

## XCII.

## TORNATA DEL 20 APRILE 1898

## Presidenza del Vicepresidente CREMONA.

**Sommario.** — *Congedi* — *Seguito della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti per il credito comunale e provinciale » (n. 132)* — *È approvato il primo articolo* — *Parlano sull'articolo 2 i senatori Taiani, relatore, Saredo, Serena, Bonasi, Canonico, Ricotti, Saracco ed il ministro del Tesoro* — *Rinviasi il seguito della discussione a domani.*

La seduta è aperta alle ore 15 e 15.

Sono presenti il presidente del Consiglio ed i ministri del Tesoro e degli affari esteri.

Il senatore, *segretario*, COLONNA AVELLA dà lettura del processo verbale dell'ultima tornata, che è approvato.

**Congedi.**

**PRESIDENTE.** Chiedono congedi per motivi di salute i senatori D'Alì di un mese e di San Martino di giorni quindici.

Se non vi sono obiezioni, questi congedi si intendono accordati.

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti per il Credito comunale e provinciale » (N. 132).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti per il credito comunale e provinciale. ».

Ieri, come il Senato rammenta, è stata esaurita la discussione generale; procederemo ora a quella degli articoli che rileggo:

**Art. 1.**

È istituita presso la Cassa dei depositi e prestiti una Sezione autonoma di credito comunale e provinciale, con gestione propria.

Con decreto reale promosso dal ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei ministri, sarà determinato l'ordinamento amministrativo e tecnico della Cassa dei depositi e prestiti in relazione a questo nuovo ufficio. Nel decreto sarà fissato il giorno in cui la Sezione di credito comunale e provinciale comincerà a operare.

(Approvato).

**Art. 2.**

La Sezione di credito comunale e provinciale farà ai comuni, alle provincie e loro Consorzi, ai Consorzi di bonificazione e d'irrigazione e a quelli per le opere idrauliche della terza categoria, prestiti, mediante emissione di cartelle fruttanti il 4 per cento netto, per trasformazione di prestiti e per unificazione di debiti esistenti al 31 dicembre 1896.

Gli enti indicati in questo articolo, per un periodo di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge, rimangono autorizzati a proce-

dere alla trasformazione dei prestiti o debiti, da loro contratti a tutto il 31 dicembre 1896, nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario.

Sono esclusi dalla trasformazione i prestiti contratti con la Cassa dei depositi e prestiti.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il signor senatore Taiani, relatore.

**TAIANI, relatore.** Onorevoli colleghi. Io proposi nell'Ufficio centrale la eliminazione delle parole « non ostante patto in contrario » da questo articolo 2, perchè sicuramente convinto che sotto parvenze modeste vi si nascondessero tre gravi violazioni: violazioni dei limiti che l'equità e la ragione assegnano all'azione e alla facoltà legislativa; violazione di principi fondamentali di diritto consacrati nella legge delle leggi, qual è il Codice civile; violazione finalmente di diritti acquisiti in materia d'interessi assolutamente privati.

Battuto dalla maggioranza, io ricorro in appello al Senato, e vivo certo di non farlo invano.

Dopo quanto io scrissi nella relazione intorno a questo argomento, mi resterebbe poco da aggiungere di fronte all'onor. ministro, poichè egli ebbe la fortuna di evitare intorno a questa gravissima clausola qualunque discussione finora, e potè vederla scivolare chetamente nel progetto di legge.

Ma, dato l'allarme nell'Ufficio centrale, la prudenza del silenzio non fu più possibile, e quindi mi vennero sulle braccia l'autorità le opinioni, gli argomenti della maggioranza dell'Ufficio centrale, nel quale sono uomini solenni, cui è dovuta una completa risposta.

E prima di entrare nella discussione veramente giuridica, io credo necessario sgombrare innanzi tutto il terreno da quegli argomenti che vorrei dire di convenienza e di opportunità, i quali argomenti spesso hanno più valore in una Assemblea che gli argomenti di assoluto carattere giuridico.

Vero è però che in una Assemblea come questa, guardiana suprema di tutte le istituzioni fondamentali dello Stato, siano politiche, siano esse giuridiche, senza dubbio questo pericolo non può esistere.

Questi argomenti che io ho chiamato di convenienza o di opportunità sono tre o quattro, e

per buona fortuna partono da premesse non vere, ed arrivano perciò a meno vere conseguenze.

Il primo argomento, se argomento può dirsi, lo ha esposto il senatore Ruspoli. Egli disse ieri: ma come, appunto quando si tratta dell'utile dei comuni ci venite innanzi con questi scrupoli di legalità, mentre sono cento le leggi alle quali si è dato effetto retroattivo o con le quali si sono rotti i contratti? Onorevoli colleghi, io veramente ho tremato a questa asserzione del senatore Ruspoli, sono circa quarant'anni che vivo ora per un ufficio, ora per un altro, nell'ambiente giuridico, e giammai mi ero accorto che l'Italia fosse afflitta da questa specie di legislazione che chiamerò beduina, poichè altra definizione non meriterebbe se fosse vero quanto ieri l'onorevole Ruspoli asseriva.

Però, quando l'onorevole Ruspoli venne fuori per indicare qualche legge, ed allora indicò l'affrancamento dei censi e dei canoni (poteva citare anche le leggi eversive), ed io respirai, poichè queste leggi non hanno nulla di comune col progetto attuale; sono leggi altamente economiche e sociali senza alcun rapporto con una questione di retroattività e colla fede dovuta o non dovuta ai patti stipulati.

Tremai anche di più quando il senatore Ruspoli disse: ma come avete scrupolo di dare effetto retroattivo a questa legge che favorisce i comuni quando, nientemeno, avete votato una legge sulla insequestrabilità degli stipendi degli impiegati e dandogli forza retroattiva?

Ed io, per verità, di questa legge non ricordava i dettagli: ho mandato alla biblioteca ed ho trovato la legge del 14 aprile, n. 1731, dove all'articolo 36 si dice:

« Le pensioni di riposo sono vitalizie e sono considerate come debiti dello Stato. Nè le pensioni, nè gli arretrati di esse possono cedere o essere sequestrati, eccettuato il caso di debito verso lo Stato. »

E l'art. 45 dice:

« Le disposizioni contenute nel secondo e terzo alinea dell'art. 36 saranno applicate anche agli stipendi degli impiegati civili. »

Io non trovo qui retroattività. Vi fu una seconda legge, quella del 18 marzo 1866 articolo unico. Nel secondo paragrafo di quest'articolo è scritto così:

« Le cessioni e sequestri delle pensioni an-

LEGISLATURA XX — I<sup>a</sup> SESSIONE 1897-98 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 APRILE 1898

teriori alla legge stessa conservano la loro giuridica efficacia ».

Dunque non solo si è lontani dal vedervi consacrata la forza retroattiva, ma vi è una disposizione esplicita che dichiara non essere retroattiva la legge e conservando efficacia giuridica ai sequestri e alle cessioni delle pensioni anteriori alla legge medesima.

Per onore dunque dei legislatori italiani, io non credo che la retroattività sia stata mai esplicitamente consacrata nelle patrie leggi.

E gli egregi colleghi ed amici della maggioranza anch'essi avevano introdotto un periodo accennante genericamente a leggi retroattive, e verrà il tempo, quando tratterò la questione dal punto di vista giuridico, nel quale dirò di quali leggi si tratta.

Ne specificarono però una e dissero: ma la legge del 24 febbraio 1896 e 27 giugno 1897 sono leggi che consacrano la retroattività, consacrano la stessa clausola non ostante patto in contrario, dunque noi abbiamo già per noi l'autorità di due leggi. Chiedo perdono agli egregi colleghi ed amici della maggioranza, io debbo forse ricordar loro quale è lo scopo del progetto di legge che discutiamo? Lo, scopo o signori, è doppio:

Il primo di rendere comuni all'Italia continentale i benefici già ottenuti da questa legge dall'Italia insulare, ma vi è un secondo scopo nel progetto che ora discutiamo ed è la correzione degli eccessi che erano nella legge del 24 dicembre 1896 e in quella del 27 giugno 1897, colla quale fu applicata al comune di Roma quella del dicembre 1896.

Infatti, io nella seconda pagina della mia relazione ho già messo in luce quali e quante sono le differenze tra la legge del dicembre 1896, ed il progetto che discutiamo, e mi sono doluto come, avendo eliminate tante clausole inopportune, non si fosse eliminato la più pericolosa di tutte, « non ostante patto in contrario ».

Ora quale autorità può avere quella legge per questo progetto, quando questo progetto ha pure lo scopo di correggerla?

Sfatata così anche questa obiezione, passiamo a guardarne una terza.

Di questa fu ieri espositore l'onorevole Mezzanotte.

Egli disse: questa legge avvantaggia tutti:

i debitori ed i creditori; e disse la verità. Ma ricordo al senatore Mezzanotte la formola del giuramento davanti ai tribunali: non basta dire la verità, bisogna dire tutta la verità. Ammesso che i creditori dei municipi falliti possano essere vantaggiati da questa legge, domando a lui se possono esserne egualmente vantaggiati i creditori, e sono in minor numero, dei municipi che fanno onore ai loro impegni. Ma di questo mi occuperò appresso. Ora mi piace notare che l'onorevole ministro nella sua relazione sintetica e chiarissima, quasi facendo eco anticipata alle osservazioni dell'onorevole Mezzanotte, scriveva così:

« Dacchè la Cassa depositi fa prestiti, giammai un creditore si è negato di ricevere in anticipazione il suo credito ».

Ecco come l'osservazione dell'onorevole Mezzanotte viene completata dal periodo della relazione dell'onorevole ministro.

Ed allora io domando ai miei colleghi della maggioranza e all'onorevole ministro se questa clausola, « non ostante patto in contrario », scritta nella legge del 24 dicembre 1896, non è mai servita, a che farla rimanere nel progetto attuale?

Ed eccomi a dire qualche parola di un'ultima argomentazione non giuridica della maggioranza dell'Ufficio centrale.

Ma quest'art. 2, essa dice, ebbe il suffragio del Parlamento, dopo che tutte le obiezioni sollevate vennero lungamente discusse e rigettate con piena cognizione di causa, e quindi ci arriva con tanta autorità, che sarebbe strano che noi volessimo combatterlo ed eliminarlo! Quasi, quasi la maggioranza circonda di allora questa clausola « non ostante i patti in contrario » e la fa entrare in Senato cogli onori del trionfo, e portando incatenati alle sue spalle gli oppositori vinti e conquistati!

Chiedo perdono agli onorevoli amici della maggioranza; tutto questo è un piccolo capitolo di romanzo, non è la storia; la storia la faccio io.

Quando l'onorevole ministro ha presentato alla Camera dei deputati il progetto di legge che oggi sta innanzi al Senato, l'ha presentato senza quella clausola.

Ecco l'art. 2 del progetto presentato dal ministro:

« In conformità a transazioni direttamente

concluse con gli obbligatari per gli interessi arretrati o per il capitale da rimborsarsi, la Cassa potrà accordare mutui, avendo lo scopo di riscattare direttamente prestiti di comuni, provincie o consorzi, contratti per obbligazioni in corso di estinzione, ovvero caduti in sofferenza ».

Ora se lo stesso onorevole ministro aveva creduto che questa clausola era non solo feritrice d'un grande principio di diritto, ma anche inutile, se egli stesso ci afferma inoltre che non era mai servita per l'applicazione della legge e per il raggiungimento dei fini che la legge stessa si proponeva di raggiungere, allora a che l'onorevole ministro oggi tiene tanto a questa formola?

Ma quel che mi meravigliò fu questo. Dopo di aver visto che il ministro aveva presentato il progetto di legge, senza la clausola, che oggi combatto, la veggio comparire nel progetto, che la Commissione presentò alla Camera dei deputati, e letta la relazione per conoscere quali ragioni avessero consigliato la improvvisa risurrezione, onorevoli colleghi, lo credereste? Non vi trovai neppure una sillaba, che la giustificasse!

Poi nella discussione della Camera non se ne parlò. Solo una voce isolata accennò alla violazione di diritti contenuta nella clausola « nonostante fatti in contrario ». Nessuno le fece eco; il ministro non si degnò nemmeno di rispondere.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Io mi degno di rispondere a tutti.

TAIANI, *relatore*. Ma allora non rispose; ed ecco che la clausola dell'articolo 2, che i colleghi della maggioranza asseriscono essere stata discussa sotto tutti gli aspetti, e che, rimasti conquisi tutti gli oppositori, fosse entrata in Senato quasi in trionfo, entra invece nella legge non solo senza alcuna discussione, ma quasi di contrabbando.

Così mi pare che i quattro argomenti, che io chiamo di convenienza o di opportunità, sono tutti sfatati, e quindi posso con maggior lena entrare nel terreno sgombro per vedere su quali fondamenti giuridici la maggioranza dell'Ufficio centrale ha respinto il mio emendamento.

Prima di tutto è bene guardare quali sono i caratteri generali di quella clausola e di vedere

quali fini può raggiungere ove per sventura fosse votata dal Senato.

Non ostante patto in contrario, ogni provincia o comune sarà autorizzato a trasformare o riscattare i propri debiti portanti un interesse superiore al 4 per cento. Sta bene.

Ora è indubitato che la differenza del tasso interesse al disopra del quattro ed il tempo lungo dell'impiego a buone condizioni del proprio capitale formano parte del patrimonio del creditore fino dal giorno in cui il contratto è stato stipulato; onde io faccio un dilemma dal quale non si esce, o il creditore che ha stipulato il contratto di mutuo ad un interesse superiore al quattro per cento si trova di fronte all'ente comune o provincia semi fallito, ed avverrà ciò che è avvenuto in Sicilia, il creditore accoglierà questa legge come una provvidenza e sarà lietissimo di assicurare, con lieve sacrificio sugli interessi il suo capitale pericolante; così per questa prima parte del dilemma, la clausola resta inutile e si sarà ferito un grande principio di diritto senza ragione.

Ma se poi il creditore si trovi di fronte ad un comune suo mutuuario in agiata condizione che fa veramente onore ai propri impegni, e in tal caso qual è l'ufficio che adempie questa legge? Non so trovare altra frase che questa: È una mano che si stende nell'attività patrimoniale di un cittadino e ne sottrae una parte.

Lascio a chiunque di voi la voglia trovare, la parola per definire in tal caso questa legge!

Innanzi a tale enorme conseguenza che può derivare e deriverà, senza dubbio, dall'attuazione della clausola fatale che combatto, il mio intelletto si fermò e domandò a sè stesso: è mai possibile trovare di tutto questo una giustificazione di diritto?

Ebbene l'erculea impresa di tale giustificazione l'ha assunta la maggioranza dell'Ufficio centrale.

Io lodo il coraggio de' miei colleghi, ma sono nella necessità di combattere i loro ragionamenti.

Tutti gli argomenti che sono nella relazione dettati dai componenti la maggioranza in appoggio del loro voto che rigettò il mio emendamento, si possono dividere in tre gruppi che io riassumo, e confuterò ad uno ad uno, imperocchè, lo dico schiettamente, con tutto il

rispetto che devo agli onorevoli colleghi della maggioranza, in quel loro dettato non c'è un solo periodo che si regga in piedi.

« L'art. 1832 del Codice civile, così ha proseguito a ragionare, sancisce una regola generale ed assoluta: ed è che il debitore può sempre, dopo cinque anni dal contratto, restituire le somme portanti un interesse maggiore della misura legale, non ostante qualsiasi patto in contrario: deve però darne, sei mesi prima, per iscritto al creditore, l'avviso, il quale produce di diritto la rinuncia alla più lunga mora convenuta.

« Questa adunque è la *regula iuris* stabilita dal legislatore, quella che costituisce il rapporto normale di diritto fra mutuante e mutuatario, i quali, al momento della stipulazione del contratto portante un saggio d'interesse superiore al legale, sanno che il vincolo si stringe fra loro è soggetto alla disposizione dell'articolo 1832 ».

Dunque, secondo la maggioranza, l'art. 1832 è una *regula iuris* assoluta.

Ebbene, onorevoli colleghi, non solo l'articolo 1832 non è una *regula iuris*, ma è una eccezione a due regole o principî di diritto.

La *regula iuris*, o il principio del diritto, è quello che si applica in generale a tutti i casi; l'eccezione al principio di diritto, è quello che si applica a casi speciali.

Ora, quale è la vera *regula iuris* in materia di contratti?

È l'art. 1123 del Codice civile:

« I contratti legalmente formati hanno forza di legge per coloro che li hanno fatti: non possono essere revocati che per mutuo consenso o per causa autorizzata dalla legge »

SAREDO. « Dalla legge », dice!

TAIANI, *relatore*. Su questo tornerò più tardi e dimostrerò di quali leggi può trattarsi. Per ora fermiamoci a questo: « non possono essere revocati che per mutuo consenso »: questa è la *regula iuris*. Non saprei infatti comprendere la legislazione di uno Stato civile che avesse per *regula iuris* il non mantenere la fede ai patti stipulati in un solenne contratto.

Viene poi l'art. 1832 che per una sola specie di contratti, per i contratti di mutuo, dice:

« Quando il debitore è colpito da un interesse maggiore della misura legale, nonostante patti in contrario, può sciogliere il contratto e re-

stituire il capitale dopo cinque anni dalla data del contratto medesimo ».

Dunque, la regola è dell'art. 1123 e l'art. 1832 ne è l'eccezione.

Ma io ho detto che l'art. 1832 è due volte eccezione. Fu, o signori, lungamente dibattuta la questione del se gl'interessi convenzionali dovessero essere stabiliti nel loro *maximum* dalla legge, ovvero abbandonati all'arbitrio delle parti.

Ebbene, alla formazione del nostro Codice civile la scuola liberista prevalse.

E quindi c'è l'art. 1831 del Codice civile il quale stabilisce: « L'interesse legale, nelle materie civili è del 5, nelle materie commerciali è del 6 »; e poi soggiunge nell'ultimo periodo: « Per quanto riguarda gli interessi convenzionali la legge li abbandona alla volontà delle parti ».

E l'art. 1832 che la maggioranza eleva a principio di diritto non è per la seconda volta che un'eccezione a questo principio di diritto: *la libertà degli interessi convenzionali*. Perché fu detto: una volta che è stata stabilita la libertà degli interessi convenzionali, mettiamo un correttivo, che quando cioè il creditore stipula un interesse maggiore del cinque possa andar soggetto alla revocazione del contratto dopo cinque anni.

Quindi l'art. 1832 è eccezione per la seconda volta.

Non so perchè poi gli amici miei della maggioranza hanno voluto citare la relazione a Sua Maestà che precede il Codice civile, quasi che nella relazione potesse trovarsi un appoggio alla loro opinione.

Io ho riscontrato immediatamente questa relazione e ne ho trascritto il periodo principale che riguarda la questione in esame. Il periodo è questo:

« Non vuolsi poi pretermettere un'altra considerazione ed è, che scrivendo nel nuovo Codice il principio della libertà degli interessi, nel mentre si rende omaggio ai desideri della scienza economica si viene consacrando pure una riforma alquanto ardità; sicchè ogni rispetto di civil prudenza suggerisce almeno alcuni temperamenti correttivi ».

Vedano adunque, o signori, la relazione a Sua Maestà chiama principio la libertà degli interessi convenzionali sancita nel Codice e chiama ec-

cezione e correttivo la disposizione dell'art. 1832 che gli onorevoli colleghi della maggioranza elevano a *regula iuris*.

Ma, o principio di diritto o eccezione che fosse, egregi colleghi, io devo ricordare a me stesso che dopo l'art. 1832 viene naturalmente il 1833; ebbene se l'art. 1832 dà facoltà ai debitori privati di rompere il contratto dopo un quinquennio quando sono gravati da un interesse maggiore del cinque, il seguente art. 1833 non estende tale facoltà alle provincie e ai comuni.

La maggioranza dice benissimo: i mutuanti che contrattano coi privati fanno bene al momento della stipulazione del contratto portante un interesse maggiore del legale, che il vincolo che li stringe ai mutuatari è soggetto alla disposizione dell'art. 1832. Viene però l'art. 1833 che dice: « le disposizioni dell'articolo precedente non sono applicabili a qualsiasi specie di debiti contratti dallo Stato, dai comuni e dalla provincia, dunque i mutuanti che contrattano con questi enti fanno per contrario che il vincolo che li stringe coi mutuatari non va soggetto ad alcuna anticipata revocazione. Dunque a che proposito venire invocando l'art. 1832, regola o eccezione che fosse?

Tutto ciò è stata un'opera superflua e che avrebbe potuto benissimo non fare una comparsa inutile nei ragionamenti della maggioranza, evitando altresì la esposizione di una erronea teoria.

Viene adesso il secondo gruppo il quale è un poco più oscuro, e l'oscurità può derivare da questo, che gli egregi colleghi della maggioranza, nel dettare questa parte della relazione potevano avere più interesse a velare che a manifestare il loro pensiero.

Io leggo il periodo che si riferisce a questo secondo gruppo dei ragionamenti della maggioranza:

« Il Codice civile (ce lo dice già l'art. 2) non assoggetta alle sue disposizioni le provincie e i comuni se non in quanto è consentito dalle leggi e dagli usi osservati come diritto pubblico: e questo principio si applica ai loro contratti (come, *a fortiori*, a quelli dello Stato), i quali sono retti da un diritto singolare determinato da leggi generali e speciali di diritto costituzionale e amministrativo: era na-

turale che il legislatore si astenesse dallo estendere con una formula assoluta le norme del diritto privato a contratti che sono deliberati e conclusi dallo Stato, dalle provincie e dai comuni con le condizioni e il procedimento imposti loro dal giure pubblico; ma non intese, nè potè intendere, di vincolarsi in guisa da non potere provvedere per legge anche per quanto riguarda questi contratti ».

Io chiedo perdono agli onorevoli della maggioranza: fu senza dubbio difetto della mia intelligenza; ma io ho dovuto concentrarmi varie volte su questo periodo per comprenderne il senso. Non potevo persuadermi come uomini di tanta dottrina, come sono quelli della maggioranza, facessero confusione in cose tanto disparate, e poi venire a quelle conclusioni, cioè che una legge futura possa essere sempre sanzionata dallo Stato per modificare i contratti già stipulati dai comuni, dalle provincie e dallo Stato medesimo. È la confusione di principî e cose diverse mi pare avvenga da un doppio punto di vista: gli egregi colleghi della maggioranza fanno una prima confusione, tra il *ius imperii* e il *ius administrationis*. È bene infatti qui ricordare che i comuni e le provincie esplicano la loro azione in due sfere diverse: in una di queste due agiscono sotto l'egida del diritto pubblico come autorità: le provincie e i comuni a mo' di esempio, con tale veste impongono balzelli e li alleggeriscono, emettono regolamenti d'igiene, di sanità, e simili provvedimenti.

Senza dubbio quando i comuni e le provincie in questo modo esplicano la loro azione, questa è subordinata alle norme di diritto pubblico e queste norme di diritto pubblico sono consacrate nella legge comunale e provinciale e in altre leggi ancora; ma nell'altra sfera questi enti operano *iure administrationis* e con questa qualità vendono, comprano, danno in affitto i propri beni, riscuotono, danno danaro a mutuo, o ne prendono.

Qui ci sono esperti amministratori di provincie e comuni ed io domando se c'è uno il quale possa dire che quando come amministratore provinciale o comunale ha firmato un contratto qualunque d'interesse privato, di compra, di affitto, di vendita, di mutuo, se mai gli è balenato nella mente che ci possa essere un diritto da parte dello Stato di esercitare influenza sul suo contratto?



No, o signori, la stipulazione dei contratti, compresi quelli di mutuo, per parte dei comuni e delle provincie, sono atti di semplice amministrazione e non sono mai materia di diritto pubblico.

SAREDO: Non è questa la questione.

TAIANI, *relatore*. Un solo rapporto hanno i contratti col diritto pubblico, giammai però per la loro sostanza; imperocchè i comuni sono considerati come minori, e quindi un contratto da essi stipulato non è perfetto, se prima l'autorità tutoria non l'ha approvato, e questo è diritto pubblico, ma quando un contratto ha percorso tutta la via gerarchica dell'autorità tutoria, e diventa perfetto, la materia di questo contratto e la sua esecuzione è di diritto essenzialmente privato, e nessuna legge al mondo può mettervi più mano.

E infine se nella presente quistione può il diritto pubblico invocarsi, l'invocarlo spetta a me; imperocchè il manomettere i diritti acquisiti è grave e innegabile violazione di diritto pubblico.

Ma, a proposito dell'art. 2 del Codice civile, uno degli egregi membri della maggioranza, interrompendomi, ha richiamato la mia attenzione sulla seconda parte di esso articolo.

Lo leggo: « I comuni, le provincie, gl'istituti pubblici, civili ed ecclesiastici, e in genere tutti i corpi morali sono considerati come persone, e godono di diritti civili, secondo le leggi e gli usi osservati, come di diritto pubblico ».

Secondo le leggi, senza dubbio; ma secondo quali leggi? le future?

SAREDO. Tutte le leggi.

TAIANI, *relatore*. Chiedo perdono; l'art. 2 del Codice civile si riferisce alle leggi preesistenti o coesistenti. Sarebbe un'anarchia legislativa se si riferisse alle leggi future.

E quali sono le ragioni, per cui il contratto stipulato può revocarsi? Il contratto può revocarsi quando contiene clausole contro l'ordine pubblico, contro i buoni costumi, quando interviene lesioni di prezzo. Il contratto di donazione può revocarsi quando sia sopraggiunta ingratitudine da parte del donatario. E vi sono altri motivi ancora di revocazione di contratti, ma tutti stabiliti nello stesso Codice, altrimenti non ci sarebbe più alcuna sicurezza. Se le leggi future potessero annullare i contratti preesistenti, queste leggi sarebbero tutte retroattive, e se la clausola

« nonostante fatto in contrario » è per sé gravissima, diventa di una gravità tre volte maggiore, per effetto delle illustrazioni della maggioranza dell'Ufficio centrale.

La teoria sarebbe bella, per non pagare. Lo Stato fa un debito ed ottiene denaro al 5 per cento, un comune od una provincia ottengono il denaro al 5 per cento, e poi dicono il 5 è troppo, vorremmo pagare il 4; è cosa da nulla; facciamo una leggina, perchè non ci conviene il contratto stipulato, e così è bello e rivocato.

La teorica, lo ripeto, è davvero stupenda, ma io prego il sommo Iddio che non sia approvata dal Senato, altrimenti ci domanderanno se siamo uno Stato europeo od asiatico!

Vi è di più o signori. Questa legge futura che potrebbe revocare un contratto, già in avanti stipulato, rovescerebbe uno dei più solenni principî di diritto, scritto nell'art. 2, disposizioni preliminari del Codice civile. « La legge non dispone che per l'avvenire, essa non ha effetto retroattivo ».

Sarebbe equo con una legge futura annullare senza neanche alcuna necessità di Stato o di opportunità di circostanze, come avverrebbe nel caso in esame, già esistenti?

Sarebbe un dispregio di questo articolo del Codice, che nella sua solenne semplicità, attingendo alle fonti del diritto romano, racchiude e consacra una delle più grandi conquiste della civiltà! E mi si rallegra l'animo quando ricordo le parole con le quali accompagnava e illustrava quest'articolo il grande giureconsulto, il Portalis di fama immortale, è già quasi un secolo innanzi al Corpo legislativo. « L'ufficio delle leggi è quello di regolare l'avvenire, il passato non è in loro potere. Qualora si ammettesse la retroattività delle leggi, non esisterebbe più neppure l'ombra della sicurezza ».

Eran tempi bene classici quelli del parlamentarismo quando così alti concetti potevano proclamarsi dalla tribuna e l'assemblea riverente udirli. Oggi siamo in tempi assai più positivi e ogni alta teorica o si dimentica o si spezza!

Veniamo al terzo ed ultimo gruppo e finisco di annoiare il Senato, al quale sono grato dell'attenzione che mi presta; ma ne valeva la pena per una così grave questione.

Il terzo gruppo a me fece l'effetto del gruppo degli scrupoli.

Ho detto fra me: finalmente alla maggioranza dell'Ufficio è venuto uno scrupolo...

*Voce dal banco dell'Ufficio centrale.* No, nessuno scrupolo.

Ecco il periodo testuale:

« Una sola ed unica obbiezione può farsi sotto l'aspetto del diritto comune: ed è che l'articolo 1832 del Codice civile impone, per la conversione del debito, due condizioni: e cioè: 1° che sia decorso il termine di cinque anni dalla stipulazione del mutuo; 2° che il mutuante sia costituito in mora con avviso scritto.

« Non parleremo di quest'ultima condizione, la quale è largamente surrogata dalla solennità della legge: ma è un fatto che il presente articolo 2 non provvede alla prima delle due condizioni.

« Ciò posto, la maggioranza del vostro Ufficio centrale ritiene che questa lacuna debba colmarsi; locchè può farsi, sia con un ordine del giorno, sia provocando dal ministro una dichiarazione con cui egli assuma l'impegno d'introdurre nel regolamento previsto dall'art. 25 una disposizione per la quale sia stabilito che il beneficio della presente legge è concesso di preferenza a quelle provincie ed a quei comuni i cui mutui siano anteriori di non meno di cinque anni alla entrata in vigore della legge medesima ».

L'onorevole ministro, se accetta quest'ordine del giorno della maggioranza, sarà imbarazzato a formulare in articoli di regolamento quanto qui suggerisce la maggioranza.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro.* No, no.

TAIANI, *relatore.* Tanto peggio!

Dunque secondo la maggioranza si deve accordare al creditore che non consenta, rovesciando i patti, il quinquennio, e così colmare una lacuna dell'art. 2; ma un quinquennio precedente alla legge.

Bella concessione! È un'altra retroattività che verrebbe consacrata.

Ma che cosa significa, onorevoli signori della maggioranza ed onorevole ministro? Che cosa significa accordare il quinquennio?

Significa applicare ai comuni l'art. 1832 che è sancito nel Codice civile solamente per i privati contraenti; significa annullare la seconda

parte dell'articolo 1833 del Codice civile nel quale si dice che quelle disposizioni non si applicano ai comuni, mentre qui si applicherebbero; si tratta infine di revocare l'articolo 2 sulla non retroattività della legge, e mi permetto ancora di ricordare due altri articoli che sarebbero lambiti da questo quinquennio e sono gli articoli 159 e 160 della legge comunale e provinciale. Nell'art. 159 si stabiliscono le norme con le quali i comuni possono contrarre mutui cambiari rispettando la libertà degli interessi ed uniformandosi al Codice civile.

Col paragrafo terzo dell'art. 160 si prescrive che i mutui cambiari non possono essere contratti che nel limite di un decimo della rendita del comune, e col paragrafo quarto si stabilisce che gli amministratori che contrassero mutui cambiari in somme maggiori sono responsabili in proprio ed in solido. Ora rendere comune l'art. 1832 all'ente significa toccare anche in parte questi articoli, imperocchè la responsabilità almeno in quanto riguarda gli interessi che la legge non mette a carico del creditore ma a carico dell'amministratore imprudente ed imprevedente; mentre con questa legge, avvenuta la risoluzione del contratto, la pena dell'amministratore imprevedente cade sulle spalle del creditore, perchè perderà egli quella quota parte dell'interesse che avrebbe dovuto essere a carico dell'amministratore.

Adunque accordare il quinquennio al creditore importa tutte queste conseguenze: modificazione in parte di due o tre articoli del Codice civile, modificazione in parte di due articoli della legge comunale e provinciale.

E l'onorevole ministro mi dice che non sarebbe imbarazzato a fare, su tale proposito, un articolo di regolamento!

Con un articolo di regolamento può l'onorevole ministro modificare due articoli del Codice civile e due articoli della legge comunale e provinciale? E che rispetto avrebbe del suo regolamento modificatore della legge, l'autorità giudiziaria?

Ma questo non è tutto; nel paragrafo in cui dalla maggioranza si parla della lacuna del quinquennio si dice: che il ministro deve esercitare questa facoltà di accordare il quinquennio per regolamento, nel quale dovrà essere stabilito che il beneficio della presente legge è concesso di preferenza a quelle provincie e a quei co-



muni i cui mutui siano anteriori di non meno di cinque anni dall'entrata in vigore della legge.

Onorevole ministro, anche qui non si troverebbe imbarazzato nel fare un articolo di regolamento? Gli ricordo l'art. 3 del progetto di legge che discutiamo il quale dice:

« Saranno (i mezzi per riscattare o trasformare i debiti) concessi di *preferenza* a quelle provincie e a quei comuni che sono gravati di interessi reali più alti, ecc. » e segue nell'articolo stesso la enunciazione di cinque preferenze di cinque gradi. Dunque la preferenza è materia disciplinata colla legge, e avremmo questo spettacolo nuovo di sei specie di preferenza di cui cinque consacrate nella legge ed una nel regolamento. E ciò noi verremmo ad autorizzare nel tempo stesso che votiamo l'articolo 3.

Ognuno si sarebbe atteso che la maggioranza, ammessa la necessità di un nuovo caso di preferenza, avesse detto, facciamo un altro inciso dell'art. 3 e introduciamo in esso anche questa sesta preferenza.

Ma no; contemporaneamente si fa una legge che disciplina una materia e poi si completa la materia stessa nel regolamento, il quale invece di essere un regolamento per la esecuzione della legge, sarebbe invece una specie di seconda legge o legge completiva della prima. Ma, onorevole ministro, ed ella mi dice di non essere imbarazzato.

Ella senza dubbio è un ingegno superiore; ma anche agli ingegni superiori il cavarsela in cose come questa, può riuscire difficile.

Ma via! Io, incoraggiato alquanto dalla maggioranza, la quale ha riconosciuto alla fine che vi è nel disegno di legge una lacuna da colmare, ho presentato un articolo 2-bis, poichè parmi evidente che l'indicata lacuna non può essere colmata che per legge, e tale articolo dovrebbe raggiungere il doppio fine: completare la legge e non dare alla medesima alcun effetto retroattivo, discostandosi il meno possibile dal Codice civile. Senza questo, io mi farei tagliar le mani anzichè dar voto favorevole all'articolo com'è scritto nel disegno di legge.

Ora perchè respingere questo emendamento il quale possibilmente salva quello che si può? E a voi colleghi del Senato io domando: ma potrà aversi ritrosia a modificare un disegno di legge, quando trattasi di cosa di così grave

momento, e di minacciata iattura a così fondamentali principî di diritto?

Se in tali circostanze quest'alta assemblea fosse impotente a provvedere, sarebbe lo stesso che mettere l'appigionasi alla porta di quest'aula!

E così ho finito colla certezza che ad ogni modo il senno del Senato saprà provvedere alla dignità sua ed alla sua autorità.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Saredo.

SAREDO (*dell'Ufficio centrale*). La maggioranza dell'Ufficio centrale è stata collocata dal suo relatore in una condizione abbastanza singolare, ed anche nuova nelle tradizioni del nostro consesso.

Voi avete udito quella (non se ne offenda il mio amico Taiani) che non posso non chiamare una vera requisitoria, che è la parola giusta, contro il progetto di legge che discutiamo, e contro le ragioni per le quali la maggioranza dell'Ufficio centrale rigetta l'emendamento da lui proposto; ed io m'immagino l'impressione che ha dovuto produrre tra voi il giudizio che il senatore Taiani, relatore dell'Ufficio centrale, ha portato sul voto della maggioranza dell'Ufficio stesso.

Secondo lui, che abbiamo fatto noi, accettando nella sua integrità l'art. 2, il quale altro non è che la semplice riproduzione della identica formula dell'art. 4 della legge 24 dicembre 1896?

Ce lo ha detto oggi con la sua severa parola. Non si comprende, dichiara egli, come abbiano potuto trascurare l'eliminazione di una violazione flagrante di un canone fondamentale, col quale la facoltà legislativa debba e possa essere in uno Stato civile esercitata. Nè più, nè meno. E riferendosi poi a quell'art. 1123 del Codice civile di cui ora m'occuperò, egli prosegue:

« Queste disposizioni del Codice sono la solenne consacrazione di principî fondamentali, derivati dalla equità e dalla ragione, val quanto dire dal diritto naturale ».

Sicchè, sebbene si tratti di una formula che già esiste in altre due leggi precedenti, il ministro che l'ha proposta, e la maggioranza dell'Ufficio centrale che viene a proporvi l'approvazione di questo articolo, sono nientemeno colpevoli di aver violato i principî dell'equità,

della ragione e perfino del diritto naturale. Su di che l'onorevole Taiani esclama:

« Chi mai avrebbe detto che si sarebbe proposto al legislatore, qui in Roma, nella patria del diritto, non di mantenere inviolata nei contratti la fede delle promesse, ma che provincie e comuni rimangano autorizzati alla trasformazione dei prestiti o debiti, da loro liberamente contratti, *NON OSTANTE PATTO IN CONTRARIO?* »

Il senatore Taiani ha detto che malgrado ripetute letture di alcuni brani della relazione non ha saputo capire che cosa volessero significare; ma è certo che delle sue parole non si può dire altrettanto. Qui la maggioranza dell'Ufficio centrale è chiaramente accusata di voler la violazione dei principî di ragione, di equità e del diritto naturale. Via, non c'è male.

Ed il Senato sarà di questo tanto più sorpreso quando consideri che la maggioranza che propone questa legge è composta, su quattro, di tre commissari che per più anni hanno professato diritto nelle università dello Stato. E dovrete domandarvi quale diritto ha potuto insegnare il senatore Boccardo, il senatore Bonasi e chi ha l'onore di parlare, se vengono a proporvi l'approvazione di queste che l'onorevole Taiani chiama esorbitanze legislative.

Ma è proprio vero che l'articolo 2 contiene queste enormità?

È proprio vero che vi si propone la violazione del gran principio della irretroattività delle leggi?

E qui l'onorevole Taiani mi permetta anzitutto una breve parentesi per una semplice citazione, giacchè voglio seguire il suo esempio.

Il senatore Taiani, nel parlare dell'articolo 2 del titolo preliminare del Codice civile che proclama il principio della non retroattività delle leggi, ci ha invocato l'autorità di Portalis; ma, onorevole Taiani, questo principio è sancito in cento luoghi delle leggi romane, è antico quanto la storia delle legislazioni civili. Vedo qui sul tavolo ministeriale il Codice Giustiniano. L'apoteosi e nel titolo *de legibus et constitutionibus Principum* leggo una costituzione imperiale che dice: *Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari*. Non c'era dunque bisogno nè d'invocare l'art. 2 del titolo preliminare del Codice civile, nè l'autorità di Portalis; l'onorevole Taiani poteva essere sicuro che, alla

maggioranza dell'Ufficio centrale, che al Senato non erano ignoti i principî da lui invocati.

Ma ad ogni modo ripeto, non voglio proseguire in una questione che sarebbe troppo accademica, e vengo all'esame della disposizione in se stessa.

Anzitutto io domando all'onorevole senatore Taiani: ma questa formola « nonostante patti in contrario » che ha provocato la sua eloquente indignazione, ma infin dei conti, non finisce egli medesimo con accettarla?

Non la ripete egli stesso nell'emendamento che ha presentato?

Eccolo qui il suo emendamento: comincia con proporre la soppressione nell'art. 2: eppoi nel suo art. 2 aggiuntivo dice:

« Quando, per gli effetti della presente legge, i creditori di uno degli enti indicati nell'articolo precedente non consentano alla trasformazione del debito stipulato con interesse superiore al 4 per cento, sarà in facoltà degli enti medesimi di restituire le somme costituenti il debito, decorsi cinque anni dalla data della presente legge, *non ostante patto in contrario*.

In tal caso sarà, ove sia necessario, aumentato di un anno il periodo di cinque anni stabilito nell'articolo precedente ».

TAIANI, *relatore*. Bisognava stabilirlo per legge.

SAREDO. E non facciamo forse una legge? E non veniamo appunto a stabilirlo per legge? Ciò posto, se questa formola è così enorme, se porta la violazione di tutte le leggi divine ed umane, se è un'esorbitanza giuridica dinanzi alla quale il legislatore deve fermarsi, come mai l'onorevole senatore Taiani ce la propone col suo emendamento? E non basta: è necessario essere coerenti.

Egli non doveva limitarsi a proporre la soppressione in questo disegno di legge: occorreva proporre che fosse soppressa anche nelle altre leggi anteriori, e quindi modificare la legge del 1896 per le isole e quella del 1897 per Roma.

Perchè vuole questa soppressione per le provincie del Regno alle quali questa legge è destinata e non la vuole per le isole di Sicilia e di Sardegna nelle quali è già in vigore « l'enormità legislativa? ».

Vi è forse una giustizia per le isole ed una giustizia continentale?

Ma veniamo alla disposizione del Codice; e

qui veramente ho bisogno della pazienza del Senato, perchè si tratta di questioni di puro diritto; chè quanto alle ragioni tecniche economiche e finanziarie della legge l'on. ministro del Tesoro le ha così splendidamente dimostrate che, veramente io non sento punto il bisogno di portare un contributo di supplemento alla sua eloquente dimostrazione.

Vengo dunque ai due articoli, dei quali si tratta, e sui quali il relatore si è lungamente fermato; gli articoli 1832 e 1833 del Codice civile. E poichè quelle parole così severamente giudicate dall' egregio relatore, scritte nella relazione a nome della maggioranza dell'Ufficio centrale, sono mie, c'entra anche un poco di fatto personale nel mio diritto di giustificarle.

L'art. 1832 del Codice civile dice: « Il debitore può sempre, dopo 5 anni dal contratto, costituire le norme portanti un interesse maggiore della misura legale, nonostante qualsiasi patto in contrario ».

Ora nella relazione si è detto che questa è una *regula iuris*, una disposizione di ordine generale. No, dice il senatore Taiani; è una eccezione.

Intendiamoci: a chi si applica la disposizione dell'art. 1832?

A tutti indistintamente i cittadini italiani; o, per dir meglio, a tutti coloro che siano capaci di stipulare un contratto di mutuo: ora, domando, una nuova disposizione di legge che si applichi a tutti i cittadini di uno Stato, anzi, a tutti quanti contrattano in uno Stato, può chiamarsi una disposizione di eccezione? Se eccezione fosse, e non regola generale, io non comprenderei il significato delle parole.

Un'eccezione l'abbiamo, è vero; ma si trova nell'articolo successivo 1833, il quale non estende ai comuni, alle provincie, allo Stato questa disposizione.

A norma di esso, i comuni, le provincie, lo Stato non hanno diritto dopo 5 anni di domandare la riduzione degli interessi alla misura legale: non possono, cioè, valersi del beneficio di quella regola di diritto comune.

Nella relazione furono brevemente accennate le ragioni di questa eccezione dell'art. 1833 relativa ai comuni. E qui mi sia consentito di addurre qualche considerazione.

L'art. 2 del Codice civile, invocato nella relazione, e al quale si è lungamente riferito il

senatore Taiani, stabilisce il principio che le provincie e i comuni e i corpi morali godono dei diritti civili secondo gli usi e le leggi osservate come diritto pubblico. L'onorevole Taiani chiede: - leggi? Quali? - E dichiara che l'art. 2 intende solamente le leggi che erano in vigore quando il Codice fu promulgato: e che quindi le leggi posteriori non hanno efficacia per questo articolo.

Io mi domando dove il mio valoroso contraddittore ha trovato questa limitazione, ove ha trovato la distinzione tra leggi nuove e leggi anteriori al Codice. Io credo che ogni legge nuova che entra in vigore afferra e regola tutto, s'impone a tutti: e non dubito che se il senatore Taiani fosse magistrato applicherebbe qualunque legge trovasse in vigore, anche se fosse di mezzo secolo posteriore all'articolo del Codice civile. Sarebbe un caso nuovo quello di un magistrato il quale dicesse: riconosco l'autorità di questa legge perchè è del 1865, non applico quest'altra perchè è del 1898! In questo caso il magistrato si renderebbe colpevole di diniego di giustizia, di un arbitrario rifiuto di applicare la legge.

Su di un altro punto il senatore Taiani si è lungamente fermato: egli ha sostenuto che la disposizione dell'art. 1833 del Codice civile che riguarda i comuni e le provincie dev'essere, rigorosamente mantenuta a tutela dei creditori loro, i quali hanno diritto di riscuotere l'interesse pattuito, qualunque sia; ed allora avverrebbe il fatto abbastanza singolare, che, cioè tutti i cittadini che sono capaci di obbligarsi per il diritto comune, hanno il beneficio di questa riduzione all'interesse legale, i comuni che per le nostre leggi sono perpetui minorenni, sarebbero i soli a non godere questo beneficio! Senonchè è da chiedere: come mai a quegli enti ai quali la legge attribuisce una minore capacità, il legislatore ha negato il diritto di godere il beneficio che è concesso dall'articolo 1832 a tutti i cittadini? La disposizione dell'art. 1833 se ha un significato è appunto questo: i prestiti dei comuni e delle provincie hanno una natura particolare, non sono regolati dalle strette norme del diritto civile, sibbene da quelle del diritto amministrativo.

Le norme con le quali si stipulano questi contratti sono determinate dalle leggi di diritto pubblico: lasciamo (ha detto il legislatore) che

essi rimangano sotto l'impero delle leggi che li riguardano.

È ben vero, osserva l'onorevole senatore Taiani, che bisogna distinguere negli atti delle autorità provinciali e comunali quelli che sono atti di imperio e quelli che sono gli atti di gestione, di amministrazione.

Io non intraprendo ora una discussione sopra una distinzione molto arbitraria, che nella scienza ed anche nella giurisprudenza divide le opinioni; prendo le cose soltanto quali sono, per la loro natura medesima, e domando: Un atto di un comune, un atto della provincia, un atto dello Stato cessano di essere atti di pubblica amministrazione perchè conducono ad un contratto? Non sono essi appunto sottoposti, anche per i contratti, a una quantità di speciali formalità per divenire efficaci?

Ma questa formula « nonostante patto in contrario » contiene quella gravità enorme che gli attribuisce il nostro collega?

Noi non abbiamo che da aprire il Codice civile per trovarvi, non una, ma cento disposizioni per le quali il legislatore interviene anche nei contratti dei privati; e quando si trova dinanzi a clausole e condizioni nelle quali riscontra offese le ragioni dell'equità, della giustizia, dell'umanità o anche quelle della pubblica economia, le dichiara nulle, non ostante qualunque patto in contrario: lo fa nei contratti di vendita, nei contratti di enfiteusi, nei contratti di rendita vitalizia, nei contratti di pegno, nei contratti di anticresi.

Dirò ora brevemente dell'argomento principale che si adduce contro la combattuta clausola dell'art. 2, quella, cioè, della sua retroattività, in quanto verrebbe applicata a contratti già stipulati e perfetti.

Anzitutto l'onor. senatore Taiani ammetterà che se vi è principio fondamentale e generale di diritto è questo: che le leggi di diritto e di ordine pubblico entrano immediatamente in vigore, regolano immediatamente quello che trovano, perchè si presume che una legge di diritto pubblico miri soprattutto a provvedere a qualche grande, a qualche imperioso interesse sociale; quindi questa legge, appena promulgata, afferra e regola quello che trova, e nessuno crede con ciò che sia violato il principio della retroattività, perchè tutti sentono e comprendono che il legislatore in questi casi ha

per intento supremo la prevalenza dell'interesse generale sugli interessi particolari.

Adunque questa disposizione dell'art. 2 che ora si discute, in realtà non fa che applicare in questa materia, a questo grande interesse sociale, che è la liquidazione di uno stato patologico dei comuni italiani, non fa, dico, che applicare a questa grande necessità sociale, un principio fondamentale di diritto pubblico: egli vuole provvedere senza ritardo ad un interesse immediato ed urgente; la legge deve perciò entrare immediatamente in vigore.

Ma vi è un altro argomento addotto dall'onorevole relatore e che è il cardine di tutta la sua argomentazione, ed è il seguente:

Il Codice dice: « I contratti legalmente formati hanno forza di legge per coloro che li hanno fatti e non possono essere revocati che per mutuo consenso o per cause autorizzate dalla legge ».

Ebbene, egli è precisamente quello che qui si fa.

Noi facciamo precisamente una legge con la quale non si revocano per verità i contratti, ma si modificano.

Ciò posto, il legislatore non ha egli il diritto di portare agli atti dei comuni quelle limitazioni, quelle modificazioni che crede rese necessarie da supremi interessi di giustizia, di ordine pubblico, di umanità, d'interesse comune o anche di pubblica moralità?

Quando adunque il legislatore interviene con la disposizione dell'art. 2 e dichiara che anche i comuni, anche le provincie hanno diritto al beneficio delle disposizioni dell'art. 1832 (chè è questo il concetto fondamentale dell'art. 2 del progetto di legge), in realtà non fa che applicare l'ultimo inciso dell'art. 1123 sul quale il senatore Taiani si è lungamente appoggiato.

Ma l'on. Taiani ha aggiunto che la maggioranza dell'Ufficio centrale ha riconosciuto in qualche modo di essere nel suo torto, o per dir meglio, che ha avuto uno scrupolo grande quando nell'ultima parte della relazione ha dichiarato, che effettivamente le condizioni fatte con quella legge dai comuni ai loro creditori è diversa da quella dei creditori ordinari, perchè per il creditore ordinario il contratto di mutuo per avere il beneficio dell'art. 1832 deve essere stipulato 5 anni prima ed essere preceduto dall'avvertimento di sei mesi eseguito a norma

della legge; e l'on. senatore Taiani rileva che la maggioranza dell'Ufficio centrale ha dichiarato che effettivamente qui era prudente di mettere in relazione l'esecuzione della legge con le disposizioni del Codice civile.

Ma un momento: anzitutto debbo avvertire il senatore Taiani (e già lo ha dichiarato fin da ieri l'on. ministro del Tesoro) che di tutti questi debiti che si tratta di riscattare non ce ne è forse uno che non sia anteriore ai cinque anni; sicchè il periodo quinquennale che il Codice civile reclama, già lo abbiamo nella realtà: quanto poi all'avvertimento ai creditori l'abbiamo nella legge, che è molto più solenne di un semplice avvertimento per via d'uscire; e l'on. Taiani lo riconosce.

Ma nondimeno credo che la maggioranza dell'Ufficio centrale abbia saviamente provveduto quando ha detto: introducete nel regolamento una disposizione per la quale voi obbligate voi stesso, o, per dir meglio, la sezione della Cassa dei depositi e prestiti si obbliga a non concedere il beneficio di questa legge se non a quei comuni e a quelle provincie il cui debito sia anteriore al periodo quinquennale.

Ma qui si aggiunge alla legge, risponde il senatore Taiani. Oh! come! Ma non è il Governo che crea a se stesso o alla sezione da lui istituita, un limite, che fa a se stesso un dovere, che impone a se stesso un'obbligazione?

È il Governo che dice: Io mi assumo questo impegno il quale è un impegno, badino, unilaterale, che però, introdotto per regolamento, assume una solennità che lo rende naturalmente più efficace. Io assumo l'impegno di non concedere il beneficio di questa legge se non a quei comuni e a quelle provincie i cui crediti siano anteriori di cinque anni all'entrata in vigore della vostra legge.

TAIANI, *relatore*. Preferenze.

SAREDO. Si può anche sopprimere la parola « preferenza » e stabilire un assoluto obbligo.

In fin dei conti in questo caso nessuno dirà che il Governo del Re, esercitando il suo potere regolamentare con questa clausola, introduca un *vinculum iuris* a carico dei comuni, o dei creditori, o che aggiunga una disposizione a quelle della legge: tanto è vero che, anche, non iscritta nel regolamento, resta una facoltà discrezionale della sezione della Cassa dei depositi e prestiti.

Quindi mi pare che questa disposizione sia di per se stessa di tale natura che non contraddica ad alcuna delle ragioni per le quali la maggioranza dell'Ufficio centrale ha creduto che la disposizione dell'articolo 2 della legge possa essere applicata senza alcuna offesa dei principî generali di diritto.

Mi sia consentita un'ultima considerazione.

L'Ufficio centrale, nella sua maggioranza, è stato di avviso che questa che discutiamo è una delle leggi più utili che sia stata presentata da tempo al Parlamento...

TAIANI, *relatore*. Siamo d'accordo.

SAREDO. ... Fin qui lo Stato non è mai comparso nei suoi rapporti coi comuni e con le provincie che, o per togliere qualche cespite delle loro rendite, o per aggravarli di qualche nuovo peso. Dei 40, o non so quanti Ministeri che si sono succeduti dal '60 ad oggi non ce n'è stato uno, non uno solo che non abbia portato qualche peso ai comuni, che non li abbia gravati.

In questo momento stesso stà avanti al Senato ancora un disegno di legge che crea un nuovo peso ai comuni: quello sulla Cassa delle pensioni dei medici comunali; abbiamo votata un'altra legge, è quella dei manicomi, che impone ai comuni altri pesi; insomma si può dire che l'opera del Parlamento si è quasi costantemente tradotta nell'apportare qualche nuovo aggravio ai comuni.

Per la prima volta dopo tanti anni viene una legge che annunzia loro una buona novella, e noi ci arresteremo per una clausola che in fin dei conti sancisce un principio di diritto comune, il quale nella sostanza è ammesso nel suo emendamento dallo stesso relatore, e ne comprometteremo le sorti?

Io spero che il Senato darà alle Amministrazioni comunali e provinciali i benefici di disposizioni, le quali provvedono sapientemente alla liquidazione di uno stato di cose la cui continuazione non è solamente un danno crescente, ma, mi si permetta di dirlo, una vera vergogna per il nostro paese. (*Bene*).

SERENA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERENA. Ho chiesto di parlare sull'articolo 2, ma non avendo preso la parola nella discussione generale, se il presidente ed il Senato me lo consentono, farò innanzi tutto e prima di en-

trare in argomento, una breve dichiarazione di voto.

Io darò il mio voto favorevole a questa legge perchè si può discutere, e ne ha discusso ieri acutamente il senatore Ricotti, quali e quanti vantaggi da essa deriveranno; ma non si possono disconoscere i benefizi che le provincie della Sicilia, della Sardegna, dell'isola d'Elba e del Giglio hanno ottenuto od otterranno dalla legge 24 dicembre 1896, la quale nacque prima, ma fu concepita contemporaneamente a questa che ora discutiamo.

Non dispiaccia però all'illustre mio amico il ministro del Tesoro che io aggiunga immediatamente che questa legge l'avrei votata con entusiasmo, se la discussione che se ne è fatta nell'altro ramo del Parlamento, ed in questo, e i discorsi veramente splendidi da lui pronunciati nella tornata della Camera dei deputati del 19 febbraio, e ieri in quest'aula, avessero sgombrato interamente dall'animo mio alcune preoccupazioni.

Convengo che con questa legge non si vengono a creare nuovi debiti, perchè si tien conto dei debiti già fatti dai comuni, dei quali non possiamo disinteressarci; ma indubitatamente si viene a creare un nuovo titolo, e, quel che è più, una nuova specie di garanzia, che non ha nulla di comune col pegno ipotecario, o col prezzo dei beni che garantivano e garantiscono le cartelle di credito fondiario, o quelle dell'asse ecclesiastico. Senza dubbio, questa nuova garanzia è anch'essa valida e solida, sebbene in circostanze, difficili sì, ma non impossibili a verificarsi, possa esporci a qualche pericolo; però io mi domando: con questa garanzia noi non ci leghiamo le mani per cinquant'anni? E se volessimo, non dico sopprimere l'ente provincia, ma riconoscere che esso non deve vivere soltanto con la sovrimposta sui tributi diretti, non lo potremmo; perchè per cinquant'anni avremmo delegato i quattro quinti della sovrimposta che ora si riscuote dalle provincie.

Oltre a ciò, io mi domando: questo nuovo titolo avrà poi tutte le attrattive che fin d'ora gli riconosce l'onor. ministro del Tesoro? Sarà ricercato così avidamente come mi pare ritenga l'Ufficio centrale? O dopo breve tempo non andrà in gran parte a finire nelle casseforti dei nostri Istituti di credito, aggiungendo

nuove immobilizzazioni a quelle che pur troppo esistono?

Ma, nonostante tutto ciò, io penso che al punto in cui siamo, questa legge si debba assolutamente votare. Non è possibile dopo aver fatto le leggi per la Sicilia, per la Sardegna, per l'isola d'Elba e del Giglio e per Roma, non estenderne i benefizi a tutta l'Italia.

Mi duole di non vedere al suo posto il senatore Vitelleschi, perchè vorrei dirgli che io, come lui, non sono amico delle disposizioni generali; che io ritengo anzi che la fretta con cui in Italia abbiamo unificato le leggi d'ordine amministrativo e finanziario, non sia stata l'ultima cagione delle presenti nostre angustie; ma nel caso concreto la disposizione generale s'impone al Governo e al Parlamento, trattandosi di una legge di sgravio e non di aggravio. Se si dovesse provvedere, come voleva il senatore Vitelleschi, caso per caso, io temerei di quelle indebite ingerenze di cui egli giustamente si preoccupava. I prestiti li otterrebbero quei comuni, quelle provincie, quei consorzi i quali avessero santi patroni più o meno miracolosi.

Quindi è bene che vi sia una legge generale la quale stabilisca criteri severi e norme rigorose da osservarsi ugualmente in tutta Italia.

Io poi sono specialmente indotto a votare in favore di questa legge da un fatto notevolissimo, che cioè gli uomini competentissimi i quali compongono l'Ufficio centrale non si sono punto preoccupati delle cose che io ho avuto l'onore di accennare sotto la forma di timide domande, ma sono stati tutti d'accordo nel proporre l'approvazione e con tali parole di lode per le proposte in essa legge contenute e per il ministro proponente, da destare le meraviglie dell'onor. senatore Ricotti.

Questo fatto ha per me una grandissima importanza e quindi, ripeto, voterò a favore della legge.

Entrando senz'altro a parlare sull'art. 2, io sarò brevissimo, perchè sono stato preceduto dall'illustre senatore Saredo che ha vigorosamente sostenuto la tesi che in parte anch'io intendeva sostenere.

L'Ufficio centrale si arrestò dinanzi ad una questione di diritto, e mentre, dopo lunghi dibattiti, il senatore Taiani, relatore, propose di sopprimere alcune parole del secondo alinea dell'art. 2, perchè le ritenne violatrici di alcune



regole fondamentali di diritto, la maggioranza dell'Ufficio non approvò la proposta del senatore Taiani, ma riconobbe che nello stesso art. 2 eravi una lacuna, la quale si doveva e si poteva colmare o con un ordine del giorno, o con dichiarazioni che si sarebbero provocate dal Governo.

Ora io, senza derogare menomamente alla profonda stima che ho per tutti i membri dell'Ufficio centrale, mi permetto di dissentire in parte dall'opinione manifestata dalla maggioranza e dalla minoranza, e dirò brevissimamente le ragioni del mio dissenso, fondando il mio ragionamento sulla limpida relazione del senatore Taiani, il quale, lo riconosco, ha esposte le idee della maggioranza con la massima imparzialità, e quelle della minoranza con dottrina e vivacità, superata soltanto dalla vivacità con cui le ha esposte oggi al Senato.

La maggioranza dell'Ufficio centrale ha ritenuto « che l'art. 1832 del Codice civile sancisce una regola generale ed assoluta; ed è che il debitore può sempre, dopo cinque anni dal contratto, restituire le somme portanti un interesse maggiore della misura legale, nonostante qualsiasi patto in contrario; deve però darne, sei mesi prima, per iscritto al creditore, l'avviso, il quale produce di diritto la rinuncia alla più lunga mora convenuta.

« Questa adunque è la *regula iuris* stabilita dal legislatore, quella che costituisce il rapporto normale di diritto fra mutuante e mutuatario, i quali al momento della stipulazione del contratto portante un saggio d'interesse superiore al legale, sanno che il vincolo che si stringe fra loro è soggetto alla disposizione dell'articolo 1832, e che a questa, in quanto è materia di diritto pubblico, non è consentito alle parti di derogare ».

Ripugna poi alla minoranza di persuadersi, come la maggioranza si è convinta, « che l'articolo 1832 del Codice civile sia un principio di diritto, *regula iuris*; quest'articolo all'opposto non è regola, ma una doppia eccezione: eccezione alla vera regola di diritto consacrata negli articoli 1123 e 1124 del Codice civile ed eccezione all'altro principio di diritto della libertà assoluta di stabilire gli interessi convenzionali, principio sancito nell'articolo 1831 ».

Ora io, me lo perdoni il senatore Saredo, convengo coll'onorevole collega Taiani che

l'art. 1832 del Codice civile non contiene un vero e proprio principio di diritto.

Ma lo stesso onorevole Taiani riconoscerà che l'articolo 1832 non contiene una eccezione o due eccezioni agli articoli 1123 e 1124 del Codice civile, ma soltanto una eccezione all'articolo 1831. Con questo articolo il legislatore ha stabilito il principio dell'assoluta libertà degli interessi convenzionali, non solo perchè prevalse, come egli ha detto, la scuola liberista, ma altresì per le savie osservazioni fatte dalla Commissione senatoria che esaminò il Codice civile. Il legislatore però prevede le funeste conseguenze a cui si sarebbe andato incontro ammettendo l'assoluta libertà dell'usura, e introdusse nel Codice stesso alcuni temperamenti atti a scongiurarle. L'obbligo di far risultare da uno scritto il patto relativo ad interessi eccedenti la misura legale, è uno di questi temperamenti; le disposizioni dell'articolo 1832 colle quali si dette facoltà al debitore che ha stipulato un interesse maggiore del legale di restituire la somma dopo 5 anni e col preavviso di sei mesi, sono altri temperamenti o correttivi della sconfinata libertà dell'usura.

Convengo adunque che l'articolo 1832 è una eccezione, un correttivo, un temperamento all'articolo 1831.

Però l'onorevole senatore Taiani, pur volendo rimanere nel puro campo del diritto privato, non si è limitato a proporre la soppressione della clausola « nonostante patto in contrario », è andato più in là ed ha proposto il seguente articolo aggiuntivo:

« Quando, per gli effetti della presente legge; i creditori di uno degli enti indicati nell'articolo precedente non consentano alla trasformazione del debito stipulato con interesse superiore al 4 per cento, sarà in facoltà degli enti medesimi di restituire le somme costituenti il debito, decorsi cinque anni dalla data della presente legge, non ostante patto in contrario.

« In tal caso sarà, ove sia necessario, aumentato di un anno il periodo di cinque anni stabilito nell'articolo precedente ».

Ora, me lo consenta l'onorevole Taiani, se questo suo articolo non si risolve in una deroga al diritto comune ed al Codice, non so quando potrà essere applicato e a che cosa potrà servire.

Che sia una deroga, lo ha già dimostrato

l'illustre senatore Saredo. Oggi un comune che ha contrattato, con un privato può dopo 5 anni e col preavviso di 6 mesi restituire la somma prestatagli; ma quando? Quando ha stipulato un interesse superiore al 5 per cento, che è l'interesse legale; non quando l'interesse convenuto era quello legale.

Se l'onor. senatore Taiani non avesse voluto stabilire un nuovo interesse legale, avrebbe dovuto cominciare dal proporre un emendamento al comma primo dell'articolo 2 della legge che discutiamo e negare il suo voto alla creazione di una cartella al 4 per cento, con la quale si viene a derogare indirettamente alla disposizione del Codice che stabilisce il 5 per cento come misura dell'interesse legale. Se il senatore Taiani col suo articolo intende stabilire che l'interesse legale è quello del 4 per cento, con ciò solo viene a derogare ad una disposizione del Codice civile.

Ove ciò non fosse nelle sue intenzioni, io, certamente per colpa del mio corto intendimento, non riuscirei a comprendere a che cosa potrebbe servire il suo articolo aggiuntivo. Esso non servirebbe a nulla, perchè non c'è bisogno di aggiungere qualche cosa al Codice civile per revocare un contratto.

Lo stesso senatore Taiani nel suo eloquente discorso ha letto più volte l'art. 1123, e l'articolo 1123 dice che i contratti si possono revocare per mutuo consenso delle parti.

Ora, se si troveranno dei creditori, arabe fenici, i quali si contenteranno di un interesse al 4 per cento, oppure di riaver la somma prestata, non ci sarà bisogno d'attendere cinque anni; s'intenderanno subito creditori e debitori per revocare il precedente e procedere alla stipulazione di un nuovo contratto.

In questo caso, l'onor. Taiani deve riconoscerlo, il suo articolo non gioverebbe a nulla, non potrebbe essere applicato.

Il senatore Taiani però non è uomo da fare proposte oziose o superflue. Se egli ha proposto l'approvazione di questa legge con parole che destarono la meraviglia del generale Ricotti, come innanzi ho detto, l'ha proposto perchè vede l'utilità della legge. E poichè il fondamento di questa legge è la riduzione dell'interesse, ha cercato, senza però riuscirci, di mettere d'accordo il Codice civile con la legge che discutiamo.

Ma l'on. senatore Taiani, e qui mi contenterò di spigolare nel campo largamente mietuto dal senatore Saredo, non ha posto mente che noi non ci troviamo di fronte ad una legge di puro diritto privato. Ammetto che non è questa una legge di diritto pubblico propriamente detto, perchè non serve a regolare i rapporti dello Stato coi cittadini; ma è una di quelle leggi che devono essere considerate come tali, perchè, sebbene si riferiscano ad un oggetto di diritto privato, pure per il fine a cui sono dirette, come dice in un suo lavoro magistrale il nostro amico senatore Francesco Bianchi, e per i loro effetti hanno stretta attinenza con l'interesse generale.

Queste leggi i giuristi le chiamano non di diritto pubblico ma di ordine pubblico, e come le prime hanno anch'esse effetto retroattivo.

Io mi permetto di richiamare l'attenzione dell'onor. senatore Taiani, così insigne giureconsulto, sopra un'altra osservazione.

Con questa legge non si vengono a regolare rapporti tra privati, ma tra persone fisiche e persone civili. Egli stesso nel suo discorso ha accennato alla differenza che vi è fra queste due persone. Le prime esistono per sè e provvedono a se stesse con la massima libertà, e nessuno può impedire le loro azioni finchè non offendano i diritti degli altri od un interesse pubblico; le seconde esistono, perchè lo Stato riconosce la loro esistenza allo scopo di provvedere ad interessi non individuali, ma pubblici. Sono enti di ragione, la cui esistenza viene riconosciuta unicamente perchè adempiano un'alta funzione sociale.

Ora, questo differente modo di esistere, onorevole senatore Taiani, ella me lo insegna, esercita una grande influenza anche sull'esercizio dei medesimi diritti, conferiti tanto alle persone fisiche, quanto alle persone civili.

Perchè lo Stato non deve poter derogare alle convenzioni intervenute tra i privati e le persone giuridiche che da esso sono state riconosciute affinchè possano esercitare i loro diritti nello interesse collettivo degli associati che rappresentano?

Il senatore Taiani, rispondendo al senatore Ruspoli, ha detto che è la prima legge che noi facciamo di questo genere.

No, onor. Taiani, io non ho il tempo di correre in biblioteca, come ha fatto lei, per tro-

vare altre leggi come questa che discutiamo; ma creda, onor. Taiani, potrei trovarne molte di siffatte leggi; però mi basta citarne una per tutte.

Anche lo Stato italiano un bel giorno disse ai cittadini di tutto il mondo: prestatemi cento lire e vi darò una cartella fruttante una rendita annua di lire cinque. Voi però mi pagherete il 13 e mezzo per cento a titolo di ricchezza mobile, sicchè voi potete fin d'ora sapere qual è la rendita netta che io vi offro.

Un altro bel giorno noi, senza restituire il capitale, come avremmo dovuto fare stando alle norme del diritto comune, elevammo la ricchezza mobile al 20 per cento, cioè, senza il consenso del creditore gli riducemmo indirettamente l'interesse pattuito.

Onorevole Taiani, mi pare che questo esempio basti senza obbligarci a cercarne altri. (*Approvazioni*).

Ora io affermo che lo Stato possa fare leggi di ordine pubblico le quali derogano, per un alto e riconosciuto interesse pubblico, a convenzioni stipulate non solo tra privati, ma specialmente tra privati ed enti che riconoscono la loro esistenza dallo Stato per uno scopo non individuale ma sociale.

Il senatore Taiani dice:

« L'onorevole ministro si è ben guardato di proporre che la facoltà eccezionale, accordata al debitore dall'art. 1832, venga estesa alle provincie ed ai comuni, perchè l'onorevole ministro vide bene che si sarebbe quasi impigliato nelle maglie di una rete, dovendo nel contempo proporre il provvedimento del quinquennio; conciliare l'applicabilità dell'art. 1832 con alcuna delle inapplicabilità stabilite nel paragrafo primo dell'art. 1833; proporre infine la retroattività del decorrimento del quinquennio ».

Ora prego l'onorevole ministro del Tesoro di prestarmi un momento di attenzione.

Egli ha detto che non si troverebbe imbarazzato ad accettare l'invito che gli farebbe l'Ufficio centrale, o ad accettare un ordine del giorno che l'Ufficio centrale volesse presentare.

Io credo che l'onorevole ministro non possa accettare l'ordine del giorno della maggioranza dell'Ufficio centrale, e non lo possa per la stessa ragione che egli dovrebbe opporre alle cose dette dall'onorevole senatore Taiani nel periodo

della sua relazione da me testè letto e che comincia con le parole: « l'onorevole ministro si è guardato bene, ecc. ».

Ma l'onorevole ministro non doveva guardarsi da niente. Lo ha detto il senatore Saredo, l'art. 1833 dichiara che non sono applicabili ai prestiti dello Stato e dei comuni le disposizioni dell'art. 1832. Quali sono queste disposizioni? La facoltà al debitore che paga un interesse superiore al 5 per cento, di potere, dopo il quinquennio e col preavviso di sei mesi, restituire le somme avute in prestito.

Ora l'unica conseguenza che il senatore Taiani potrebbe trarre dalle parole dell'articolo 1833 è questa: non è permesso ai soli comuni, dopo cinque anni, di poter restituire le somme che hanno avuto a un interesse superiore al limite legale.

Ma, non essendo possibile che il senatore Taiani ritenga che il legislatore abbia voluto privare di questo beneficio solo gli enti morali, mentre lo accordava ai privati, è da conchiudere che il legislatore intendeva di dichiarare che l'articolo 1832 non è applicabile ai debiti dello Stato e dei comuni, perchè ad essi si provvede con leggi speciali.

Dunque, onor. Taiani, se il ministro non ha parlato del quinquennio, è perchè non doveva parlarne, perchè, ripeto, trattandosi di debiti dei comuni, non sono applicabili le disposizioni dell'art. 1832.

Per le premesse considerazioni, prego la maggioranza dell'Ufficio centrale di non insistere nella presentazione dell'ordine del giorno.

L'Ufficio centrale, insistendo, verrebbe a riconoscere indirettamente che l'onor. Taiani, se non in tutto, almeno in parte ha ragione.

Nell'art. 2 della legge che discutiamo non vi è alcuna lacuna, perchè dell'art. 1832 non non se ne può, non se ne deve parlare, non essendo applicabile ai debiti comunali.

Presumerei troppo di me stesso se mi lusingassi che le mie povere parole possano avere persuaso tanto il senatore Taiani quanto la maggioranza dell'Ufficio centrale. Ad ogni modo, siccome maggioranza e minoranza finiscono col proporre unanimemente l'approvazione di questa legge, io la voterò, augurandomi che essa sia veramente, come il ministro spera, di aiuto ai poveri comuni che si trovano nelle dolorose condizioni finanziarie che tutti sanno; di sol-

lievo ai poveri contribuenti che in fin delle fini sono sempre gli stessi, o che paghino ai comuni, o alle provincie, o allo Stato; di freno alle spese inutili o voluttuarie; e che si possa con questa legge inaugurare veramente un periodo di serio e fecondo raccoglimento che ci permetta di rendere meno sensibile quel disagio economico, che ci rende triste l'ora presente, e ci fa guardare, trepidanti, all'avvenire del nostro paese. (*Bene*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Ricotti.

RICOTTI. Io intendo fare alcune osservazioni sopra le disposizioni sancite nell'art. 2, ma **sen** cose di secondaria importanza. Ora essendosi impegnata una discussione così grave ed importante come quella svolta dai precedenti oratori, io vorrei pregare il Senato di permettere che si esaurisca la discussione già iniziata sulla questione giuridica, prima di entrare nelle questioni tecniche di secondaria importanza sulle quali intendo discorrere. Per conseguenza io cederei volentieri il mio turno a parlare a quegli altri senatori che desiderassero interloquire sulla proposta dell'onor. senatore Taiani, e pregherei lo stesso ministro a voler manifestare il suo avviso sulla stessa proposta Taiani, prima di entrare nella discussione delle questioni tecniche che si riferiscono all'art. 2.

CANONICO. Io avrei domandato la parola dopo l'onor. Ricotti.

RICOTTI. Ed io propongo di cedere il turno a qualunque senatore o ministro che volesse parlare sopra la questione di diritto già discussa dai precedenti oratori, per riprendere il turno a parlare quando sia esaurita questa importantissima questione giuridica.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Pare anche a me che la proposta fatta dal senatore Ricotti contribuisca al miglior ordine di questa discussione.

Io naturalmente dovrò parlare intorno alla grave questione giuridica che s'è qui suscitata, ma desidererei farlo dopo che il senatore Canonico e altri iscritti, intorno al punto tecnico di diritto avranno ragionato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Canonico.

CANONICO. L'ora è già tarda, il Senato è già stanco, e d'altronde gli splendidi discorsi che abbiamo udito hanno assai chiarito la grave questione che ci occupa; quindi, solito ad essere breve, posso essere questa volta brevissimo.

Io non farò che esporre quali sono le ragioni del mio voto, perchè non mi sento la competenza di entrare nei particolari di una questione così grave. Io ho ascoltato con grande attenzione il discorso magistrale del senatore Taiani; perchè tutte le osservazioni che partono da persona così autorevole per dottrina, ingegno ed esperienza, meritano non solo un grande rispetto, ma una seria considerazione.

Confesso però che le parole sue, per quanto eloquenti, non hanno mutato l'impressione che ho ricevuto allorché mi feci a leggere questo articolo 2.

Quando io vi fermai la mia attenzione, mi chiesi: Questa clausola che si vuole apportare «malgrado patti in contrario» è essa ingiusta?

Se è ingiusta, rigettiamola senza guardare a conseguenze; ma, se non è ingiusta, è dessa vantaggiosa? Non mi arresto su questa seconda domanda, perchè l'utilità di essa è intuitiva: rimane quindi la sola questione di vedere se questa clausola sia veramente giusta, o se invece ripugni, come fu detto, ai principî, sia del diritto in astratto, sia del nostro diritto positivo.

Io convengo perfettamente col senatore Taiani nel riconoscere che la disposizione dell'articolo 1832 del Codice civile non sancisce un principio di diritto, ma sancisce un'eccezione.

Il principio, in materia di mutui, è la libertà nella stipulazione degli interessi: una delle eccezioni è quella contenuta nell'articolo 1832, di cui non occorre rileggere la disposizione, che abbiamo più volte sentito ripetere quest'oggi.

Or dunque, l'eccezione c'è; si riconosce che in certi casi, allorché il mutuo sia stipulato ad un interesse maggiore di quello legale, si possa (date certe condizioni) restituire il capitale preso a mutuo, e quindi abbreviare il termine stipulato per la restituzione.

Ma il senatore Taiani dice, e dice bene: non si può invocare l'art. 1832, perchè l'art. 1833 che lo sussegue esclude precisamente da questa eccezione i comuni.

Questo è vero; ma tale eccezione, secondo me, conferma il diritto singolare stabilito con l'eccezione di cui all'art. 1832.

Perchè non si applica ai comuni l'art. 1832?

Per la semplice ragione che, siccome i comuni sono sotto la tutela del Governo, si presume che questi non possano mai essere in caso di dover invocare l'art. 1832, perchè non si può presumere che l'autorità tutoria del Governo abbia approvato un contratto di mutuo dannoso al comune.

E questa considerazione mi porta a riguardare appunto il lato che, secondo me, credo sia il lato vero della questione: vale a dire la condizione speciale in cui si trovano i comuni rispetto al Governo.

Non entriamo nella disquisizione sull'autonomia comunale: non ne è questo il momento. Sia per l'intreccio naturale fra gl'interessi comunali e quelli dello Stato, sia per l'organismo creato in questa materia dalle nostre leggi positive, è certo che il comune è sotto l'autorità tutoria del Governo; il Governo è il tutore dei comuni. Ora il tutore ha il dovere e il diritto di curare ciò che sia più conveniente agli interessi del suo tutelato. Se per esempio, io sapessi che un mio figlio minorene ha stipulato un patto usurario con uno strozzino, qualora mi disponessi a perdonargli e a pagargli il debito, io restituirei allo strozzino il suo capitale e gli direi: vattene. La stessa cosa deve fare il Governo quando riconosce che il comune ha stipulato per un mutuo un interesse troppo elevato. Il contratto è riconosciuto; il creditore non perde il suo capitale, ma non può più fruire interessi che eccedano la misura legale.

E qui viene un'altra obiezione dell'onorevole senatore Taiani, il quale, col suo fine e logico criterio giuridico, ci dice: sta bene che il Governo è l'autorità tutoria del comune, ma una volta che il contratto è approvato, nelle relazioni col suo creditore il comune è una semplice persona giuridica individuale, al pari di qualsiasi privato, e quindi soggiace al diritto privato comune. Perciò, troncando la ulteriore prosecuzione del contratto, si viene a violare il diritto acquisito del mutuante, ed i principî più elementari del diritto comune.

Questo è un argomento logico: ma io, rincalzando il mio, dico che, ammesso, come è incontestabile, che il Governo ha un autorità tutoria

sul comune, e che quindi il contratto non vale se non è approvato dal Governo, qualora l'approvazione sia stata data dal funzionario inferiore mentre non doveva essere data, ciò non toglie al Governo centrale il diritto di esercitare l'autorità tutoria, della quale non può essere spogliato, e di correggere l'atto meno prudentemente fatto dal funzionario locale.

Questa mi pare una considerazione logica anch'essa.

Nel discorso molto brillante, che abbiamo ieri udito pronunziare dal ministro del Tesoro, furono citati esempi di comuni i quali avevano mutuato danaro al 15 per cento, ed i mutuanti eran consiglieri comunali. Questo contratto, mi immagino, sarà stato approvato dal prefetto; e vorrebbe dire per questo che il contratto deve sfuggire alla tutela del Governo? Io non posso crederlo.

Ripeto: Se si trattasse di rescindere il contratto in guisa che il creditore dovesse perdere il capitale, sarei il primo ad esservi contrario. Mi ricordo di aver letto nell'archivio di un comune d'Italia un decreto firmato da Federico II, il quale esonerava tutti gli abitanti di quel comune dal pagare i loro debiti verso un altro comune, con cui erano in guerra: certamente questo non si può ammettere.

Ma quando la legge dice: se volete, restituendo il capitale al vostro creditore, potete esonerarvi dal pagare interessi eccessivi, quali diritti si ledono?

Rimane un'altra osservazione. Il senatore Taiani ha proposto un articolo suppletivo, nel quale riconosce egli stesso che la disposizione dell'articolo 1832 potrebbe anche applicarsi ai comuni: solamente vuol temperarne la crudeltà, fissando per la trasformazione o riscatto del debito un termine più lungo. Ma, dal momento che si riconosce come ciò non leda alcun diritto, qual bisogno abbiamo di aspettare ancora cinque o sei anni per far godere i comuni di questo beneficio? O la cosa è ingiusta, e non si deve ammettere assolutamente; o si riconosce giusta, e dappoichè è vantaggiosa, tanto vale disporre in modo che possa aver effetto subito.

Per queste considerazioni io voterò l'articolo quale è.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Bonasi.

BONASI (*dell'Ufficio centrale*). Non era mio intendimento di prendere parte a questa discussione. Ma come membro di quella maggioranza della Commissione contro la quale il relatore dell'Ufficio centrale, con esempio nuovo, ha diretto i fulmini della sua eloquenza, ancor più che contro l'articolo del disegno di legge di cui si discute, io sento il dovere di dire una parola, la quale ci scagioni dall'accusa di appartenere a quella scuola giacobina per la quale la ragione di Stato vale a legittimare i più mostruosi eccessi del potere legislativo quando siano diretti ad ottenere un pubblico vantaggio.

Ora, mi si permetta ch'io lo dica subito, l'errore fondamentale che ha dominato tutto il discorso dell'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, e che lo ha tratto agli ingiusti apprezzamenti ed ai severi giudizi che ha espressi in forma così rude, sta in questo, che egli ha scambiato l'aula del Senato per un'aula di tribunale, quasi che l'alto Consesso fosse oggi chiamato a pronunciarsi fra un debitore che non intende di far onore ai suoi impegni e un creditore che vuole esigere ciò che gli è dovuto.

Se noi veramente sedessimo *pro tribunali*, io mi guarderei bene dal fare un'obiezione a tutte le argomentazioni del senatore Taiani.

Egli avrebbe per sé il sussidio non solo delle disposizioni del Codice civile, ma di tutta la dottrina, e non si troverebbe certo un giureconsulto degno di questo nome, il quale osasse di oppugnare le sue deduzioni.

Ma egli ha dimenticato che qui siamo chiamati ad esercitare una funzione legislativa, vale a dire a regolare rapporti che non sono quelli soggetti all'autorità giudiziaria.

L'articolo del Codice civile che vieta di dar effetto retroattivo alle leggi, sul quale ha fondato tutto il suo ragionamento, è un precetto assoluto per il magistrato, non per il legislatore, per il quale è semplicemente un consiglio.

E che sia così nel nostro ordinamento dei poteri pubblici, chiaro risulta dal confronto delle disposizioni del nostro Statuto fondamentale con quelle degli statuti costituzionali che reggono altri paesi. Laddove si è voluto togliere la facoltà al legislatore di adottare disposizioni le quali vengano a limitare l'esercizio di diritti acquisiti sotto il dominio di leggi precedenti, il divieto è stato espressamente

consacrato nelle Carte costituzionali. Così ad esempio si è fatto nel Belgio, il cui Statuto fondamentale affida alla Suprema Corte di cassazione la custodia delle leggi, per modo che essa ha il mandato di non applicare le leggi incostituzionali, che cioè non sono conformi ad una disposizione statutaria, precisamente come fanno i nostri tribunali riguardo ai regolamenti quando siano in qualche parte difformi dalla legge.

SARACCO. Anche in America si segue questo sistema.

BONASI. Sì, anche in alcuni Stati dell'America si segue questo sistema: sistema che ha il suo pro ed il suo contro, e forse più il pro che il contro, quando però il potere giudiziario sia costituito sopra così salde basi di sapienza e indipendenza da dare piena sicurezza che il suo mandato sia esercitato coll'altissimo sentimento di giustizia presupposto da tale sistema.

Ma inutile sarebbe ora il fare una discussione sullo Statuto.

La nostra legge fondamentale non ha chiamato il potere giudiziario giudice della costituzionalità della legge. Presso noi è prevalso il principio adottato nella legislazione inglese, che consacra il sistema della onnipotenza del Parlamento, il quale, si dice, può fare tutto fuorchè cambiare un uomo in donna.

Se questo dunque è il sistema sanzionato dalla nostra legge fondamentale, è evidente che in relazione ad esso il precetto inserito nell'art. 2 del Codice civile è assoluto pel magistrato, come poc' anzi diceva, mentre per il legislatore non è altro che semplicemente un consiglio, del quale per altro esso deve tenere gran conto, per non derogarvi se non quando concorrano ragioni così gravi, e condizioni talmente eccezionali da legittimare la deviazione dalle regole normali del diritto comune.

Ora qui si tratta dunque di vedere se ci troviamo di fronte ad una condizione di cose, che legittimi o no l'intervento del potere legislativo, per modificare uno stato di diritto costituitosi sotto il dominio delle leggi precedenti. Noi non dobbiamo all'uopo dimenticare che il legislatore è l'organo degli interessi generali della Società, e che a nome di questi interessi, nel nostro ordinamento costituzionale, egli può regolare il passato come il presente.

Ogni legge nuova trova al suo nascere delle



aspettative legittime che si erano formate sotto l'impero della legge anteriore.

Queste aspettative debbono sempre ed in ogni caso essere in modo assoluto rispettate?

Se il legislatore si determina a modificare la legge esistente, ciò significa che non la reputa più adatta ai bisogni nuovi, che non è più buona, e che non è quindi più il caso di lasciarla sussistere. E se così è, si dovranno cioè non ostante lasciare sussistere tutti i suoi effetti, e conservare a quella legge, riconosciuta ingiusta, il suo dannoso dominio?

Fra il male delle aspettative deluse, e quello di prostrarre le conseguenze di disposizioni legislative condannate, quale è maggiore?

Portata la quistione su questo terreno è manifesto che al legislatore spetta il dire l'ultima parola; perchè la risoluzione delle questioni di utilità pubblica e d'interesse sociale rientrano nella sua piena ed esclusiva competenza, perchè questa è appunto la sua missione.

Ora si tratta quindi di vedere quale sia la natura di questa legge e quale il suo scopo.

Quanto alla natura di cotesta legge è stata bene definita ieri dall'onor. ministro del Tesoro quando ha detto che è un grande atto di politica sociale.

Con ciò egli ha messo in pieno rilievo il carattere della legge: che è legge d'interesse pubblico in sommo grado; e basta fissare lo sguardo sull'indole dei rapporti che intende regolare per venire necessariamente a questa conclusione. I comuni che cosa sono? Sono istituti di diritto pubblico per eccellenza, ai quali come lo Stato riconosce la personalità giuridica e l'esercizio dei relativi diritti sotto la sua tutela, così rimangono sempre sottoposti all'autorità della legge; e conseguentemente tutti quelli che si mettono a contrarre coi comuni sanno già che contraggono sempre sotto questa condizione, e cioè che dovranno subire le disposizioni non solo della legge presente, ma eziandio delle leggi avvenire che siano per recare mutazione nel modo della loro vita ed ai loro rapporti diretti, appunto perchè sono istituti di diritto pubblico che solo dalla legge prendono forma, e modo di vita.

È forse questo in contraddizione ai principî del diritto civile? Ma non è lo stesso Codice civile che nell'articolo 2 proclama essere i comuni istituti pubblici che si regolano secondo *gli usi os-*

*servati come diritto pubblico?* E non è forse un principio di diritto comune che le leggi d'ordine pubblico, quale è quella di cui stiamo discutendo, si applicano immediatamente ad ogni loro effetto?

Potrei citare qui una serie di esempi dai quali rimarrebbe dimostrato in modo incontrovertibile che l'articolo incriminato non contiene nessuna violazione di quei principî dei quali il nostro insignè relatore si è costituito così vivace difensore, ma mi restringerò ad un solo esempio per non abusare della tolleranza del Senato.

Il Codice civile proclama il principio che i beni del debitore sono la garanzia naturale del creditore. Ora senza che ci sia in nessuna legge una disposizione espressa che faccia eccezione a questa regola per i comuni, quando i creditori hanno chiesto di sequestrare i denari esistenti nelle Casse comunali, o forse che i tribunali hanno riconosciuto loro siffatto diritto? E notate bene, lo ripeto, non c'è nessuna disposizione di legge la quale abbia stabilito in proposito eccezioni. E badiamo ancora che rigorosamente parlando si potrebbe sostenere, come da non pochi scrittori si è infatti sostenuto, che se il comune non può essere costretto giuridicamente a mettere un'imposta nuova o ad accrescere le preesistenti per fare onore agli impegni assunti, una volta però che l'imposta è stata esatta ed è entrata nelle Casse del comune costituisce un bene patrimoniale del comune come tutti gli altri, e dovrebbe perciò ritenersi soggetto alle azioni creditorie in nome del suaccennato principio.

Ebbene, in Italia, abbiamo avuto parecchie cause di creditori che, non trovando mezzo di essere soddisfatti dai comuni, hanno chiesto il sequestro delle somme entrate nelle casse comunali, gerite dall'esattore o dal tesoriere. Ma la costante giurisprudenza delle nostre Corti supreme ha respinto sempre siffatta pretesa. E perchè? Perchè, hanno detto, si verrebbe a togliere ai comuni i mezzi della loro esistenza.

Dunque è per una ragione eminentemente di interesse pubblico che si è fatta una eccezione al principio che troviamo consacrato nel Codice civile, e senza che una legge speciale autorizzasse il potere giudiziario a sospenderne in questo caso l'applicazione.

La stessa massima è stata sancita dai responsi dell'autorità giudiziaria riguardo agli stabili di

proprietà comunale destinati alla sede dei pubblici uffici, sebbene nessuna legge renda obbligatorio per i comuni l'acquisto di fabbricati per adibirli a tale uso e non sia vietato che si stabiliscano in luogo d'affitto.

Ma, così decidendo, la giurisprudenza ha reso omaggio a quel principio stesso che noi oggi invochiamo sia tradotto in legge; che cioè l'interesse pubblico deve prevalere sul privato, per venire in aiuto dei comuni contro le indebite pretese di que' loro creditori, i quali abusando delle condizioni disgraziatissime nelle quali si sono trovati, hanno loro imposto interessi che hanno vero e proprio carattere usurario.

Ora domando io, a che intende la legge che stiamo discutendo?

Essa mira ad uno scopo di eminente interesse pubblico; a quello di sottrarre i comuni dalle dolorose distrette finanziarie fra cui si dibattono, che li privano dei mezzi necessari all'adempimento dei loro fini sociali, mettendoli nel tempo stesso in grado di restituire integralmente ai loro creditori le somme avute a prestito a condizioni disastrose. Che vi è di illecito in tutto questo? Il regolare svolgimento della vita dello Stato non è legato forse a quello dei comuni? Quale interesse pubblico maggiore di questo si può immaginare? Non è una trasformazione che spogli il creditore di qualche parte del suo avere quella che si impone con questo articolo: si tratta soltanto di un vero e proprio riscatto che si opera rimborsando il cento per cento. È un mettere i comuni in grado di dire ai loro creditori: vi restituisco tutto quello che voi mi avete dato, a meno che voi non vi contentiate di ricevere quell'onesto interesse, che oramai è portato dalle condizioni comuni del mercato.

Quando la questione è posta in questi termini, le accuse che sono state lanciate contro quest'articolo di legge cadono tutte quante. Parmi dunque che la maggioranza della Commissione non meriti quelle accuse così gravi, che, con parole non sempre misurate, contro di essa sono state lanciate dall'onor. relatore.

Io mi dispenso dal citare i precedenti legislativi, i quali vengono in aiuto e in sostegno della tesi che, improvvisando, ho cercato in breve ed alla meglio di confortare con argomenti desunti dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Bastano all'uopo le leggi stesse che sono

citare dall'onor. relatore nella sua relazione che costituiscono altrettanti precedenti che sanzionano lo stesso principio; giacchè questa clausola *nonostante qualunque patto in contrario* che tanto offende il relatore si trova in tutte le leggi di recente approvate dalla Camera dei deputati e dal Senato (ed introdotta, non si vede con quanto rigore logico, nello stesso emendamento da lui proposto), senza che per questo alcuno si sia creduto autorizzato a gratificarli, come ha fatto oggi l'onorevole Taiani della qualifica di corpi legislativi barbari più degni di Stati asiatici che europei per guisa da meritare il castigo di vedere sopra queste aule appiccicato il cartello portante la scritta *da affittarsi*.

Molto più grave del provvedimento che stiamo esaminando ora fu certamente quello adottato dalle Assemblee legislative portante su gl'interessi dei titoli del debito pubblico un aumento di tassa, che sostanzialmente si risolveva in una diminuzione di capitale, senza contemporaneamente offrire ai creditori l'alternativa del rimborso o della riduzione dell'interesse. Ma se quello trovò la sua giustificazione nelle ragioni supreme della necessità di sistemare la pubblica finanza, tanto più legittimo appare il presente pel quale i creditori dei comuni sono liberi di scegliere fra il rimborso integrale del capitale o la diminuzione dell'interesse.

Per queste ragioni io credo che il Senato possa con tranquilla coscienza accettare l'articolo come è proposto dal Governo, e come fu approvato dall'altra Assemblea legislativa, colla certezza che il suo voto, lungi dal meritare le temute censure, gli assicurerà la riconoscenza dei molti comuni che da queste legge attendono il civile risanamento della loro vita economica.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Mentre ringrazio il senatore Taiani di aver sollevato questa controversia, perchè nessuna parte del disegno di legge rimanga inesplorata, io debbo candidamente confessare al Senato che non sono ancora riuscito ad afferrare bene il senso dell'emendamento che ci sta innanzi.

Se l'onorevole senatore Taiani avesse sostenuto la tesi della sua relazione, potrei dissentire, anzi dissentirei da lui, ma l'intenderei,

quello però che egli propone col suo emendamento è la confutazione più chiara e più netta della sua stessa relazione, ed è facile provarlo.

Il senatore Taiani con eloquente veemenza si scaglia contro coloro i quali vogliono, non ostante il patto in contrario, l'art. 2, ed egli nel suo emendamento riconosce questo principio, *solo decorsi 5 anni dalla presente legge*. Quindi non è questa circostanza incidentale rispetto al tema che qui si tratta, che può mutare il carattere del provvedimento.

Ma quello che è più, egli dà effetto retroattivo al suo provvedimento, perchè non conta il dire *dopo 5 anni dalla data della presente legge*; l'effetto retroattivo consiste nello scindere i patti stabiliti prima della promulgazione di questa legge. (*Bene*).

È evidente che l'onor. senatore Taiani per rimanere fedele alle sue dottrine dovrebbe dire: i comuni e le provincie che contraggono dei debiti dopo la promulgazione della presente legge, non ostante ogni patto in contrario, hanno facoltà di liberarsene; e allora egli col suo emendamento renderebbe omaggio alla sua dottrina ma invece ora col suo emendamento fa la più eloquente confutazione della sua dottrina. (*Bene*).

Da questo dilemma, onorevole Taiani, non si esce, dirò anche io adoperando le forme delle quali ella, vorrà consentirmelo, ha abusato nei suoi ragionamenti.

Non riesco poi a capirlo anche per un'altra ragione. Qui nel suo emendamento è detto: « Quando per gli effetti della presente legge i creditori di uno degli enti indicati nell'articolo precedente non consentono alla trasformazione del debito stipulato coll'interesse superiore al 4 per cento... ».

Ma qui il creditore, come ho chiarito ieri, come fu chiarito oggi benissimo da molti altri oratori che mi hanno preceduto, qui il creditore non ha che un ufficio semplice a fare, quello di riscuotere integralmente e in contante la somma dovutagli. Il rapporto per la trasformazione del debito è, come ho detto ieri, tra la Cassa dei depositi e prestiti e il comune debitore, il quale invece dell'antico creditore, ha il nuovo che lo surroga nella Cassa dei depositi e prestiti. Quindi è ben chiaro che la forma, con cui è espresso questo emendamento, non corrisponde al carattere tecnico della legge, che si discute. Non esiste la ip-

tesi del creditore pagato con cartelle per trasformazione di debito, ma vi è la retroattività della legge, la rescissione dal patto in contrario.

Ora che cosa rimane della differenza tra l'emendamento del senatore Taiani e la proposta del disegno di legge? Non altro che il desiderio di modificare un articolo, il quale dica meno esattamente la stessa cosa del testo, che sta dinanzi al Senato.

Dopo aver fatto queste dichiarazioni, che a me paiono, me lo perdoni il senatore Taiani, inconfutabili, non ho alcuna difficoltà di addentrarmi nel tema giuridico, che parve così chiaro all'onorevole Taiani, il quale, mi perdoni ancora quest'osservazione, ha un modo di ragionare così impetuoso e sdegnoso, che merita un severo esame per parte di coloro che sono costretti a confutarlo.

Nella sua relazione egli scrive:

« Queste disposizioni del Codice sono la solenne consacrazione di principî fondamentali, derivati dalla equità e dalla ragione, val quanto dire dal diritto naturale, i quali indicano al legislatore dove le sue facoltà debbano fermarsi. « Se ora ci facciamo a considerare come operi la ragione *in iure condendo* (così scrive l'illustre giureconsulto Giorgio Giorgi, senatore del Regno), noi vedremo le norme della giustizia schierarsi sotto due principî diversi. Alcune universali corrispondenti ai bisogni di tutta l'umana famiglia procurano il bene degli uomini, considerati come individui. Il loro scopo è di dare a ciascuno quello che gli spetta, considerandolo come perfettamente eguale agli altri uomini. Il loro metodo è l'uguaglianza. Sia che guardino ad uguagliare nel valore le utilità che escono da un patrimonio per entrare nell'altro, come nelle restituzioni o nelle riparazioni; sia che mirino ad eguagliare la distribuzione delle utilità coi meriti degli individui; sia che tendano a mantenere egualmente rispettata la libertà degli individui; A MANTENERE NEI CONTRATTI INVIO-LABILE, EGUALMENTE A FAVORE DI TUTTI I CONTRAENTI, LA FEDE DELLE PROMESSE; queste norme hanno sempre per criterio invariabile l'eguaglianza. Equità, ragione o diritto naturale e il complesso di norme siffatte e le leggi positive, che da esse derivano sono di tutti i tempi e di tutti i luoghi ».

E dopo aver citate queste parole dell' illustre senatore Giorgi, esce nella seguente invettiva:

« Chi mai avrebbe detto che si sarebbe proposto al legislatore, qui in Roma, nella patria del diritto, non di mantenere inviolata nei contratti la fede delle promesse, ma che provincie e comuni rimangano autorizzati alla trasformazione dei prestiti o debiti, da loro liberamente contratti, NON OSTANTE PATTO IN CONTRARIO! »

Non so se il senatore Giorgi assista alla odierna adunanza, ma ad ogni modo mi permetto di citarlo anch' io.

Ho voluto leggere per intero il brano ricordato dal senatore Taiani, ma il Giorgi dopo aver dimostrato, che vi sono queste leggi le quali non fanno che sancire il principio dell' eguaglianza, e la fede inviolata dei contratti privati, soggiunge:

« Vi è però un' altra parte tra le norme di questa medesima specie, in cui l' utile sociale direttamente riesce contrario alla equità, perchè altera quella uguaglianza, che informa i precetti di questa. Ma poichè la società non riposa se non sopra sacrifici degli individui, poichè gl' individui non possono vivere, se non in società, perciò anche in questa parte il diritto racchiude norme di vera giustizia, avvegnachè procacci il bene della società, che indirettamente è bene degli individui ».

E il senatore Giorgi soggiunge, in quel passo che fu citato a mezzo del senatore Taiani, « perchè, mentre ogni accordo di voleri produce obbligazione, il decreto del 1° maggio 1866 toglie carattere di obbligazione ai patti anteriori che imponevano il pagamento in oro o in argento e permette al debitore di pagare in moneta di carta? »

« Per servire alle necessità economiche dello Stato, le quali esigevano il corso coatto della moneta di carta.

« Perchè l' art. 30 delle disposizioni transitorie al Codice civile permette, nonostante patto contrario, il riscatto e l' affrancazione delle rendite e delle enfiteusi costituite sotto le leggi anteriori? Per svincolare la proprietà fondiaria da legami che non erano più compatibili coi bisogni attuali della società ».

E così prosegue il senatore Giorgi per dimostrare quest' altra natura di leggi che non traggono la ragione dai patti individuali, ma che coll' osservanza dei patti individuali vogliono

concordare l' utile pubblico, secondo un brano giuridico del Vico, citato dal senatore Giorgi a illustrazione di questa seconda parte dei suoi ragionamenti, e che mi piace riferire al Senato: e cioè: « Quae ratio civilis, quum dictet publicam utilitatem, hoc ipso pars rationis naturalis est, quia, ut utile dictet omnibus aequum, aliquando aliquibus iniqua est ».

L' onorevole senatore Taiani, parlava altamente di Roma, dove si osano mettere innanzi errori giuridici di questa specie.

Se non fosse il lungo tema che ci caccia e il desiderio che ho di escirne al più presto possibile, vorrei intorno al diritto romano e alla teoria che il diritto romano applicava in casi identici, ragionare anch' io per dimostrare all' onorevole senatore Taiani che in questa Roma, dove accanto al diritto del pretore urbano, vi era quello del pretore pellegrino, in questa Roma, dove accanto alla solennità del rigido diritto v' era l' equità che lo svolgeva e lo contemperava, mai avrebbe potuto venire in mente di svolgere dottrine sui comuni, quali oggi abbiamo udite dall' onorevole Taiani.

E infatti, un uomo alla cui memoria tutti rendono omaggio, il compianto Mantellini, nel suo libro classico *Lo Stato e il Codice civile*, di questo diritto romano applicato ai comuni, così ragiona:

« Nel libro *De officis curatoris reipublica*, Ulpiano istruisce il preside della provincia di non inquietare per la sorte i debitori *si parient usuras*, quando il denaro pubblico sia ben collocato: *si bene collocatae sunt pecuniae publicae*; e di fidare quel del pubblico su buone ipoteche: *ne pecuniae publicae credantur sine pignoribus idoneis, vel hypotecis*. Nè i favori che si davano pel credito, non si sarebbe davvero pensato a negarli pel debito, quando la repubblica si fosse indebitata, o le città avessero dato, come dettero per lo *Strykio*, a dissertare: *De civitate oberata*.

« Negare alla repubblica, o alle città, le facilitazioni di liberarsi del debito, consentite per ogni altro debitore; soccorrere il debitore che siasi costretto a usure oltre la misura comune, e non soccorrere allo Stato, non alla città, non al corpo morale; non sarebbe dei Romani balenato alla mente ».

E qui il compianto Mantellini, alla cui autorità in questa materia tutti noi siamo deferenti,

svolge una serie di prove tratte dal diritto romano, le quali dimostrano che è in Roma dove questi precedenti classici del diritto si sufragano, che noi non abbiamo osato compiere un reato scientifico, ma abbiamo continuato tradizioni che hanno nei nostri maggiori la loro sanzione più luminosa.

E, senatore Taiani, ne vuole un'altra prova?

Se volessi svolgerla mi trarrebbe forse fuori dell'argomento; ma la mi seduce a metterla innanzi; si tratta di cose del resto notissime.

Lei oggi citava la non retroattività delle leggi e ricordava parole eloquenti di un grande giurista, esposte in un'assemblea che si commoveva ancora alla voce solenne che ricordava i principî eterni del diritto, ed il mio amico Saredo, nella sua tecnica e serrata argomentazione, risaliva a citare il Digesto, per ricordare con parole non meno eloquenti la sapienza romana, che tutto ciò aveva riferito.

Ma in questo Codice romano dove la non retroattività delle leggi era stata illustrata con parole eterne come la lingua in cui si esprimevano, vi è anche una dichiarazione intitolata: *Ne usurae ultra duplam currant*; per effetto della quale quando intervenivano delle leggi, le quali limitavano l'interesse del denaro o favorivano i debitori, queste per indole loro avevano effetto retroattivo rispetto ad altre leggi, le quali fissavano interessi *ampliores*; cosicchè mentre da una parte noi abbiamo la non retroattività delle leggi, dall'altra, in questioni di usura e nelle condizioni che le usure accompagnavano, le leggi più miti e più dolci avevano l'effetto retroattivo, perchè si consideravano come leggi di ordine pubblico, le quali andavano a favore dei debitori.

Ora io non voglio impelagarmi in questo mare senza sponde del diritto romano; ma era troppo severo il rimprovero fatto dall'onor. Taiani, di avere offeso in questo Roma la sapienza dei nostri padri, perchè io non provvedessi a ricercarla con quella cura che era mio dovere di porvi.

Ma, onorevoli senatori, andiamo a fondo di questa questione; poichè, come ha ricordato molto bene testè nel suo discorso pieno di giovanile vigoria il mio amico Bonasi, qui non siamo in un'aula di tribunale, siamo in un'aula di legislatori; ora è giusto, è equo ehe continui

l'articolo del Codice, il quale toglie ai comuni quella facoltà che concede ai debitori privati?

Ecco come pongo la questione, appunto perchè qui non dobbiamo interpretare leggi dalla cattedra, nè applicarle dai tribunali, ma dobbiamo modificarle e correggerle se non sono esatte. (*Benissimo*).

Quale era il motivo principale che ispirava questo articolo del Codice tanto dibattuto?

Principalmente conviene ricercarne l'origine, e l'origine è aurea, appartiene al periodo più sano e più bello della nostra vita pubblica, quando tutte le libertà economiche, politiche e civili si svolgevano e si contemperavano fra loro.

L'articolo del Codice civile è tratto dalla legge del ministro Cavour del 1857.

Nel 1857 quell'uomo di Stato che cercava di applicare alla patria nostra i principî economici della scuola manchesteriana, mise innanzi la proposta della libertà dell'interesse del danaro. Grande audacia in quel tempo in cui neppure l'Inghilterra l'aveva consentita intieramente e in Francia vivevano gli antichi vincoli, dai quali non ha saputo sciogliersi neppure oggidì.

Evidentemente il Conte di Cavour trovò ostacoli e repugnanze d'ogni genere e dovette rendere omaggio a tali ostacoli e a tali ripugnanze, in quanto non negavano il principio della libertà dell'interesse, ma intendevano di aiutare i debitori di fronte alla proclamazione di quel principio; e allora, come una specie di antidoto ai pericoli che la libertà d'interesse poteva trarre seco, venne la facoltà che è scritta nella legge dal 1857, cioè di poter sciogliersi, non dopo cinque anni dalla promulgazione della legge, ma dopo cinque anni dal contratto, non ostante qualsiasi patto in contrario. Ma fin d'allora si fece l'eccezione dei comuni, la quale fu tradotta integralmente nel Codice civile italiano.

Ora, quando il Codice civile italiano accettò quell'articolo, il Pisanelli diede le ragioni, le quali sono condensate in queste poche parole, che secondo me, non ostante la grande reverenza per l'uomo che le scriveva, non rappresentano allo stato attuale delle cose che altrettante illusioni o altrettante speranze fallite.

Ecco le ragioni indicate dal Pisanelli: « La facoltà di liberarsi prima del tempo stabilito

non si applica ai debiti dello Stato, dei comuni e di altri corpi morali.

« Non era loro necessario una tale cautela, perchè essendo i medesimi soggetti a formalità speciali nella contrattazione, e le loro condizioni economiche presentando in genere maggiore solidità, veniva così a mancare la ragione della legge per comprenderli nell'eccezione stabilita riguardo agli altri debitori ».

Ora, o signori, non una di queste ipotesi regge, non una di queste speranze si sostiene oggidi. Noi abbiamo veduto che valessero quelle formalità di tutela, le quali non impedirono ai comuni di precipitare nei baratri dei debiti più onerosi e più vergognosi.

E noi abbiamo veduto quale era la solidità della loro condizione finanziaria, la quale contrariamente all'ipotesi del debitore, singolo individuo, faceva credere al legislatore del '57, come faceva credere al legislatore del '65 che questi comuni dettassero essi e non subissero la legge dell'interesse nel traffico del denaro. Perchè l'individuo pareva debole in questa lotta contro l'usura, per correggere la sconfinata libertà dell'usura stessa, gli si dava facoltà, non ostante patti in contrario, di svincolarsi dal debito. Ma il comune era forte, era lui, secondo l'ipotesi della legge del 1857 quando i comuni andavano meglio d'adesso e le loro condizioni economiche erano più sane che oggidi; era lui, secondo l'ipotesi del 1865, che, in questa gara della contrattazione del denaro che avviene per le note vicende della offerta e della domanda, dettava la sua legge e diceva la sua ultima parola, e per conseguenza non aveva bisogno di quel presidio del legislatore che era stato dato a favore dei piccoli, a favore dei soli, a favore di quelli che non si chiamavano Governo, provincia, comuni e altri enti fortissimi, infallibili, della cui infallibilità e della cui forza abbiamo ogni giorno prove miserrime. Ora, onorevoli colleghi (*Ilarità*)... è una aspirazione (*Ilarità*)... Onorevoli senatori, è giunto o non è giunto il momento di correggere queste disposizioni? Mi pare una domanda molto più grave e molto più pratica di quello di andare a ricercar nell'ermeneutica dei Codici se si può o no conciliare coi principî del Codice civile la disposizione proposta con questo disegno di legge.

A me pare che il momento sia giunto; per

tutte le ragioni che sono state qui indicate dagli oratori che mi hanno preceduto, e per quelle relazioni di diritto civile col diritto pubblico che furono chiarite con magistrale competenza dall'onor. Bonasi.

E di fatti la maggior parte degli scrittori, dei quali s'invoca l'autorità, ciò non disconoscono; e il libro del Mantellini, che io ho ricordato per la venerata memoria ed autorità dell'uomo che lo dettava, non esita in queste pagine che andrebbero tutte lette, perchè sono tutte auree, di dichiarare che come leggi speciali regolano la materia dei debiti dello Stato all'infuori dell'articolo del Codice civile, così convenga legiferare su questa questione anche per i comuni e per gli altri corpi morali. Quindi è antico questo voto, e non è nato per il capriccio di un cervello solitario, il quale per il desiderio di portare la mano su questo venerato edificio del Codice civile, avesse voluto quasi sfregiarlo con eccezioni scritte su leggi speciali.

Una continuità di studi fatti da scrittori competenti e voti di uomini che tennero alti uffici hanno condotto alle modificazioni proposte col l'articolo 2.

Ma l'onor. Taiani, lo ripeto, col suo emendamento, ha confutato la sua stessa dottrina, perchè se egli fosse stato logico e coerente alla sua dottrina, avrebbe dovuto proporre che si respingesse l'art. 2 e non si sostituisse con quello da lui emendato; oppure avrebbe dovuto emendarlo così: i comuni e le provincie che dopo la promulgazione di questa legge contraggono dei prestiti, se si obbligano al patto in contrario, possono dopo cinque anni dalla contrattazione del loro debito, liberarsi nonostante il patto in contrario.

Così come lo propone, invece, c'è la retroattività, contro la quale si può declamare in tutti i modi che furono da lui esposti in danno delle nostre proposte.

L'onor. Taiani faceva appunto alla Commissione di essersi contentata per scrupolo di coscienza di chiedere al Governo che un articolo di regolamento indicasse che cinque anni dovrebbero essere passati dalla contrattazione dei prestiti, prima che si facesse questa conversione.

In quest'aula abbiamo udito su questo punto ragionare in senso opposto due oratori compe-



tentissimi, i quali votano la legge come il Governo l'ha proposta, cioè il senatore Saredo ed il mio amico Serena.

Ma io credo che vi sia un'osservazione che tolga a questa controversia l'importanza apparente che essa ha assunto. Quando si fissa bene il concetto che qui si tratta di cinque anni decorrenti, non dalla promulgazione della legge, ma dalla contrattazione del prestito, perchè di ciò parla il Codice civile, noi possiamo tranquillamente andare incontro a questa difficoltà che del resto non sarebbe una violazione del Codice, perchè è una legge nuova e speciale, che disciplina una materia che finora non è stata regolata, dichiarando che di questi prestiti non ve ne sono, e quindi la nostra coscienza giuridica, se potesse essere in qualsiasi modo offesa, è messa in accordo con la realtà delle cose.

Primieramente si tratta di prestiti i quali devono essere stati contratti prima del 31 dicembre 1896, la legge lo dice chiaramente per la ragione che non si è voluto che dei comuni abusando di questa legge, si rammollissero nel far nuovi debiti per profittare della legge medesima, la quale con facoltà equitativa da questi debiti li libera. Eppoi dal 1896 alla fine del 1898, quando questa legge potrà andare in vigore, saranno passati due anni, e se voi prendete a modello i comuni che possono profittare di questa legge, e di cui io per debito d'ufficio ho l'elenco quasi stampato nel mio cervello, vedrete che purtroppo i debiti anteriori non sono l'effetto, nè del 1894, nè del 1895, che era l'epoca in cui dopo *le grandi peccata*, e dopo i grandi abusi del credito, i comuni, come lo Stato, sentivano l'obbligo di restringersi e di rinsavire. (*Approvazioni*).

Dunque anche questa non mi pare una questione grossa, tanto più che vi sono dei debiti, i quali, per la precedenza che hanno nella legge stessa, meritano assolutamente di essere curati dal Governo, e questi debiti non cadono in nessun modo sotto quel dubbio dei cinque anni che fu qui giuridicamente sollevato.

Quindi a me pare più appariscente che effettiva nella sua importanza la controversia che si è suscitata. E perchè non spero di poter ottenere con le ragioni che ho messo innanzi, che il senatore Taiani, il quale ha pure tanto aiutato il Governo a far approvare questa legge,

desista dalla sua opposizione, desidero almeno che coloro i quali con me concordano interamente, desistano dai loro commenti dissenzienti.

Dopo queste dichiarazioni le quali non risolvono il ponderoso problema giuridico, ma hanno forse contribuito a mettere nella discussione qualche nuovo elemento, sarei assolto dal continuare nei miei ragionamenti, se non mi premesse di porre in chiaro due cose.

Una è che il creditore con questa legge è privilegiato, perchè essa a suo riguardo usa il massimo dei favori, che si possano immaginare; non quello di mutare un interesse maggiore in un interesse minore, non quello di metterlo nella scelta di prendere il pagamento in cartelle o in contanti, ma di prenderlo interamente in contanti. Ora signori, per continuare l'osservazione fatta dal senatore Bonasi se vi è un privato, il quale, prestando, ad usura altissima ad un comune, ha corso il pericolo di non essere pagato (perchè l'usura altissima significa pericolo di non essere pagato, in quanto che l'elemento dell'interesse è costituito da due condizioni essenziali, la legge dell'offerta e della domanda del danaro e il rischio di assicurazione), e giovandosi dell'assenza di tutela, gli ha imposto degli altissimi interessi, e se viene una legge, per effetto della quale si paga integralmente questo onesto usuraio, e gli si permette di continuare la sua industria col rischio alto di qualche altra applicazione delle sue operazioni di credito, se volete anche onestamente così chiamarle, diremo proprio che questa legge viola i patti umani e divini, come parve al senatore Taiani?

La risposta al Senato. (*Vive approvazioni. Molti senatori vanno a congratularsi coll'oratore*).

PRESIDENTE. Rimanderemo il seguito della discussione a domani.

Voci: No, no. Ai voti! Ai voti!

PRESIDENTE. Avverto che il senatore Ricotti ha annunciato di voler parlare su di un'altra questione.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Naturalmente io non posso avere alcuna autorità per intervenire nei lavori del Senato, ma crederei

che, pure udendo le ragioni che dirà il senatore Ricotti, alle quali cercherò di rispondere colla maggiore chiarezza e brevità, si potrebbe votare oggi quest'articolo, anche per non perdere il profitto di una così alta discussione.

Questa preghiera farei al Senato.

PRESIDENTE. Allora il senatore Ricotti ha facoltà di parlare.

RICOTTI. Ho due proposte da fare relativamente all'art. 2.

La prima si riferisce alla soppressione delle parole « per un periodo di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge » che si leggono nel secondo comma dell'articolo.

La ragione di questa proposta sta nel non creare difficoltà all'approvazione dell'art. 22 che stabilisce che per tre anni la nuova Cassa da istituirsi non può emettere che 100 milioni di nuove cartelle.

Il ministro ha detto che calcola su 300 milioni che possono presentarsi a questa trasformazione.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Al massimo.

RICOTTI. E quale sarà il minimo?

Vi è chi crede che i 300 milioni saranno superati, ma ciò non monta, io prendo i 300 milioni indicati dal ministro.

Ora se in tre anni si potranno convertire 100 milioni ne rimarranno 200, e si potrebbe nel quarto e nel quinto anno assegnare 100 milioni all'anno invece di 30. Mi pare che stabilire un articolo, col quale si prescrive ai comuni che se non fanno la trasformazione nei primi cinque anni non potranno più farla, mi sembra sia una restrizione non necessaria e che potrebbe produrre gravi danni a quei comuni che senza loro colpa, non potranno esser ammessi alla trasformazione dei loro debiti perchè la nuova sezione di credito non può emettere le cartelle occorrenti.

La seconda proposta che faccio è la soppressione dell'ultimo comma così concepito: « Sono esclusi dalla trasformazione i prestiti contratti con la Cassa dei depositi e prestiti ».

Nel comma precedente dell'art. 2 si stabilisce che i debiti fatti dai comuni possono esser trasformati mediante l'immediato pagamento del capitale dovuto al creditore « nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario ». Ma col comma successivo si

esclude da tale facoltà i comuni che hanno debiti colla Cassa depositi e prestiti.

Questa eccezione fatta a favore della Cassa depositi e prestiti non mi pare abbastanza giustificata, e le conseguenze che ne deriveranno sono abbastanza singolari, anzi strane ed ingiuste.

Supponiamo che due comuni abbiano attualmente un debito di un milione, l'uno colla Cassa depositi e prestiti al 5 per cento, e l'altro con un privato al 7 per cento (compresa la ricchezza mobile). Il primo comune pagherà per interesse annuo 50 mila lire, il secondo 70 mila. Fatta la trasformazione colle norme stabilite dalla presente legge, il primo comune continuerà a pagare lire 50 mila all'anno, ed il secondo comune invece dei precedenti 70 mila pagherà soltanto 40 mila lire all'anno. Non è questo un risultato molto singolare e poco equo?

Quello però che salta maggiormente agli occhi si è che dopo aver stabilito che i comuni possano rescindere i contratti coi loro creditori malgrado i patti contrari convenuti, si faccia una eccezione per la Cassa dei depositi e prestiti, cioè si fa eccezione a favore dell'istituto che dipende dal Governo.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Non è così onor. Ricotti.

RICOTTI. Forse farà questo effetto soltanto ai meno intelligenti nella finanza.

Vi ha un'altra considerazione che dimostrerebbe l'inutilità pratica della conservazione della eccezione, poco lodevole, consacrata dall'ultimo comma dell'art. 2.

L'onorevole ministro del Tesoro mi ha insegnato ieri che un comune il quale ha contratto colla Cassa depositi e prestiti un debito da ammortizzarsi in un dato numero d'anni, ha facoltà di redimerlo anche prima della scadenza dell'ammortamento pagando il capitale dovuto alla Cassa al momento della liquidazione. Quindi si può affermare che il diritto che diamo ai comuni di redimere immediatamente i loro debiti coi privati qualunque siano le disposizioni di legge o patto in contrario, i comuni debitori verso la Cassa depositi e prestiti questo diritto già lo hanno per effetto della legge e regolamenti preesistenti.

La ragione per la quale fu introdotta nel progetto di legge l'eccezione stabilita nell'ul-

timo comma del 2° articolo non è evidente, ma pure deve esistere e si deve ricercarla nei concetti generali che informano il progetto di legge.

Lo scopo di questa legge, in complesso, lo abbiamo già detto, è di favorire, per quanto è possibile, i comuni perchè possano diminuire il saggio dell'interesse dei loro debiti che cioè quelli che pagano il 5, 6 ed il 7 per cento possano fare un altro debito equivalente all'interesse del 4 o 4 e mezzo per cento.

Per ottenere questo risultato bisogna emettere cartelle che sono fino ad un certo punto *moralmente*, non *effettivamente*, garantite dallo Stato. Ora l'emissione di queste cartelle presenta una certa difficoltà.

Il ministro del Tesoro non vuole naturalmente emetterne troppe, perchè ciò potrebbe far diminuire un po' anche la rendita pubblica. Quindi sorge un combattimento fra due interessi opposti. Da una parte si vorrebbe largheggiare per favorire i comuni e metterli in condizione di poter convertire i loro debiti dal sei, sette, al quattro per cento, dall'altra parte c'è la resistenza nel non volere emettere troppe di queste cartelle.

Il risultato di questa lotta fu il presente progetto di legge col quale, nei primi articoli, si favorisce largamente la trasformazione dei debiti, e cogli ultimi articoli si distrugge quasi completamente il buon effetto dei primi.

Nei primi articoli si stabiliscono norme lo-devolissime per la conversione dei debiti, ma per dare efficacia a tali disposizioni sarebbe stato necessario che la sezione autonoma di credito comunale e provinciale potesse emettere almeno 100 milioni di cartelle fruttanti il 4 per cento netto in ciascuno dei primi 3 anni che decorreranno dopo la promulgazione della presente legge, onde potere in 3 anni trasformare i 300 milioni di debiti dei comuni e provincie che dovranno esser convertiti; ma questa emissione di 100 milioni all'anno, peserebbe troppo fortemente sul mercato finanziario, e perciò nell'art. 22 si stabilisce che queste emissioni non dovranno, complessivamente, superare i 100 milioni nel primo triennio della sua gestione, ciò che corrisponde ad una media di 33 milioni all'anno.

Proseguendo di questo passo nell'emissione delle cartelle, occorreranno 9 a 10 anni per

poter convertire i 300 milioni di debiti attuali dei comuni e provincie.

Questo risultato a cui conduce la presente legge si riduce ad una vera canzonatura, dovendo la maggior parte dei comuni attendere molti anni prima di aver qualche sollievo nelle loro finanze.

La soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 2 metterebbe i comuni, debitori della Cassa depositi e prestiti, nella stessa condizione dei comuni debitori verso i privati, e sarebbe questa cosa molto opportuna, ma avrebbe l'inconveniente di duplicare il numero dei milioni di debiti consumati da trasformarsi, poichè risulta che i debiti dei comuni verso la Cassa depositi e prestiti, ad interesse superiore al 4 per cento, è appunto di 300 milioni, quanti sono i debiti dei comuni verso i privati.

Egli è sicuramente a scopo di diminuire le domande dei comuni per ottenere la trasformazione dei loro debiti, che fu dettato l'ultimo comma dell'articolo 2, che non trova il suo corrispondente nelle leggi per la trasformazione dei debiti delle isole e di Roma. Vi ha adunque un motivo importante per ammettere l'eccezione alla regola generale della trasformazione dei debiti dei comuni, ma non per questo, l'eccezione cessa di essere odiosa e di danno non giustificato per molti comuni.

Per riparare a quest'inconveniente, senza compromettere l'emissione delle nuove cartelle fruttanti il 4 per cento netto, si potrebbe con questa stessa legge prescrivere che la Cassa depositi e prestiti dovesse ridurre al 4.50, e meglio al 4.25 tutti i crediti che oggi tiene verso comuni e provincie ad interesse del 5 o superiore al 5.

Con tale disposizione i comuni debitori verso la Cassa depositi e prestiti trasformerebbero i debiti in modo vantaggioso senza ricorrere all'emissione di nuove cartelle, ma la Cassa depositi e prestiti dovrebbe sopportare una riduzione alquanto notevole negli utili della sua amministrazione; però, se si tien conto delle condizioni di fatto in cui si trova oggidì la Cassa, si vedrà facilmente che questa diminuzione di lucro nella sua amministrazione è giusta e non compromette affatto le buone condizioni finanziarie in cui si trova.

Si osservi che la Cassa depositi e prestiti preleva i fondi che gli occorrono per darli a mutuo ai comuni e provincie, dai fondi che sono

versati alla Cassa stessa dai risparmi postali, i quali oggidì sommano a circa 500 milioni, e pei quali la Cassa corrisponde un interesse annualmente stabilito per decreto del ministro del Tesoro. Per diversi anni questo interesse fu stabilito nel 3 e mezzo per cento ed allora la Cassa depositi e prestiti faceva i mutui ai comuni e provincie, in massima, al 5 per cento, quindi traeva dai risparmi postali un utile dell'1.50 per cento.

In questi ultimi anni l'interesse dei risparmi postali fu stabilito al 3 e un quarto e quindi al 3 per cento, e finalmente ridotto al 2.88 a decorrere dal 1° gennaio del corrente anno 1898, senza che si sia variato l'interesse dei mutui che la Cassa fa ai comuni e provincie. Per cui oggi l'utile della Cassa nell'amministrazione dei risparmi postali da 1.50, come era alcuni anni fa, è salito a 2.12, ossia ha accresciuto l'utile del 0.62 per cento. Sarebbe quindi cosa equa e un'applicazione di onestà amministrativa, se la Cassa facesse partecipare i suoi clienti in questi utili occasionali. Quindi la mia proposta di ridurre il saggio d'interesse di almeno un mezzo per cento, sui mutui che la Cassa depositi e prestiti ha fatti in questi anni passati alle provincie e comuni, è fondata sui principî di giustizia amministrativa, e faciliterebbe la trasformazione generale dei debiti dei comuni e provincie, ad un saggio d'interesse minore di quello che debbano oggi sopportare; trasformazione che si raccomanda non solo nell'interesse dei comuni e provincie, ma nell'interesse del Governo e indirettamente ancora nell'interesse dell'industria e dell'agricoltura.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Ricotti di trasmettere al banco della Presidenza i suoi emendamenti.

RICOTTI. La mia proposta d'emendamento è condizionata; ho esposto le ragioni al ministro del Tesoro e all'Ufficio centrale.

Se credono di entrare in quell'ordine d'idee, naturalmente l'Ufficio centrale formulerà gli emendamenti, se invece le respingono, non insisterò, per una ragione semplicissima.

I disegni di legge che vengono al Senato, dopo l'approvazione della Camera dei deputati, tanto più se sono leggi importanti, sono difesi dal Governo con l'unico obbiettivo d'impedire qualsiasi emendamento che obbligherebbe il ritorno della legge alla Camera.

Il dispiacere più grave che un senatore può infliggere ad un ministro è quello di proporre un emendamento che obblighi il ritorno del progetto di legge alla Camera.

Questa insistenza del Governo a respingere qualsiasi emendamento, anche di evidente opportunità, mette molti senatori, che per la fiducia che hanno nel Ministero, non vogliono creargli imbarazzi a votare contro emendamenti che pure approverebbero, se il Governo non mettesse tanto impegno a respingerli, per il solo motivo di non far ritornare la legge all'altro ramo del Parlamento.

Nel caso concreto si tratta di una legge importantissima che potrebbe essere migliorata con qualche emendamento al progetto già votato dalla Camera, ma le pressioni del Governo sono così forti, che ogni speranza di far passare qualche emendamento è vana, per cui mi astengo dal formulare le mie proposte di emendamento, e dopo il rifiuto che non dubito di avere dall'onorevole ministro e dall'Ufficio centrale non insisterò.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Io spero d'essere così fortunato di dimostrare al senatore Ricotti che per quella parte delle sue proposte, che mi pare buona, non c'è bisogno di modificare la legge; e spero d'averne il consenso suo in questo, glielo dimostrerò subito: infine dei conti egli tratta di un tema delicato e tecnico che io conosco abbastanza.

Egli dice per prestiti accesi colla Cassa depositi e prestiti, intendo i motivi per i quali non si vogliono trasformare colla nuova sezione di credito.

Io soggiungo un'altra ragione. Poichè operiamo per forza di cose con capitali limitati, i debiti fatti colla Cassa depositi e prestiti non rappresentano quell'usura mordente per la quale si richiede l'azione di questo provvedimento; ma ce n'è un'altra ancora di ragione, e se non l'avesse detta lui, l'avrei detta io.

C'è un continuo movimento nella misura dell'interesse sul danaro. Io ho preso un provvedimento audacissimo che mi fu a torto rimproverato, ed è quello di avere ribassato a 2.88 l'interesse dei depositi postali. L'ho fatto con molta prudenza e in accordo colle principali

Casse di risparmio, e quando ho visto quella di Milano, e la Banca popolare di Milano scendere al 2 75, mi sono fermato per ragioni di contabilità a 2 88, ma se così continuano le cose, sono deciso ad andare anche più giù.

E sono deciso d'andare anche più giù perchè a me non preme d'allettare con alti interessi i depositi a rifuggirsi nelle Casse dello Stato; non m'interessa come economista, nè come ministro del Tesoro.

Ora è giustissimo quello che dice l'onorevole Ricotti. Quando avremo ridotti questi interessi delle Casse postali a interessi miti e dolci, bisognerà fare l'altra operazione, cioè quella di diminuire i saggi degli interessi attivi, cioè dei partiti fatti dalle Casse dei depositi e prestiti. E io sarei temerario se avessi fatto ciò senza vedere gli effetti del rimborso degli interessi sulle Casse di risparmio postali, e farei male l'interesse pubblico se, quando questo risparmio si sia consolidato nonostante il ribasso dell'interesse, non provocassi l'altra operazione, che è quella di diminuire la ragione degli interessi attivi, come ho diminuite gl'interessi passivi.

Ma per fare questo non occorre, un legge, onorevole Ricotti; la facoltà che le leggi vigenti mi danno, mi permettono di fissare con uguale libertà l'interesse dei depositi passivi, come l'interesse dei prestiti della parte attiva della Cassa dei depositi e prestiti. E io ho ceduto all'altro ramo del Parlamento, e per tutte le ragioni indicate da lei, e per altre anche che è inutile di qui dire, perchè è inutile impressionare il mercato con larghe emissioni, quando si sa che si deve cominciare dai prestiti che hanno gli interessi più alti, che sono appunto intorno all'8 per cento, dei quali ella parlava; ho ceduto all'altro ramo del Parlamento perchè aveva in animo di provvedere a questo altro grande bisogno dello Stato, coordinando i depositi postali remunerati a dolci ragioni con interessi attivi di prestiti più miti; ma per far questo, e lo farò, io non ho bisogno di nessuna legge, quelle attuali mi bastano. Quindi non è per poco ossequio al Senato o per chiedergli di lasciare la legge immutata, rimprovero che non tocca a me, ma andrebbe alla grande maggioranza della Commissione, la quale lo ha nell'equità sua trovato con mende così piccole da non ren-

derlo degno di modificazioni, ma perchè non mi occorre mettere nulla in questa legge, e se vi mettessi qualsiasi cosa, diminuirei quelle facoltà che devono rimanere illese nel potere esecutivo. Lasciate illesa la facoltà di segnare la ragione degli interessi dei depositi, deve rimanere intatta anche l'altra dell'impiego di questi depositi. Vede l'onorevole Ricotti che io non sono lontano dal suo pensiero: è cosa che ho in mente da molto tempo...

RICOTTI. Basta che non si tocchi la legge!

LUZZATTI, *ministro del Tesoro*. Mi perdoni, ma se ci fosse bisogno di toccare la legge per fare questa diminuzione dell'interesse direi d'introdurla questa facoltà nella legge, ma dal momento che questa facoltà la ho, che ne userò e prendo impegno col Senato di usarne, è evidente che ella mi darebbe una facoltà che le leggi attuali già mi consentono.

L'altra proposta di mettere in correlazione i due articoli, io pregherei il Senato di non accoglierla, proprio non ce n'è bisogno. E la ragione, per cui non ce ne è bisogno, la dirò oggi al Senato.

Non è un capriccio quello per cui nei primi tre anni mi sono fatto dare la facoltà di emettere cento milioni, ma è per agevolare le operazioni, che ho in corso. Il senatore Ricotti trova facile queste operazioni; io le trovo molto difficili.

Noi non abbiamo ancora compiuto le operazioni della Sardegna e della Sicilia; e per una serie di ragioni, che è inutile indicare qui, si è ultimamente riconosciuta la necessità di aumentare il fondo di dotazione per la Sicilia di altri sette milioni. Ed ho accolta la proposta, fatta dalla Giunta liquidatrice dei debiti della Sicilia, e presenterò un disegno di legge per venirle incontro; proposta di cui il senatore Codronchi, nella sua interpellanza sulla Sicilia, si era fatto difensore in Senato.

Ora io non credo nè utile, nè prudente, nè rispondente ai fini, che queste delicate operazioni debbono avere, l'accumulare la liquidazione dei debiti della Sicilia e della Sardegna, che avverrà nel corso di quest'anno, e nei due anni venturi, e forse si compierà nel triennio, con una troppo larga emissione di cartelle, fatte per le altre parti d'Italia.

E per conseguenza, se io mi oppongo, mi oppongo come ministro del Tesoro, il quale con-

scio delle sue responsabilità, non vuole avventurare queste cartelle nel mondo, perchè si cerchino loro i collocamenti, ma vuole che gli siano richieste dagli Istituti più solidi del nostro paese.

In tal guisa, mantenendosi alto il credito, si favorisce quella mitigazione dell'interesse che sta a cuore del senatore Ricotti.

E qui rispondo anche al mio amico il senatore Serena, il quale oggi ne parlava, appunto intimorito di queste cartelle, che si sarebbero potute rovesciare, come egli dice, sul mercato, il che non voglio. Sapete a chi le raccomando? Agli Istituti di assicurazione, agli Istituti di beneficenza, i quali devono tenere i loro capitali quasi invariabili, perchè le oscillazioni degli altri valori rispetto al capitale sono sicuramente maggiori, agli Istituti i quali potranno calcolare questi titoli nelle ragioni di pagamento che dovranno fare a lungo termine.

Data questa condizione di cose, io, non per non mutare questa legge, ma per ragioni economiche alte, per ragioni finanziarie delle quali assumo tutta la responsabilità, non posso accettare la proposta di togliere i cinque anni, periodo di preparazione sufficiente per una legge di liquidazione, non posso accettare d'iscrivere la facoltà di modificare l'interesse dei prestiti fatti dalla Cassa depositi, perchè questa facoltà la ho e la userò, e ciò ho già dimostrato non teoricamente, ma praticamente, assumendo la responsabilità di diminuire gl'interessi postali.

SARACCO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SARACCO. Se la discussione sarà rinviata a domani, io mi permetterò di fare alcune considerazioni all'art. 2, accettando la questione sul terreno in cui l'ha molto giustamente collocata l'onorev. collega Bonasi. Frattanto debbo presentare una osservazione su quanto ha detto testè il signor ministro del Tesoro. Egli ha detto che non ha verun bisogno di una speciale disposizione legislativa per soddisfare l'onorevole Ricotti, perchè tiene dalla legge la facoltà di stabilire con decreto Reale il saggio dell'interesse dei mutui fatti dalla Cassa depositi e prestiti.

Sta bene, ed è perfettamente vero, che tiene questa facoltà.

Ma crede egli, l'onorevole ministro, di aver la facoltà di retrotrarre gli effetti di questo suo

decreto, di modo che si possa applicare ai mutui contratti presentemente?

Egli è dei mutui di data antica che intese parlare e si occupò singolarmente il collega Ricotti, ed a questi mutui, me lo perdoni l'onorevole ministro del Tesoro, non si potrebbe applicare fuorchè per legge il nuovo provvedimento, che riducesse il saggio dell'interesse ad una ragione inferiore di quella stabilita in contratto.

Tanto è ciò vero che, sebbene l'interesse fosse ridotto negli anni addietro al 5 per cento, pur nondimeno si mantennero vivi gli impegni contratti coi comuni al saggio più elevato, quando cioè l'interesse che si corrispondeva alla Cassa depositi e prestiti era del 6 per cento. Riconosco adunque che il provvedimento al quale accenna l'onorevole ministro del Tesoro, andrebbe a beneficio dei comuni che contraessero debiti nel tempo di poi, ma siccome questa misura di favore non si potrebbe, per mio avviso, applicare ai mutui contratti coll'obbligo di corrispondere l'interesse del 5 e magari del 6 per cento, ne avviene che l'offerta che egli fa all'amico senatore Ricotti di voler ridurre il saggio dell'interesse al disotto dell'attuale, non ha carattere di serietà, e non può soddisfare agli intenti a cui mira l'onorevole senatore.

Con ciò non intendo mica di entrare nella questione più grossa: se, cioè, sia il caso di allargare il credito a favore di altri comuni, più che non è detto in questo disegno di legge.

Questa questione io la lascio intatta, e forse in questa parte non potrei acconciarmi intieramente al parere del collega onorevole Ricotti.

Ad ogni modo, la proposta che egli ha fatto merita, senza fallo, di essere più ampiamente trattata, e sia perchè l'ora è tarda, sia perchè il numero dei senatori presenti è molto ristretto, mi sembra cosa conveniente che la discussione venga rinviata a domani.

Voci. A domani, a domani.

PRESIDENTE. Abbiamo pazienza; ha facoltà di parlare il senatore Ricotti.

RICOTTI. Se vogliono rinviare la seduta a domani, io, dopo le ragioni così evidenti esposte dall'onorevole senatore Saracco, non mi oppongo certamente; però avrei preferito rispondere subito, tanto più che non parlerei che per dieci minuti.

Voci. No, no, a domani, a domani.



LEGISLATURA XX — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1897-98 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 APRILE 1898

PRESIDENTE. Allora stante l'ora tarda il seguito della discussione viene rinviato a domani.

Domani seduta pubblica alle ore 15 col seguente ordine del giorno :

Discussione dei seguenti disegni di legge :

Provvedimenti per il Credito comunale e provinciale (n. 132 - *seguito*);

Riforma delle funzioni delle autorità governative ed amministrative nelle provincie (n. 13);

Divisione dei comuni in classi agli effetti della tutela, consorzi comunali facoltativi, vigilanza e *referendum* (n. 11);

Scioglimento dei Consigli comunali e provinciali (n. 10);

Responsabilità degli amministratori comunali e provinciali (n. 9);

Modificazioni alla legge organica sul Consiglio di Stato (n. 20);

Indennità di equipaggiamento ai sottotenenti di nuova nomina nell'esercito permanente (n. 134 - *urgenza*).

La seduta è sciolta (ore 19 e 5).

---

*Licenziato per la stampa il 25 aprile 1898 (ore 12).*

F. DE LUIGI

Direttore-reggente l'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche