebbene non ho visto nè esattori arricchire, nè contribuenti darsi alla disperazione; neppure in questi ultimi anni in cui le tasse sono divenute molto gravi.

Ma, Signori, diciamo la verità, se dobbiamo intene-

rirci per i contribuenti morosi, se dobbiamo insomma fare del sentimento a questo proposito, io confesso che non vado per questa via.

In sostanza, le multe chi le paga? Il contribuente moroso. Paghi egli le imposte a tempo debito e non pagherà le multe. Queste multe servono ad alleggerire la spesa dell'esattore, e a me par giusto che il contribuente moroso paghi, più degli altri, le spese dell'esazione. Io trovo questo sistema regolarissimo; e dirò di più, che codesto sistema contribuisce grandemente a diminuire il numero dei contribuenti morosi, e lungi, o Signori, dall'essere esempio di immoralità, esso moralizza il paese.

Del resto, vediamo qual è questa gran differenza in fatto di multe tra la legge del Ministero e la legge della Commissione.

La legge del Ministero impone il cinque per cento dopo cinque giorni, la Commissione impone il due per mille di multa per ogni giorno durante 25 giorni. Alla fine di questo periodo abbiamo dunque il cinque per cento tanto di quà che di là.

Ma chi sono, o Signori, i contribuenti che pagano entro i 25 giorni? Sono coloro che, potendo pagare, trascurano di pagare; mentre coloro che realmente non possono pagare, state sicuri che non pagano nemmeno dentro i 25 giorni.

Voi dunque in tal modo alleggerite la multa al trascurato che può pagare, per lasciarla egualmente grave sul contribuente che è miserabile ed impotente a pagare.

Per le cose dette finora parmi, o Signori, che la legge presentata dal Ministero sia accettabile, e debba, per tutte le ragioni, essere dal Senato accettata.

C'è però una parte per la quale mi aspetto una più animata discussione, voglio parlare del sistema della esazione coattiva.

Ebbene! quanto all'esazione coattiva sui mobili, mi pare che le divergenze fra le due leggi siano tanto tenui che io non ne parlerò.

Dove mi pare che il Senato debba più seriamente fermare la sua attenzione è su quegli articoli che parlano della coazione sopra gl'immobili.

E io parlo chiaro, o Signori, io sono stato sempre un poco in dubbio su questo punto della legge, e sarei forse propenso ad avvicinarmi al concetto della Commissione se non vedessi tanto nel Relatore quanto negli onorevoli preopinanti una gran tendenza a compatire chi non paga. Lo dico apertamente, gli argomenti stati svolti per sostenere che il sistema del Ministero non si dovesse accogliere nè attuare, a me hanno fatto l'effetto opposto.

Ho capito che andando un poco troppo avvicinandosi al sistema ordinario in cui tutta l'operazione sarebbe abbandonata al potere giudiziario, si correva rischio di favorire tutti coloro che possono pagare, ma non hanno volontà di pagare.

La quale tendenza conciliatrice, si riassume, si mostra completamente nel concetto dell'onorevole Relatore che parla di un esattore beneviso. L'esattore beneviso, sarà beneviso dei contribuenti morosi ma non del Ministro delle Finanze.

Io trovo che l'erario con l'esattore beneviso volgerà di male in peggio, e certo non si arriverà mai per questa via allo scopo a cui tutti tendiamo, di riordinare una volta le Finanze del Regno.

Non voglio più lungamente tediar quest'illustre Assemblea, e terminerò con pochissime parole.

Dopo tutte le cose dette, il Senato vedrà se convenga, che una legge tanto aspettata, tanto necessaria, e da cui dipende l'ordinamento delle Finanze dello Stato, sia ritardata al segno di dover ripassare per tutti gli stadii Parlamentari della Camera elettiva. Io confido che questa considerazione vincerà ogni altro riguardo ed otterrà l'approvazione del Senato alla proposta del Ministero.

Presidente. I signori Senatori sono invitati domani in seduta pubblica alle ore due e li prego di voler essere esatti, e piuttosto anticipare che ritardare.

Avverto poi che vi sono alcuni Uffici i quali non hanno ancora nominato i Commissari, e a io li pregherei di sollecitare per poter costituire gli Uffici Centrali.

La seduta è sciolta (ore 6).