

XCIII.

TORNATA DEL 21 APRILE 1898

Presidenza del Vicepresidente CREMONA.

Sommario. — *Presentazione del progetto di legge: « Cassa Nazionale di previdenza per la vecchiaia e per la invalidità degli operai » — Congedi — Seguito della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti per il credito comunale e provinciale » (N. 132) — Parlano sull'art. 2 i senatori Taiani relatore, Ricotti, Saracco, Boccoardo, Serena, Finali, Saredo ed il sottosegretario di Stato per il Tesoro — Annunzio d'interpellanza — Rinvio del seguito della discussione.*

La seduta è aperta alle ore 15 e 20.

Sono presenti il presidente del Consiglio ed i ministri di agricoltura, industria e commercio, degli affari esteri, della Guerra ed il sottosegretario di Stato per il Tesoro.

Il senatore, *segretario*, TAVERNA legge il processo verbale dell'ultima tornata che è approvato.

Presentazione di un progetto di legge.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Ho l'onore di presentare al Senato un disegno di legge già approvato dall'altro ramo del Parlamento avente per titolo: « Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e per l'invalidità degli operai ».

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro di agricoltura, industria e commercio della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato e distribuito agli Uffici.

Congedo.

PRESIDENTE. Il signor senatore Garzoni chiede un congedo di un mese per motivi di salute; se non ci sono obiezioni, questo congedo s'intende accordato.

Seguito della discussione sul 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 ».

Nella seduta di ieri fu approvato l'articolo primo e fu cominciata la discussione dell'articolo secondo.

TAIANI, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

TAIANI, *relatore*. Avevo presentato l'articolo aggiunto, il 2-bis, perchè, avendo la maggioranza dell'Ufficio centrale riconosciuto una lacuna nella legge e la necessità di colmarla, a me pareva evidente che il colmarla efficacemente dovesse essere ufficio della legge stessa e non del regolamento.

La mia proposta poteva essere un terreno comune sul quale l'Ufficio centrale unanime e l'onor. ministro avrebbero potuto intendersi. Ma, fallita la mia speranza, il mantenere la proposta di quell'articolo diviene cosa inutile e quindi la ritiro.

In quanto al primo emendamento per la eliminazione dell'articolo 2 della clausola « non ostante patto in contrario » io lo mantengo, non avendo gli argomenti de' miei oppositori per nulla scosso il mio coscenzioso convincimento.

Ed ho finito.

RICOTTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICOTTI. Ieri parlando sull'art. 2, aveva accennato alla convenienza di due modificazioni all'articolo stesso, o meglio di due soppressioni. La prima corrispondeva all'inciso che stabilisce il limiti di cinque anni, entro i quali i comuni dovranno compiere la trasformazione del loro debito. Io avevo proposto di sopprimere questo inciso per non mettersi in contraddizione coll'articolo 22.

La seconda modificazione era la soppressione pura e semplice del terzo comma, dove si stabilisce una eccezione a favore della Cassa depositi e prestiti, la quale non sarebbe obbligata a trasformare i suoi crediti verso i comuni. In quanto a questa seconda proposta io aveva poi indicato, come pur mantenendo che i debiti verso la Cassa depositi e prestiti non si convertissero, come si convertono i debiti dei comuni verso i privati, si poteva ottenere presso a poco lo stesso risultato autorizzando la Cassa depositi e prestiti, a diminuire il saggio degli interessi al quale dà il denaro ai comuni.

Questa mia proposta fu in massima accettata dal ministro del Tesoro, il quale dichiarò inoltre che l'avrebbe attuata per decreto reale, come lo autorizza la legge che regola il servizio della Cassa dei depositi e prestiti, e che non occorre quindi fare una legge speciale, e che a momento opportuno e non lontano, avrebbe ordinata questa riduzione degli interessi. Però l'onorevole ministro non ammetteva la soppressione dell'ultimo comma dell'art. 2, che io avrei pur desiderato.

In conclusione mi sarei acconciato alla proposta del ministro, pur trovando inopportuno il terzo comma. Ma dopo il ministro ha par-

lato l'onor. Saracco ed ha detto che il ministro potrà fare questa riduzione di interessi per i debiti nuovi, ma non per i vecchi, che era ciò che appunto volevo io. Quindi io attendo una risposta del ministro per sapere se potrà ridurre al quattro e un quarto o al quattro e mezzo i debiti vecchi, mentre il senatore Saracco dice di no.

Se non lo potrà fare, io non posso più accontentarmi della sua dichiarazione.

Quanto all'inciso del 2° comma che limita a 5 anni la facoltà concessa ai comuni e provincie, per trasformare i loro debiti coi privati del quale io chiedeva la soppressione, le ragioni in contrario addotte dal ministro non mi hanno punto persuaso.

Non ho capito bene le diverse obiezioni sollevate dal ministro, ma mi sono persuaso che non si voleva tale soppressione perchè avrebbe reso necessario il rinvio della legge alla Camera.

Vorrei ora fare una considerazione d'ordine generale.

Uno dei punti cardinali dell'organamento degli Stati moderni, siano essi retti a repubblica o a monarchia, si è quello di avere due Camere legislative; ed una delle ragioni principali d'essere di queste Camere si è quella di approvare, modificandole se occorre, le proposte di legge che vengono in generale presentate dal Governo.

Molte volte succede che leggi importanti presentate dal Governo sono notevolmente modificate nel periodo preparatorio delle Commissioni e nella discussione pubblica. Queste leggi escono così dalla Camera, alla quale per la prima volta furono presentate dal Governo (e può essere indifferentemente quella dei deputati od il Senato), il più delle volte imperfette e quindi la necessità che siano esaminate, emendate, se occorre, e votate dall'altro ramo del Parlamento, prima che siano promulgate.

Al Senato, invece, le leggi più importanti vengono, dopo essere state approvate dalla Camera dei deputati, con la pressione governativa che non sieno modificate, unicamente per non rimandarle all'Camera.

Ora questo sistema è molto difettoso, e nel caso concreto, difettosissimo. E invero, se esaminiamo il corso che ha fatto questo progetto di legge, troviamo che esso fu proposto dal

Ministero in una prima ed in una seconda edizione. La Commissione della Camera ne ha modificati quasi tutti gli articoli, credo 16 sui 25. Altri emendamenti furono approvati nella discussione della Camera, che fu animatissima; emendamenti un po' improvvisati, e quindi si è verificata qualche contraddizione fra i diversi articoli, che bisogna togliere. Ma c'è il veto; non bisogna farlo, perchè il progetto tornerebbe alla Camera. Io non posso votarlo tal quale, appunto per le contraddizioni, che in esso esistono, e che vi si sarebbero ugualmente introdotte, se fosse stato approvato prima dal Senato.

In questa questione dei debiti comunali vi sono due correnti, sia alla Camera come nel Senato, ben distinte.

L'una non vorrebbe che il Governo s'immischiasse nella trasformazione dei debiti dei comuni, che compromettono la solidità dell'andamento del Governo stesso, e non vorrebbe, come il senatore Vitelleschi, che esso s'intromettesse nelle questioni, che possono essere direttamente risolte dagli individui, o dagli enti locali.

L'altra corrente invece vorrebbe assolutamente riparare alle cattive condizioni in cui si trovano i nostri enti locali per errori, o necessità del passato, migliorandone le finanze. Miglioramento che si ottiene specialmente trasformando l'interesse dei loro debiti.

Queste due correnti hanno avuto la loro influenza, e nella discussione avvenuta alla Camera hanno, ora l'una, ora l'altra, trionfato, e così è avvenuto che nella prima parte di questo progetto, si dispone largamente in favore dei comuni; e quando poi si arriva alla parte che riguarda l'emissione delle cartelle, le quali, volere o no, perturberanno un poco il credito dello Stato e faranno concorrenza ai titoli del Debito pubblico, si è compilato l'articolo 22 che rende derisorie tutte le buone disposizioni precedenti.

Con questo articolo 22 la facoltà di emettere cartelle, che sono la base della trasformazione, è concessa in modo così limitato che rende quasi nulla la bontà dei primi articoli.

Prescrive l'art. 22 che nel primo triennio l'emissione si dovrà limitare a cento milioni, e nel primo anno a soli trenta. Dunque per tre anni si potranno emettere 33 milioni in

media all'anno; ma, siccome i bisogni e la convenienza dei comuni di trasformare i loro debiti è grande, e siccome si tratta di convertire circa 300 milioni, così con 33 milioni all'anno ci vorranno almeno nove anni, quindi l'impossibilità dell'esecuzione dell'art. 2, il quale prescrive che in cinque anni la trasformazione debba esser fatta, ed i comuni, invece di vedere accettate nel quinquennio le loro domande, si sentiranno rispondere: Tornate fra sette od otto anni e la vostra trasformazione si farà.

Nelle condizioni attuali rinviare una trasformazione d'interessi a sette, od otto o dieci anni di distanza mi pare sia cosa derisoria. Vi è quindi la necessità di mettere almeno d'accordo questi due articoli.

Questa è la ragione per cui desideravo che in questo articolo fossero soppressi i cinque anni obbligatori per i comuni, salvo poi a ritornare sull'argomento all'art. 22.

Le risposte del signor ministro non mi hanno convertito.

Quanto a conoscere l'intenzione dell'Ufficio centrale, che avrei pur desiderato, non mi fu dato, perchè l'Ufficio centrale non disse parola al riguardo.

Ma suppongo che si sarebbe associato alla proposta del ministro, vale a dire non avrebbe accettata nè la prima, nè la seconda mia proposta.

Per conseguenza non insisto sulle mie proposte e mi limiterò a votar contro questo secondo articolo e contro la legge, per le ragioni che ho esposte al Senato, benchè io sia più che altri favorevole ad una buona legge che assicuri una pronta riduzione degli interessi dei debiti dei comuni e provincie, anche con notevoli sacrifici dello Stato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor senatore Saracco.

SARACCO. Non creda e non tema il Senato che io sia per abusare del suo tempo, sempre prezioso.

Sarò breve, e cercherò possibilmente di essere stringente,

Innanzi però che io dica il mio pensiero sopra quest'articolo di legge che stiamo discutendo, o meglio sopra quella parte dell'articolo stesso che ha formato oggetto di grande contesa, sia nel seno dell'Ufficio centrale, sia, e particolarmente, tra l'onorevole ministro ed il

relatore, consenta il Senato che io faccia una brevissima dichiarazione che mi è interamente personale.

Il Senato non ricorderà, perchè non presumo che le cose che io dico lascino dietro una larga traccia de' miei pensieri; forse il Senato non ricorderà, ma ben io devo ricordare, che in altra circostanza fui di coloro, e se non erro, fui il solo, che nel dicembre 1896 presi a combattere, e combattei fieramente, il progetto che diventò legge con la data, se ben rammento, del 24 dicembre 1896; ed in quella circostanza, prima ancora che la Camera elettiva si pronunciasse sull'argomento, mi adoperai con tutte le forze dell'animo mio a mostrare i difetti gravissimi del disegno di legge presentato dal ministro del Tesoro, che portava per titolo: « Istituzione di una Cassa provinciale e comunale ». Ora pertanto che quel disegno di legge si trova sottoposto alle deliberazioni del Senato, è parso a taluno che, a fiore di logica, io dovessi sorgere a contrastarne l'approvazione.

Nè io avrei certamente tralasciato di compiere quello, che per me sarebbe un dovere, se le circostanze fossero ancora le stesse, e le cose non si presentassero sotto un aspetto interamente diverso, come diceva pur dianzi l'onorevole mio amico il senatore Ricotti, ed amo ripetere anch'io.

Il disegno di legge presentato dal Governo fu talmente emendato dall'altra Camera e profondamente trasformato, che questo che oggi discutiamo non è più che l'ombra del primo, tanto che non è rimasto neanche il nome di allora, ed invece di comparire dinanzi al Senato col titolo superbo che portava dapprima, quello cioè di « Istituzione di una Cassa comunale e provinciale », si presenta sotto la più modesta denominazione di « Provvedimenti riguardanti i comuni e le provincie ».

In tale stato di cose, o signori, poichè l'illustre ministro del Tesoro, che mi duole non vedere al suo banco, e mi auguro rivedere al più presto, pienamente ristabilito in salute; poichè, dico, il signor ministro con quella prudenza politica che lo distingue, ha trovato in se stesso il coraggio e la forza di abbandonare tanta parte del suo programma, non deve recare meraviglia, se io che lodo ed ammiro la magnanima risoluzione presa dall'illustre uomo, mi sia taciuto nella discussione generale che

si è svolta sopra questo disegno di legge, tanto differente dall'antico.

Devo anzi ringraziare, e ringrazio, l'onorevole ministro di avere, come egli disse ripetutamente in quest'aula, fatto tesoro delle considerazioni da me svolte in parecchie circostanze sul delicato argomento, e sarei abbastanza soddisfatto, se le mie povere parole avessero contribuito in qualche maniera sopra le sue risoluzioni.

Parlo dunque del secondo articolo, e non più.

Ieri, prima che si sciogliesse la seduta, ho avuto occasione di dire che, per mio avviso, il senatore Bonasi aveva collocata la questione nei suoi veri termini. Già il senatore Saredo era entrato sullo stesso terreno, ma l'onorevole Bonasi con un discorso veramente succoso, del quale si potrebbe quasi dire che *fecit indignatio versum*, si adoperò assai meno di quel che avessero fatto i suoi colleghi che lo avevano preceduto nell'arringo, a combattere le teorie dell'onorevole Taiani sulla retroattività delle leggi, e sulla violazione degli interessi privati, e sottopose invece al Senato talune considerazioni di ordine elevato, che si possono riassumere così, come sto per dire.

Noi, diceva egli, non sediamo qui come tribunale, siamo legislatori, e come tali dobbiamo considerare le questioni nei riguardi dovuti agli interessi generali del paese che siamo chiamati a tutelare, vale a dire con quello spirito al quale si è informato il Parlamento, quando gli parve di poter approvare i provvedimenti contenuti nelle leggi del 1896 e 1897.

Se allora fu creduto utile e conveniente approvare le disposizioni di legge che si trovano ripetute nell'art. 2 che oggi discutiamo, non si scorge la ragione per cui nel caso presente si debba usare un diverso trattamento quando le circostanze sono ancora le stesse. Lo stesso spirito che ha ispirato le deliberazioni prese allora dal Senato aleggia pur sempre in quest'aula, e deve ispirare le nostre deliberazioni.

E qui il senatore Bonasi avvertiva che, contenuta nel campo legislativo, la discussione che si era sollevata non aveva ragione di essere, giacchè il Parlamento è, nell'ampio senso della parola, sovrano e punto sottoposto al giudizio dell'autorità giudiziaria, ossia di Corti supreme di giustizia, che in altri paesi sono chiamate a giudicare della incostituzionalità o meno degli

atti compiuti dal potere legislativo. Colà si comprende che la disputa abbia luogo, ma presso di noi non si può disputare circa la legittimità del provvedimento legislativo. Quando il Parlamento si pronuncia, ed il Re sanziona il provvedimento adottato dall'una e dall'altra Camera, non c'è caso di discutere sopra le conseguenze che ne possono derivare. È legittimo ciò che viene dalla legge.

La conclusione dovrebbe adunque esser questa, che molti dei ragionamenti fatti sulla non retroattività della legge e sulla violazione dei diritti previsti, si potevano risparmiare, giacché i tribunali giudicheranno sempre in base ai precetti sanzionati dal potere legislativo.

Questa, se non erro, è la sostanza del discorso pronunciato ieri dal senatore Bonasi ed ascoltato con molta attenzione dal Senato.

Se io per avventura non avessi interpretato o inteso bene, egli, od altri, mi potranno sempre correggere. Parlo in buona fede, come mi è parso udire dalla bocca del senatore Bonasi.

Qui, per verità, l'onor. mio amico deve permettere che io gli dica, avanti tutto, che appunto per quest'ultima delle ragioni da esso esposte, vale a dire perchè presso di noi l'autorità giudiziaria suprema non è chiamata a decidere sopra la costituzionalità oppur meno, degli atti compiuti dal potere legislativo, per ciò stesso noi dobbiamo camminare guardinghi nelle nostre deliberazioni, e custodire noi stessi nelle risoluzioni che toccano più da vicino gli interessi privati, seguire cioè le norme di giustizia anche più scrupolosamente di quel che sia necessario, dove può intervenire la Corte suprema di giustizia.

So bene che non ne fa bisogno e sarà temerità la mia, ma il Senato mi vorrà consentire che io ricordi particolarmente il testo dell'art. 29 dello Statuto del regno, che si può chiamare giustamente la legge delle leggi. Ecco quel che dice l'articolo: « Tutte le proprietà senza alcuna eccezione (badate bene, senza alcuna eccezione) sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico, legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte mediante una giusta indennità conformemente alle leggi ».

Ora, è ben sicuro l'onor. Bonasi, è ben sicuro il Senato che le disposizioni di legge che siamo chiamati a votare siano così rispettose del di-

ritto privato, perchè si possa passar sopra a ciò che la legge dice, e chiaramente dice? Verissimo realmente nel tema d'interesse d'ordine superiore, e tale da passar sopra ad una disposizione statutaria, perchè si tratti, da una parte, di salvare i comuni e le provincie da certa rovina, e dall'altro di colpire quei malvagi uomini che furono gli autori diretti di queste rovine?

A questo punto io devo pregare il Senato a voler concedere che io, il più rapidamente che saprò fare, discorra degli effetti che nasceranno dall'applicazione delle disposizioni contenute in questo secondo articolo del disegno di legge che discutiamo, in confronto allo stato presente della nostra legislazione.

Vediamo quello che dice il Codice civile, ed esaminiamo ancora che cosa avverrebbe quando fossero approvate le disposizioni del ripetuto articolo secondo.

È regola di diritto che le obbligazioni contratte in dipendenza di mutuo si estinguono col pagamento del debito, cioè colla restituzione della somma mutuata. Perciò l'art. 1260 del Codice civile, del quale non s'è parlato sino ad ora, stabilisce che mediante offerta reale della somma ricevuta a mutuo, il debitore s'intende liberato, se anche il creditore non accetti il pagamento. Ma tra le condizioni alle quali è alligata questa disposizione di favore pel debitore, ve n'è una (n. 4 del citato articolo) la quale richiede che il termine convenuto per la restituzione sia scaduto, perchè l'offerta reale partorisca il suo effetto, *quando il termine fu stipulato a favore del creditore*.

Or bene, se l'art. 2 che discutiamo diventasse legge, una delle conseguenze sarebbe questa, che i comuni e le provincie potranno sdebitarsi prima della scadenza del termine stabilito in contratto, quand'anco questo termine sia stato stipulato a favore del creditore. Gli enti locali lo potranno fare, i privati no.

Lo stesso privilegio si concede nel caso previsto dall'art. 1832 del Codice civile che non rileggerò, perchè ne abbiamo pieni gli orecchi, tanto se n'è parlato! Ma il fatto sta che anche in questo caso i comuni e le provincie debentrici potranno liberarsi; quantunque non sia trascorso il termine di cinque anni stabilito con questo articolo, e senza il preventivo avviso di mesi sei. Ed ecco un secondo privilegio, di-

ciamo la parola, che si viene a stabilire in favore dei comuni e delle provincie, naturalmente a scapito dei creditori che contrassero sotto la protezione della legge.

Ma la maggiore difficoltà che si voleva superare, e che scomparirà, per effetto dell'articolo 2, si riferisce ai casi previsti dal successivo articolo 1833 che io mi permetto di leggere al Senato, il quale vedrà quale strazio si vuol fare dei sacrosanti diritti della proprietà, guarentiti dallo Statuto del Regno. L'articolo dice così :

« Le disposizioni dell' articolo precedente non sono applicabili ai contratti che stabiliscono la restituzione per via di annualità che comprendono gli interessi e la quota destinata alla restituzione progressiva del capitale. Queste disposizioni che permettono il riscatto sono del pari applicabili a qualunque specie di debito contratto dallo Stato, dai comuni o da altri corpi morali, contratti colle autorizzazioni richieste dalle leggi ».

Quando fosse approvato il ripetuto articolo 2 del disegno di legge in discussione, voi già l'avete inteso, questi debiti contratti in forma di annualità, od altrimenti, diventeranno redimibili, mentre oggi non lo sono: laddove il privato cittadino non sarà ammesso a godere della facoltà del riscatto, tuttavolta che si tratti di debito contratto sotto la forma di annualità comprensive dell' interesse e del capitale! Sia qualunque il saggio dell' interesse, in qualunque forma sia stato contratto il debito, comuni e provincie saranno sempre ammessi ad estinguere il loro debito coll' offerta del capitale ricevuto, e per contro simile facoltà rimarrà sempre negata al cittadino che avrà rilasciato una cartella di debito comprensivo del capitale e dell' interesse.

Ora, o signori, vi pare proprio che si possa, così a cuor leggero, approvare una disposizione di tal natura, che manomette i diritti acquisiti dai cittadini e toglie ogni efficacia ai patti, che tengono luogo di legge?

Qui io m' incontro con alcuni degli oratori, che mi hanno preceduto, e singolarmente col signor ministro del Tesoro, il quale nella seduta di ieri, col suo splendido ed affascinante discorso, aggiunse nuovi argomenti a sostegno della sua tesi, oltre a quelli sparsi a larga mano

nella relazione, che precede il disegno di legge presentato al Senato.

In questa relazione l'onorevole ministro aveva detto, che questa in fin dei conti non era una *esorbitanza* di cui si potesse lagnare quel creditore, che aveva prestato il suo denaro a condizioni onerose, o che tali ad ogni modo sono oggi da riguardarsi pel rinvilimento dell' interesse, dal momento che riceveva, quanto esso deve avere, senza detrazione di sorta.

Quando gli si restituisce il fatto suo, egli non ha diritto a lagnarsi, e può bene intervenire una disposizione di legge che faccia obbligo al creditore di riprendere il suo danaro, del quale potrà disporre a piacimento.

A che d'altronde, soggiungeva l' illustre uomo, a che mantenere in vita quella disposizione di legge contenuta nell' art. 1833, nel solo interesse dei comuni e delle provincie, mentre l' esperienza ha dimostrato, che questa misura precauzionale non li ha salvati dalla rovina, a malgrado la sorveglianza dei prefetti, e delle autorità chiamate a tutelarne gli interessi? È tempo adunque di finirla con questo sistema, e mentre è dimostrato che l' interesse del danaro va rinvilendo tutti i giorni, è piuttosto venuto il momento di studiare, se la misura dell' interesse legale si abbia da mantenere, qual è presentemente del 5. %.

Teoricamente il signor ministro del Tesoro non ha torto, ma con questa legge l' inconveniente, anzi il doppio inconveniente rimane, giacchè non si è osato, e non si osa proporre un provvedimento generale che metta i comuni e le provincie nelle stesse condizioni dei privati, e rimane fermo per gli uni e per gli altri l' eccezione stabilita dall' art. 1833 del Codice civile, secondo il quale il creditore può sempre rifiutarsi a ricevere il pagamento del capitale dato a mutuo, quando la restituzione si opera mediante annualità che comprendono capitale e interesse. Questo stato di cose, piaccia o non piaccia, continuerà a far parte del diritto comune, poichè questa è una legge di eccezione che si riferisce unicamente ai mutui contratti in passato da comuni e da provincie, e non si occupa affatto dell' avvenire.

Se pertanto l' onorevole ministro è dell' avviso, che un diritto nuovo si debba sostituire a quello in vigore, e soprattutto, che la ragione legale dell' interesse, debba scendere al disotto

dell'attuale, e le eccezioni sancite dall'articolo 1833 del Codice civile debbano essere revocate, pensi a presentare le sue proposte al Parlamento. Ma questa non sarà una ragione sufficiente, perchè la teoria possa trovare la sua applicazione a scapito dei privati che hanno contrattato sotto l'impero della legge tuttora vigente.

Ma di ciò abbastanza, e vado diritto al ragionamento dell'onorevole Bonasi.

Secondo il concetto dell'onorevole collega, il Senato non deve arrestarsi davanti a questi scrupoli, perchè l'articolo di legge che discutiamo risponde ad un interesse d'ordine pubblico, salva i comuni dalla rovina, e garantisce largamente l'interesse dei creditori. D'altra parte, diceva l'onorevole Bonasi, con limpida e schietta parola, che quanto altri e più di altri, gli riconosco, il Senato è legato da' suoi precedenti, ossia dalle leggi approvate nel 1896 e nel 1897. Noi abbiamo riconosciuto ai comuni ed alle provincie della Sardegna e della Sicilia e poi al comune di Roma, la facoltà di trasformare i loro debiti a quella guisa che viene proposto col presente disegno di legge; e come potrebbe oggi il Senato disdire le proprie convinzioni, manifestate col voto reso a quei tempi e negare gli stessi vantaggi ai comuni e alle provincie di tutte le altre parti del Regno?

Questo mi pare che dicesse l'onorevole Bonasi, ed egli, nel suo ordine di idee ha perfettamente ragione. Bisognerebbe però che le cose stessero in fatto come egli le ha dette, perchè il Senato si acconciasse a seguirlo nelle sue conclusioni.

Ora, o signori, io credo fermamente che manchi del tutto, o almeno in molta parte, la base del ragionamento fatto dall'onorevole senatore.

Mi rincresce assai che non sia presente il signor ministro del Tesoro, ma ad ogni modo non posso rinunciare al bisogno che sento di invocare l'autorità e la testimonianza della sua parola.

Egli, nel suo discorso pronunciato ieri l'altro, che tutti, amici ed avversari, abbiamo egualmente ammirato ed ascoltato con religiosa attenzione, egli ci fece una viva descrizione delle miserande condizioni in cui si trovano tanti comuni, accasciati sotto il peso dell'usura, di una usura tanto mordente, egli diceva, quale

nessuno fra uomini onesti avrebbe mai potuto immaginare. Ma non appena egli si era arrestato a dimostrare quanto questi poveri comuni avessero diritto alla commiserazione del Senato, nella sua lealtà e nella sua specchiata coscienza ha dovuto riconoscere che questa legge non produrrà per il maggior numero di questi disgraziati comuni alcun benefico effetto. Ciò che facilmente si intende, perchè i comuni maggiormente degni di soccorso, non possono offrire quelle guarentigie che giustamente richiede la legge presente per ottenere la trasformazione dei loro debiti, a condizioni immensamente più miti. Non potranno valersi di queste buone disposizioni della legge, perchè difficilmente saranno in grado di procurare alla Cassa dei depositi e prestiti le garanzie che la legge espressamente richiede. Sta bene, da una parte che si debbano richiedere queste garanzie, perchè lo Stato risponde direttamente o indirettamente del capitale mutuato dalla Cassa dei depositi e prestiti, ma non è men vero che questa condizione annulla per essi gli effetti della legge, mentre tornerà sicuramente di vera ed immediata utilità per altri comuni che non hanno bisogno dell'assistenza dello Stato, onde regolare i loro interessi e far fronte agli impegni legittimamente contratti.

Perciò il mio amico l'onor. Vitelleschi diceva bene nel suo discorso al quale in gran parte mi associo, come pure mi associo a molte delle osservazioni presentate dal collega Ricotti, diceva bene l'onor. Vitelleschi, quando lamentava che facciamo troppe leggi generali «onde evitare inconvenienti minori i quali stanno nella proporzione dell'1 per cento». Egli avrebbe preferito ad una legge generale, delle leggi speciali che provvedessero ai casi singoli, come si è fatto per la Sardegna e la Sicilia, ed io aggiungo per Roma, anzichè prendere un provvedimento generale, che il più delle volte non raggiunge e devia dallo scopo che si vorrebbe conseguire.

Questo egli giustamente diceva; ma io soggiungo che se lo scopo principale dell'articolo che discutiamo, è veramente quello di venire in soccorso dei comuni che versano nelle più miserande condizioni, e sappiamo per contro a confessione del Governo, che questi disgraziati non potranno veder migliorate le loro sorti; ciò vuol dire che manca il fine principale di

questa legge. E poichè manca il fine, deve pur venir meno la ragione principale che potesse mai consigliare di uscir fuori dalla stretta osservanza delle leggi, che sole sono la vera e la più potente salvaguardia della libertà, della proprietà e dell'ordine sociale. Soffra dunque l'onor. Bonasi, che io gli dica che in massima posso bene trovarmi d'accordo con lui, che quando un'interesse di ordine superiore lo richieda, anche gli interessi privati debbano cedere davanti alle altre considerazioni di Stato; ma nel caso di cui qui si discorre, la massima, giusta e legittima in sè, non trova la sua applicazione, sino a legittimare un provvedimento che viola i sacri diritti della proprietà. E non basta. Il senatore Bonasi soggiungeva che non si doveva poi avere tanti scrupoli verso quegli strozzini, i quali avevano condotto a rovina tanti comuni che furono sgozzati da un'usura rivoltante, mentre è già molto, e devono essere ben lieti di poter riprendere i capitali dati a prestito a condizioni tanto onerose.

Ed io mi potrei acconciare a queste sue considerazioni, se questa legge si limitasse a colpire quei tristi usurai che furono la cagione prima della rovina dei comuni. Ma la verità è questa che si troveranno messi a fascio tanto quelli che hanno prestato il loro danaro al 10 al 12 e al 15 per cento, quanto quegli altri che hanno prestato il danaro alla ragione legale.

Ora vi pare proprio che si debbano trattare egualmente gli uni e gli altri, e tutti debbano essere sottoposti ad una stessa misura, senza ricorrere all'origine dei titoli, nemmeno, per sapere se nei loro contratti siensi attenuti ad imporre un interesse del 5, o meno ancora, per cento?

Ma, si è detto e ripetuto, che il creditore non soffre danno quando riceve il suo capitale, non in cartelle, ma in buona moneta. L'argomento ha un valore sicuramente, ma non basta a legittimare il procedimento, che in molti casi torna a pregiudizio del creditore costretto a riprendere il suo capitale, senza la sicurezza di poterlo reimpiegare nelle stesse condizioni in cui lo aveva collocato per la durata di un termine abbastanza lungo, quale si era fissato in contratto. Non è questa la privazione di una parte della proprietà garantita dall'art. 29 dello statuto del Regno? La teorica, che quando l'interesse rinvilisce si possa aver diritto a resti-

tuire il capitale prima del tempo convenuto, questa teoria mi sa di un certo socialismo di Stato che io non ammetto, e quasi oserei dire, che nel fondo della loro coscienza, i colleghi del Senato, non saprebbero accettare. Fu tempo in cui il danaro si poteva collocare a frutto, convertendolo in titoli di rendita pubblica, contro un interesse non del 4, del 5, del 6 e del 7, ma anche dell'8 per cento; e chi vorrà punire questi capitalisti, che diedero il loro danaro a comuni e provincie, ad un saggio di interesse anche più mite, e punto superiore alla ragione legale, ed alle condizioni del mercato di quel tempo? Che dire poi del creditore, che ha patuito il pagamento del capitale e dell'interesse in forma di annualità e di titoli al portatore, che per legge non si possono redimere?

Con queste teorie, lasciatemi dire, si può andare molto innanzi, ma non si sa dove si vada a finire.

Dirò di più, la stessa Cassa di depositi e prestiti fino a questi ultimi anni ha fatto i suoi mutui ad un saggio del 6 per cento; e probabilmente alcuni di questi mutui contratti appunto alla ragione pel 6 per cento, si trovano ancora in vigore. Un comune che conosco ha sempre corrisposto l'interesse del denaro preso a mutuo, nella misura del 6 per cento, perchè contratto in epoca remota, e non è certamente venuto in capo ad alcuno di chiedere patti migliori, solo perchè la Cassa venne più tardi nella determinazione di limitare l'interesse al 5 per cento. Voi intendete punire gli usurai, ma dovete pur pensare che questa legge viene a turbare profondamente gli interessi della gente onesta che tiene in mano un titolo di credito che forse le è pervenuto in virtù di compra e vendita, o per successione e magari con titolo al portatore, di sua natura negoziabile e redimibile entro un lungo spazio di anni, il quale sarà costretto a farsi vivo, onde reinvestire utilmente il suo capitale colla quasi sicurezza di non poterlo impiegare allo stesso interesse, e nemmeno alla ragione legale. O che io non arrivo più a distinguere il vero ed il giusto, e non intendo il significato della parola *proprietà*, o qui siamo chiamati a sanzionare una violazione di legge e di contratto. Queste sono le mie opinioni che molto sommamente dovevo esporre al Senato, prima di dare il mio voto; ed il mio voto per dirlo

ad un tratto sarà questo: accetto l'articolo 2, ma propongo la soppressione delle parole « non ostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario ».

Rimane a dire dei precedenti che contrastano colle mie osservazioni.

Io ricordo ancora come fosse oggi, ed in quest'aula ci deve essere qualcuno che lo ricorda, che discutendosi il disegno di legge per la trasformazione dei debiti dei comuni di Sicilia e di Sardegna, io che facevo parte dell'Ufficio centrale, mi era indotto per un giusto riguardo a quelle travagliate regioni, a rimanere in silenzio, perchè mi doleva sollevare una controversia che dovesse avere l'effetto di creare imbarazzi alla sospirata approvazione della legge. Ma tratto per i capelli ho dovuto dire chiaramente e ruvidamente il mio pensiero, vale a dire, che con quelle disposizioni di legge si faceva nientemeno che del socialismo, e quasi quasi del collettivismo, e che quello era un primo passo che ne avrebbe tratti altri fatalmente con sè, che non si sarebbero potuti evitare.

L'ora era tarda, e s'andò ai voti, che furono 30 contrari sopra 80, e sarebbero stati sicuramente in numero maggiore, tanto da respingere il progetto, se il Senato non si fosse mosso a pietà delle deplorate condizioni dei comuni e delle provincie delle isole. Per la qual cosa a me sembra che questo precedente non sia tale da fare stato per le future contingenze, quando le circostanze sono affatto diverse.

Ma Roma? mi si dirà. Forse che il Senato non ha egualmente approvato il disegno di legge per la trasformazione dei suoi debiti?

Sì, signori, e se c'è un peccatore sono io, che faceva parte di quell'Ufficio centrale, insieme all'onor. Ruspoli, che mi duole di non vedere presente. Fui io, che come relatore ho proposto al Senato l'approvazione di quella legge.

Ma nella relazione presentata al Senato ebbi cura, d'accordo coi colleghi, e poi in questa stessa aula, di avvertire che « l'approvazione della legge non doveva costituire un precedente che si potesse invocare nè per l'estensione della legge del dicembre 1896, che contempla eccezionalmente i comuni e le provincie delle isole di Sicilia e di Sardegna, nè per ciò che si

riferisce alla eventuale creazione di una Cassa di debito provinciale e comunale ».

Si sapeva d'altronde, e questa è pure una circostanza eccezionale, che il municipio di Roma non aveva da trattare, fuorchè con la Banca d'Italia, la quale consentiva alla proposta trasformazione del suo credito. E non è infine da tacere, che l'operazione era suggerita da considerazioni di alta importanza e di pubblico interesse, qual'era quello di somministrare al municipio di Roma i mezzi necessari, perchè gli riuscisse di portare più sollecitamente a termine la grande opera del rinnovamento edilizio della città capitale del Regno.

Quando poi si venne alla discussione in Senato, io mi permisi ricordare le dichiarazioni contenute nella relazione, ed il ministro del Tesoro, nella seduta del 23 giugno 1897, mi rispondeva nei termini seguenti: « Questo progetto non anticipa alcun giudizio sull'altro della Cassa comunale e provinciale... a favore del quale non invocherò mai l'approvazione data al progetto del municipio di Roma ». E l'onorevole ministro ha tenuto parola, o almeno, non so di aver inteso dalla sua bocca che siasi appellato a questo precedente, a difesa dell'articolo che discutiamo.

Però, a chi ben guardi, le concessioni fatte in via eccezionale tanto ai comuni ed alle provincie sicule e sarde quanto al comune di Roma, non possono costituire uno di quei precedenti che vincolano moralmente il Parlamento ad applicare lo stesso trattamento a tutti i comuni ed alle provincie del Regno, che la Dio mercè, non si trovano in così disperate condizioni.

Sarebbe certamente ventura, se lo Stato potesse con mezzi propri, rispettando la legge e la fede dovuta ai contratti, alleggerire il peso degli enti locali, ma quando a conseguire l'intento, occorre manomettere gli interessi privati, io rispondo semplicemente, che il fine non basta a giustificare i mezzi che sono in urto colla legge. Presentate, caso per caso, i vostri provvedimenti, siccome diceva l'amico Vitelleschi, ed io vi seguirò sopra questa via, ma non mi dite che per amore di una pretesa eguaglianza abbiamo il dovere di generalizzare una misura, che poteva essere buona, e lo fu, ma solamente nel riguardo di enti locali, meritevoli di speciali ed eccezionali riguardi. Per la qual cosa noi ci dobbiamo sentir liberi, ed abbiamo il

dovere di investigare, se l'articolo proposto si possa conciliare colle garanzie statutarie e quando voi crediate, come io tengo per fermo, che la proposta del Governo sia costituzionale nel pieno senso della parola, il Senato che è corpo eminentemente conservatore, non può e non deve accordare il suffragio alla legge.

Ma io sento di aver già abusato di troppo della benevolenza del Senato, e non intendo di andare più oltre.

Questo solo dirò: badate bene, o signori, che non è mai che il primo passo che costi.

Oggi noi siamo chiamati a uscir fuori dai termini della legge per favorire la causa di comuni e di provincie, ossia, per metterli in grado di soddisfare con minore disagio i loro impegni verso terzi, e per giungere a questo risultato ci sentiamo in diritto di calpestare gli interessi dei privati. Ma chi vi dice, o signori, che domani non sarete chiamati dalla scuola dei democratici-liberisti, a sanzionare le retroattività di una legge, che atteso il rinvilimento del denaro, avesse per effetto di migliorare la condizione dei creditori, con una riduzione nel saggio dell'interesse legale?

Io mi auguro che i miei timori non siano mai per avverarsi, ma non mi pentirò mai di aver alzato la mia povera voce in difesa dei principî eterni della giustizia sociale. Non so fare rettorica e se sapessi non la farei, ma questo io sento di potervi dire: Guardatevi attorno, o signori, e prima di dare il voto, pensate che camminiamo sopra un terreno che si muove, nel quale le male erbe crescono e tentano di soffocare le piante che portano spica.

E adesso, dirò anche io come diceva ieri il ministro: giudicate.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Boccardo.

BOCCARDO. Signori senatori, nel desiderio, sempre vivo in me, di non prolungare discussioni che mi sembrano già sufficientemente mature, io avrei preferito perseverare nel silenzio che ho tenuto nelle precedenti sedute, malgrado la mia posizione di membro dell'Ufficio centrale e della sua maggioranza, se non mi fosse sorto nell'anima il dubbio che nonostante le dotte ed eloquenti orazioni che abbiamo sentito, vi fosse posto ancora ad alcune modeste considerazioni che, se non erro, non erano state fatte dagli oratori che mi hanno preceduto. Ed allora

più che il desiderio di tacermi, prevalse in me il sentimento del dovere di parlare.

Lo farò brevemente; e lo faccio tanto più di buon animo, dopo aver ascoltato con religiosa attenzione, come sempre mi avviene, il discorso dell'onorevole senatore Saracco, il quale ha cominciato ricordando le parole proferite ieri dal senatore Bonasi.

Il senatore Bonasi aveva richiamato all'attenzione del Senato il fatto singolare di quei paesi, e citava il Belgio (mi pare, se non vado errato, che col Belgio e prima del Belgio fosse opportuno di ricordare il caso della grande Unione americana) di quei paesi cioè nei quali, al di sopra del potere legislativo e con l'intento di tenerlo nei freni della legge, sorge una suprema Corte di giustizia, incaricata d'impedire le deviazioni legislative, mentre invece in altri paesi, come il nostro, l'onnipotenza del potere legislativo non ha da obbedire a simili freni.

Ricordando questo rapporto, l'onorevole Saracco, molto opportunamente, ne traeva la conclusione che appunto perchè onnipotente e scevro da controlli, il legislatore italiano debba essere perciò stesso a mille doppi più guardingo e prudente. E se per caso vien proposto ai nostri congegni legislativi un qualche disegno di legge il quale tenda a ferire profondamente taluni dei principî fondamentali del giure, in quella distinzione, fatta dal collega Bonasi, io trovo, diceva il senatore Saracco, una ragione di più per arrestarci e stare cauti per impedire a noi stessi di entrare in una via così pericolosa.

Ed io sarei completamente della stessa opinione del collega Saracco, se nel progetto di legge di cui oggi il Senato sta occupandosi, e precisamente nel suo articolo 2, mi avvenisse di vedere una di quelle violazioni dei principî fondamentali del diritto che ci scorge il collega Saracco; e direi con lui e appunto per questo, che noi legislatori italiani non abbiamo da temere, o da sperare, o da desiderare il freno dell'alta Corte moderatrice, appunto per questo arretriamoci davanti ad una violazione del diritto; poichè al mondo nulla si ruba, tutto si paga, dice un proverbio antico, e guai a quei popoli i quali fanno buon mercato dei principî fondamentali del diritto; gli errori traggono agli errori, le colpe alle colpe.

Ma posta così, e non poteva porsi altrimenti,

la quistione, io vi invito, signori, a considerare ben bene se quell' inciso dell' articolo 2 della legge che ci sta dinanzi sia veramente attentatorio dei principî del diritto, o non piuttosto di questi principî sia una logica e sana applicazione.

O io m'inganno a partito, o uno dei caratteri distintivi e sostanziali del diritto moderno, del diritto che regge e governa le società più civili e progressive è questo: Mentre il diritto antico - e chiamo antico, non quel sacrosanto tesoro che sta racchiuso nel Digesto, nel Diritto Romano, ma chiamo antico rispetto a noi, rispetto ai moderni il diritto che si è svolto nei secoli di tenebre, e precisamente sotto l'impero del feudalismo - mentre il diritto feudale partiva in quasi tutte le sue istituzioni di ragione privata e pubblica dal concetto dell'immobilità, il diritto moderno parte invece dal concetto del progresso, dal concetto della evoluzione, dell'adattamento. Egli è col concetto dell'immobilità che il diritto feudale permetteva colle sue istituzioni fideicommissarie, colle sue sostituzioni, ad un vecchio cadente con un piede nel sepolcro, di dettare imperterritito la legge della sua volontà e dei suoi capricci a tutte le generazioni che in eterno fossero per succedere a lui.

Il diritto moderno invece cerca sempre in tutte le sue istituzioni di fare omaggio a quella legge evolutiva che domina e governa le società umane, come governa tutto il creato.

Non sembri ad alcuno, che contro ogni mia modesta abitudine di uomo pratico e quasi pedestre, io mi innalzi per arbitrario vezzo a queste considerazioni che altri chiamerà forse nebulose e vane.

No, o signori, queste considerazioni fanno precisamente al caso nostro, e porgono scorta sicura alla interpretazione degli articoli del Codice civile, di quegli articoli che abbiamo uditi così dottamente glossati in queste nostre tre sedute.

L'art. 1832 del Codice civile, che anch'io mi asterrò dal leggere per quella stessa ragione per cui se ne astenne il senatore Saracco, l'articolo 1832 mi pare l'espressione più viva e più evidente di quel principio, di quella tendenza progressiva di adattamento che io dicevo poc' anzi ispirare il diritto privato moderno.

Un giureconsulto della scuola medioevale non

avrebbe certamente affermato mai il principio che sta scritto nell'art. 1832; il principio cioè che il debitore possa, con certe cautele di tempo e di messa in mora, proporre al suo creditore il dilemma: O tu ricevi restituzione integrale del tuo capitale o tu mi riduci la ragione dell'interesse.

Questo dilemma suppone nella legge che lo consente, nel diritto che lo formula, l'omaggio al principio progressivo di cui parlavo poc' anzi; perchè questo dilemma parte dall'osservanza di un fatto di cui si può ben dire ciò che è stato detto in un celebre caso, che splende come il sole, cieco chi non lo vede.

Ed il fatto è questo: non c'è pagina della storia economica dei popoli moderni che non c'insegni che la potenza redditizia del capitale va (aggiungo: va necessariamente, fatalmente) attenuandosi.

Le cause di questo progressivo assottigliarsi e direi quasi volatilizzarsi della potenza redditizia del capitale, e soprattutto del capitale-denaro, sono troppo complesse ed ai signori senatori troppo note, perchè io mi permetta di venire qui a farne cattedraticamente l'esposizione.

Vi contribuisce, a dire tutto in poche parole, anzitutto, la moltiplicata potenza di produzione e la legge ineluttabile delle offerte che tendono sempre a sopraffare le domande.

Vi contribuisce, per ciò che riguarda il capitale-moneta, la cresciuta produzione dei metalli preziosi, che, soprattutto negli ultimi tre secoli, ha assunto una progressione vertiginosa.

Vi contribuisce la creazione degli strumenti del credito e degli infiniti titoli che lo rappresentano, e la loro sostituzione agli ordinari mezzi di scambio.

Ma io l'ho detto, e lo ripeto: non intendo qui di analizzare il fenomeno; mi basta affermarlo. Tutti oggi sono concordi che quel capitalista, il quale, meno di un secolo fa, poteva ancora pretendere sul mercato, senza incorrere taccia, non dirò di usura, ma neppure di soverchia avidità di danaro, il 7 o l'8 per cento, ha visto gradatamente, ineluttabilmente, fatalmente, discendere la facoltà redditizia del suo capitale al 6, al 5, al 4 per cento; ed oggi, signori, nei grandi centri dell'attività mondiale moderna, è ben fortunato il capitale, il quale, all'infuori dei grandi rischi, all'infuori, per

esempio, della navigazione, dove regna il *nauticum foenus*, all'infuori delle industrie più aleatorie e pericolose, riesce, nelle ordinarie condizioni e soprattutto nei mutui, ad investirsi con la modesta ragione del 3 per cento.

È questa, o signori, io mi permetto d'affermarlo, una legge economica nel mondo sociale moderno.

Ora l'art. 1832 del Codice civile nostro, non fu già soltanto, come è stato detto, una conseguenza e quasi un temperamento della libertà degli interessi, proclamata dal conte di Cavour; non è già una eccezione ad altri principii giuridici; ma fu un omaggio reso a questa progressiva tendenza alla riduzione degli interessi, fu una consacrazione delle mutate condizioni economiche del mercato sul quale si formano e s'impiegano i capitali.

È questa la ragione per cui il legislatore ha voluto permettere al debitore di liberarsi, coll'alternativa della restituzione integrale della sorte, o colla riduzione proporzionale dell'interesse.

Ma, se tutto ciò è vero, come mai si spiega (la domanda mi è stata qualche volta rivolta) il successivo art. 1833, che nel suo secondo comma dice: «Esse disposizioni», cioè l'alternativa poc' anzi accennata, «non sono applicabili a qualunque specie di debiti contratti dallo Stato, dai comuni o da altri enti morali, con le autorizzazioni richieste dalle leggi».

Perchè mai — si domanda — questa facoltà di proporre l'alternativa della restituzione integrale del capitale o della riduzione dell'interesse, non deve profittare anche ai grandi debitori, che sono lo Stato, le provincie, e i comuni, e solo deve essere circoscritta all'ambito angusto dei rapporti individuali di creditore persona a debitore persona? La ragione di questo divario vuol essere ricordata, perchè contiene in sè non una sola lezione, ma un complesso di lezioni e di insegnamenti di somma importanza nel caso attuale; e la ragione è questa.

Mentre nei rapporti da persona a persona, da creditore a debitore, la forma più abituale dell'atto di credito è il mutuo, vale a dire la concessione di una determinata somma di danaro ad un determinato interesse e per un tempo determinato, quando invece si tratta di enti morali, Stato, provincie e comuni, la forma abi-

tuale, ed oserèi dire costante, dell'atto di credito, è ben diversa.

Come si fa il contratto di anticipazione allo Stato, ai comuni, alle provincie? Si fa sotto la forma di emissione di titoli di credito, di cartelle di rendita dello Stato, di obbligazioni dei comuni, delle provincie.

Data questa forma del prestito, come si sarebbe potuto applicare il disposto dell'art. 1832 agli atti di credito fatti allo Stato, ai comuni ed alle provincie?

Il creditore in questo caso chi lo ritrova?

Quel titolo al portatore, quella cartella di rendita va nella grande fiumana della circolazione; e quale sarà il creditore singolo a cui Stato, comune e provincia potrebbe rivolgersi per porgli l'alternativa: o capitale integrale o riduzione d'interessi?

Non si è creato come nel mutuo ordinario un unico e semplice rapporto giuridico fra creditore e debitore, ma bensì tanti diversi rapporti, quanti sono, furono e saranno i portatori delle cartelle di rendita e delle obbligazioni che l'ente collettivo e politico ha emesso.

Queste le ragioni, o signori, per le quali l'articolo 1833 ha dovuto di necessità fare una eccezione, e venir meno all'applicazione dell'articolo 1832 quando si tratta di prestito fatto a questi enti.

Pur tuttavia anche per lo Stato, per i comuni e per le provincie hanno vita tutti gli argomenti i quali imperano e determinano la convenienza di poter ridurre gl'interessi a misura ed in proporzione della evoluzione generale del mercato e della riduzione progressiva della potenza redditizia del capitale.

Bisognava adunque trovare, anche per gli enti collettivi, anche per le persone giuridiche, il modo di alleviare il peso dei debiti contratti in anteriori periodi. Questo modo il Codice civile non lo aveva indicato. Lo trova la legge che discutiamo.

Anche per gli Stati, anche per i comuni, anche per le provincie è di sommo interesse di poter compiere quelle *Conversioni* (diciamo finalmente la parola) di debiti, le quali tendono a mettere in armonia con le condizioni generali del mercato un determinato contratto di prestito.

Ora di fronte a questa necessità gli Stati mo-

derni si sono appigliati gli uni ad un sistema, gli altri ad un altro.

Vi furono e purtroppo vi sono Stati, i quali potendo disporre delle carabine e delle mannaie, hanno presto fatta l'applicazione dell'articolo 1832, cioè hanno ridotto il debito *ex auctoritate*.

Di questi Stati oggi ancora ce ne sono parecchi che incutono grandi e ben fondati timori al progredire della civiltà moderna.

Ebbene, questo metodo spicciativo che ha meritato il cinico, ma al tempo stesso giusto motto di colui che disse: *c'est pire qu'un crime, c'est une faute*, questo metodo di riduzione degli interessi ha chiuso inesorabilmente le porte del credito agli Stati che ad esso si sono appigliati.

Ma vi è, vivaddio, un altro metodo che hanno adoprato gli Stati civili; e mi permetta l'onorevole mio collega e maestro senatore Saracco, che io qui mi riferisca un tantino ad una frase del suo memorando discorso di poc' anzi. Egli diceva: ma dove si andrebbe mai se si permettesse, come principio fondamentale di diritto, di poter applicare il dilemma: restituisco il capitale o riducetemi l'interesse?

E l'onorevole Saracco che è maestro e perito in tutto ciò che si attiene alla finanza pubblica degli Stati, sa bene che questo dilemma precisamente si applica, e si applica legittimamente da tutti i paesi che stanno a capo della civiltà moderna, ed io auguro che un giorno possa applicarsi anche tra noi.

Che cosa sono le *Conversioni*?

Ma io parlo delle conversioni vere, vale a dire di quelle conversioni nelle quali lo Stato debitore si volge ai creditori suoi e dice: Le condizioni del mercato sono tali che mi permettono di farvi questo dilemma, signori creditori. Io mi sono fatto prestare alla ragione del 5 per cento, poniamo, 20 anni fa, un capitale. Siccome oggi io ho la certezza che potrei trovare il prestito alla ragione del 4, io vi offro onestamente di restituirvi al cento per cento il vostro capitale, oppure di contentarvi di un interesse del quattro.

Questa, o signori, è delle operazioni finanziarie la più giusta, la più legittima, la più santa che si possa compiere; ed è sulla base di questa operazione che l'Inghilterra ha oggi potuto assidere sopra fondamenta di granito la sua finanza pubblica. Ma per farla, questa ope-

raziane (sia detto di passaggio, ma non è mai inutile ricordare certe verità), per farla questa operazione, occorrono certe condizioni.

Prima di tutto, è necessario che lo stato del mercato lo permetta; in secondo luogo fa d'uopo che la rendita pubblica, non per un mese, non per un anno non per due nè per tre anni, ma per un lasso di tempo abbastanza lungo, che io credo debba prudentemente portarsi fino a circa cinque anni, si trovi al di sopra della pari; in altri termini è necessario che il capitalista sappia bene che è tutto suo tornaconto l'accettare del dilemma il secondo corno, cioè di contentarsi di un interesse minore, piuttosto che prendere il capitale che non potrebbe impiegare ad interesse maggiore. Purtroppo noi siamo lontani da questa condizione: ed anche qui mi sia permesso una brevissima digressione.

Si è citato ieri da un egregio e carissimo amico, il senatore Serena, in appoggio di questo progetto, la legge con la quale il 5 per cento italiano è stato colpito dalla così detta imposta del 20 per cento. Io provai un certo senso di rammarico quando ho sentito citare quel fatto in appoggio del presente progetto di legge.

Signori, è tempo di dire tutta intera la verità. Quando una cartella di debito pubblico italiano, emanato sotto il Governo delle antiche provincie, era venuta in possesso di un portatore, di un capitalista, con l'affermazione che del suo capitale avrebbe il 5 per cento esente da qualunque imposta presente e futura, non fu agli occhi miei atto commendevole nè meritevole di plauso quello col quale quel titolo si colpì dapprima con l'8 per cento e poi l'altro atto compiuto da un uomo alla cui memoria m'inchino, da Quintino Sella, quell'atto col quale l'imposta fu portata al 13.20 per cento. So bene, che si disse allora a giustificarla, che mentre da una parte con l'imposta del macinato si colpiva il povero, dall'altra dovevasi colpire il ricco, quasi che il portatore di rendita fosse sempre ricco!

Si colpiva il risparmio, si assiderava la molto fievole forza di capitalizzazione e di previdenza che ci è in Italia. E quando l'imposta del 13.20 fu portata al 20 per cento non si dica (io non posso per conto mio tollerare che si dica) che si compì un atto provvido e benefico.

Io non ho rimorsi a questo proposito, perchè votai contro quella legge che non mi apparirà mai giustificata dalle distinzioni e restrizioni mentali molto sottili sulle quali si è voluto appoggiarla; nè avrei sognato di far qui questa digressione se ieri dal senatore Serena non fosse stato citato quel fatto, che secondo me, non ha relazione alcuna col caso presente, a giustificazione delle disposizioni dell'art. 2 della legge...

SERENA. Domando la parola.

BOCCARDO... Non se l'abbia a male il senatore Serena; egli sa benissimo che io ho la più alta venerazione del suo ingegno e del suo patriottismo, ma consentirà che molto remissivamente io esponga intiere, come le sento, le mie opinioni. Ora torniamo a bomba. Che fa questo progetto di legge? Viola forse quei sacrosanti eterni principî di diritto che invocava così sapientemente il senatore Saracco a tutela della giustizia e della proprietà?

Non facciamoci dei diavoli dipinti per il piacere poi di combatterli. Secondo me, questo inciso, *salvo ogni patto in contrario*, che sta racchiuso nell'articolo 2 della legge, non attenta ad alcun principio di giustizia e di proprietà. Non viola alcuno degli articoli fondamentali del Codice. Questo inciso rende possibile l'applicazione ai comuni e alle provincie, di quel principio di diritto sancito nell'articolo 1832, che prima possibile non era.

Affinchè i comuni e le provincie possano fruire del beneficio di cui gode il debitore privato e di cui con le conversioni gode lo Stato, era necessario eliminare quell'ostacolo della pluralità dei creditori. Siccome il comune e la provincia non possono rivolgersi *singulatim* a tutti i portatori di cartelle e di obbligazioni per proporre l'alternativa che può proporre il privato, è necessario eliminare questa difficoltà.

La legge la elimina, con un sistema che io mi permetto di chiamare molto ingegnoso; imperocchè ingegnossissima è veramente quella combinazione, la quale, creando una sezione autonoma della Cassa dei depositi e prestiti, fa sì che i comuni e le provincie debitori possano rivolgersi a quel singolo creditore a cui si rivolge colui che ha contratto un mutuo. Questo ente intermediario fra il comune e i suoi creditori, rende possibile il riscatto, non semplice trasformazione, perchè il comune si libera pagando il

capitale integrale, quando il creditore non si accontenta di un interesse minore. Eliminato quindi l'unico ostacolo che rendeva impossibile l'applicazione dell'art. 1832, dove è la violazione della legge? È resa invece possibile l'applicazione di una legge, secondo me, savia e provvida la quale si uniforma al principio fondamentale della progressività del diritto moderno.

I comuni e le provincie non hanno più l'obbligo di andare a battere alle porte dei singoli loro creditori; c'è un creditore unico a cui possono rivolgersi e che assume a suo carico il dilemma: o restituzione integrale o riduzione di interessi.

Nè, io confesso, mi posso molto preoccupare di un'altra obiezione che non dall'onor. Saracco, ma dall'onor. mio amico Vitelleschi è stata fatta. Ecco qui una nuova inondazione di cartelle, di titoli di debito pubblico che verranno a deprimere il già non fiorente stato del credito pubblico italiano.

Oh! no: anzitutto questa cartella differisce dalla cartella di rendita per un carattere fondamentale: non va all'estero, è un titolo assolutamente limitato ai confini del paese.

E siccome il credito pubblico di uno Stato oggi non si misura ai confini dello Stato, ma è dominato dalle leggi che imperano sopra il mercato generale, questi trenta milioni di più che all'anno verranno a circolare nei soli confini dello Stato, in verità non mi sembrano costituire quella pericolosa concorrenza al nostro credito pubblico che a taluni dei colleghi è sembrato.

E poichè ancora ho la parola, non volendo abusarne che per pochi minuti, io mi propongo di sottomettere all'onorevole senatore Ricotti alcuni dubbi sulle osservazioni che a lui suggeriva quest'art. 2.

Non mi pare che egli abbia sollevato la questione di diritto, intorno alla quale si è discusso fin qui.

Egli invece faceva delle obiezioni d'indole pratica alle disposizioni dell'articolo in esame. Perchè, diceva egli dapprima, il beneficio che verrà ai comuni da questa riduzione dei pesi degl'interessi non lo accomuneremo noi anche ai comuni che già sono impegnati in debiti colla Cassa depositi e prestiti?

Perchè non si verrà, con questa o con altra legge opportuna, a ridurre gl'interessi anche

per questi debiti anteriormente contratti colla Cassa depositi e prestiti alla ragione del 4 o del 4 e mezzo per cento?

Ecco, onorevole Ricotti, io sarò forse giudicato da lei eccessivamente timido; ma io considero la Cassa depositi e prestiti come una di quelle grandi macchine complesse, le quali si trovano in un equilibrio molto instabile e che non bisogna sottoporre a scosse frequenti.

La Cassa dei depositi e prestiti è un enorme banchiere, il quale da una parte riceve valori cospicui e dall'altra questi valori cospicui impiega.

Fra i valori che riceve vi sono quelli, agli occhi miei particolarmente degni d'attenzione, che sono formati dal risparmio.

Io ho per il risparmio popolare un sentimento quasi religiosi di rispetto: mi fa paura tutto ciò che minaccia di comprometterlo; e perciò mi fanno paura le istituzioni aleatorie che io vedo oggi pullulare nel nostro paese per allettare i poveri risparmi dell'operaio, promettendo mari e monti, mentre poi non potranno che tradursi in amare delusioni.

È perciò ancora che mi pare degna di molto riguardo la condizione in cui si trova la Cassa dei depositi e prestiti dirimpetto alle Casse postali di risparmio.

Non dimentichiamo che questo risparmio italiano che è ancora abbastanza fiacco, se lo paragoniamo a quello delle altre grandi nazioni civili, per esempio della Gran Bretagna e degli Stati Uniti, non dimentichiamo che questo risparmio così fiavole ha già raggiunto oggi nelle Casse postali la cifra rispettabile di un mezzo miliardo. Non dimentichiamo che la Cassa dei depositi e prestiti di questo risparmio ne ha circa tre quinti ed anche più, ad essa confidati.

Non dimentichiamo che questi risparmi possono essere dall'oggi al domani, colla mora di quindici giorni, domandati in restituzione, e che non mancano mai purtroppo le tristi occasioni che possono produrre un improvviso panico.

Ebbene, non dimentichiamo questa condizione della Cassa dei depositi e prestiti, non creiamo nuovi carichi o diminuzioni di introiti, non esponiamola ad eventualità che possono divenire soverchiamente pericolose. Certo verrà il giorno che anche la Cassa dei depositi e prestiti ridurrà, quando le condizioni del mercato

lo permettano, e che il potere esecutivo con leggi lo consenta, l'interesse dei prestiti, ma di quei futuri. S' intende di prestiti futuri, perchè come l'onorevole Saracco ha molto opportunamente ricordato, quanto ai prestiti oggi accesi, sarebbe assolutamente impossibile e illegittima la riduzione...

RICOTTI. Senza una legge...

BOCCARDO... Ma questa legge la possiamo noi invocare, date le condizioni molto delicate, in cui si trova la Cassa dei depositi e prestiti? Io confesso che, chiamato a dare il mio voto ad una legge, quale la desidera il senatore Ricotti, mi troverei molto imbarazzato. Sarà un errore, ma dico quel che sento.

L'altra osservazione che faceva il senatore Ricotti è molto arguta. Egli trovava una manifesta contraddizione fra la disposizione dell'articolo 2, che vincola a cinque anni la possibilità dei prestiti, e quella dell'articolo 22, la quale stabilisce pel primo anno in solo trenta milioni, e nei primi tre anni in cento, la possibilità di dividere la torta, molto piccola, al paragone del grande numero di quelli che si affacciano per mangiarla. Questo è giustissimo, ma non mi sgomenta questa contraddizione, perchè, se nel primo anno si impiegheranno i trenta milioni per soccorrere i più malati, se nel primo triennio s'investiranno i cento milioni nel soccorrere, non dico i convalescenti, ma i meno minacciati dal male, quando si arriverà al quinquennio, non dubiti il senatore Ricotti, verrà una nuova legge.

RICOTTI. Allora va bene...

BOCCARDO... Purtroppo è così!... Bisogna pigliare il mondo come è, non come noi lo vorremmo; e il mondo oggi è alla molteplicità delle leggi.

Mi permetto ancora un'osservazione che sottopongo all'amico senatore Ricotti, il quale, con molta finezza diceva che questa legge deve qui passare, perchè il Senato deve approvare tutto, perchè altrimenti la legge tornerebbe alla Camera. In regola generale, sono d'accordo con lui, anzi mi sia permesso fare una dichiarazione.

Ho l'onore di appartenere a questo corpo da 21 anni, e mi sono sentito frequentemente un poco umiliato da questa condizione di cose che costringe più volte il Senato a non usare con piena libertà della sua alta prerogativa.

Ma, io chieggo, è proprio in questa occasione che noi ci ergeremo e c'impunteremo a volere rimandare questa legge all'altro ramo del Parlamento, perchè la troviamo imperfetta e bisognosa di miglioramenti?

Per conto mio, credo che se tutte le leggi che abbiamo votate in questi ultimi anni fossero state difettose nella misura in cui lo è la legge presente, credo che il Senato potrebbe andarne molto contento. Per cui questa considerazione fa nell'animo mio una impressione molto minore di quello che sogliono farvi le osservazioni sempre argutissime del senatore Ricotti.

Io con candido spirito e con aperta parola porto la convinzione che questo progetto di legge non violi e non attenti ad alcun principio fondamentale di proprietà, di giustizia, di civiltà, di diritto, credo invece che con qualche lieve difetto questa legge provveda ad interessi gravissimi e di alto momento, e non esito quindi a darle il mio voto.

SERENA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERENA. Non mi dolgo che il senatore Boccardo abbia ricordato il mio nome, anzi egli mi ha fatto un onore del quale vivamente lo ringrazio; mi dolgo soltanto che egli abbia affermato che io citai il caso della rendita in appoggio della legge che oggi discutiamo.

Quel caso fu da me citato, non per paragonare la presente legge a quella con cui si elevò la tassa di ricchezza mobile sulla rendita, ma la tesi giuridica che in quel momento si discuteva, cioè che lo Stato, per un alto e riconosciuto interesse pubblico, possa derogare a convenzioni precedentemente stabilite.

Non aggiungo altro.

FINALI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FINALI. Ho chiesto la parola non per fare un discorso, ma per fare una semplice dichiarazione delle ragioni del mio voto.

Alcuni colleghi mi hanno manifestato il pensiero, che in questo art. 2 non sia ben chiaro, che il creditore possa sfuggire alla riduzione degli interessi ritirando il suo capitale.

Se questo fosse, si tratterebbe di una vera riduzione forzata, ma questo non è.

Nell'insieme della legge, nelle dichiarazioni contenute nella relazione, ed in quelle che ha

fatto il ministro del Tesoro, risulta chiaro che non s'impone la riduzione degli interessi, ma si mette al creditore innanzi l'alternativa, o di accettare le nuove cartelle rappresentative del debito del comune, con un minore interesse, o di ritirare il suo capitale, che investirà nel modo che crederà meglio.

Su questo punto non mi pare che vi sia alcun dubbio. Se fosse il contrario, io non potrei dare il voto favorevole al progetto di legge.

Poichè si sono ricordate altre leggi ed altri precedenti, mi sia lecito di ricordarne alla mia volta uno molto grave non antico. Ai portatori delle cartelle fondiari del Banco di Napoli è stata imposta coattivamente la riduzione degli interessi dal 5 per cento lordo al 3 e mezzo per cento netto, con analoga riduzione del valor capitale.

Se anche qualcuno per sottili indagini di diritto potesse ritenere che non fosse l'art. 2 intieramente conforme a certi principi scritti nel Codice civile, tutt'al più questo sarebbe un peccato veniale in confronto di un peccato mortale.

Non credo poi che in questa discussione sia opportunamente citato ciò che si è fatto rispetto alle rendite del debito pubblico, giacchè nelle leggi che riguardano le rendite del debito pubblico si è studiosamente e sempre evitato di dare alla disposizione legislativa l'aspetto di una riduzione di rendita, mentre non erano altro che una imposizione di tassa.

Si può rimproverare, e con buone ragioni di ordine finanziario ed economico, che questa imposta da 8.80 per cento sia stata cinque anni dopo portata al 13.20 e venticinque anni dopo al 20 per cento; ma questa è una critica che va all'aliquota dell'imposta, la quale non solo riguarda l'interesse sui titoli del debito pubblico, ma colpisce tutti gli interessi i quali si corrispondono sopra prestiti di danaro, ipotecari o no che sieno.

E qui mi permetta il mio amico Boccardo, che ha parlato con tanta eloquenza di questo argomento, di rettificare un poco, se mi è lecito, una sua proposizione, fondata forse sopra un inesatto ricordo.

Le nostre cartelle, i nostri titoli di debito pubblico non hanno mai portato la dichiarazione che sarebbero esenti da qualunque im-

posta presente o futura; portavano scritto soltanto che sarebbero esenti da qualunque imposta speciale; onde quando nel 1868 fu ordinata la ritenuta della tassa sui titoli di rendita, fu ciò materia di ampia discussione e si oppose essere la ritenuta una imposta speciale.

No, non era un'imposta speciale nell'essenza, ma era un metodo speciale di riscossione; il quale fu determinato specialmente dalla circostanza, che mentre la legge del 1864 sottoponeva all'imposta di ricchezza mobile anche le rendite sul Gran Libro, in fatto poi, mentre pagavamo 300 milioni e più d'interessi pel debito pubblico al portatore, ne erano denunciati dai portatori dei titoli stessi appena 30 milioni, ossia un decimo.

La questione quindi non fu, se fosse un'imposta speciale o no nella sua essenza, ma riguardò soltanto un metodo di riscossione, e non credo che il Governo e il Parlamento meritino per tal fatto l'accusa di aver mancato ad una promessa solenne fatta dalla legge per i titoli del debito pubblico.

Concludendo, io che ben ricordo la legge che fu qui approvata senza gravi contrasti intorno alle cartelle fondiari del banco di S. Spirito, e più propriamente, e specialmente perchè ricordo quello che fu fatto per quelle del banco di Napoli; io che, appunto per scrupolosa osservanza dei principî di diritto, mi opposi, disgraziatamente invano, a quella forzosa riduzione d'interessi e di capitale, darò voto favorevole a questo articolo, il quale, secondo me, non offende fundamentalmente alcun diritto, poichè non obbliga i creditori a subire la condizione del minore interesse, ma accompagna la riduzione dell'interesse all'offerta del capitale corrispondente al prestito.

E quando i paesi più civili e più ricchi hanno proceduto alla diminuzione degli interessi in questa guisa, me lo perdoni il senatore Taiani, di cui ieri ho ammirato la dotta e vibrata eloquenza, non furono mai accusati di aver manomesso nè i principî naturali del diritto, nè le disposizioni scritte dei Codici. (*Approvazioni*).

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Il mio ufficio è reso molto facile dalle di-

scussioni dotte che si fecero ieri ed oggi in quest'aula.

Quindi io, essenzialmente, non ho bisogno più di discutere le gravi questioni di diritto pubblico e privato, che tanto interessarono i signori senatori, nè mi sentirei, d'altra parte, pari all'altezza di quest'assemblea e alla sua sapienza, ove io dovessi prendere parte a questa discussione. Però ho l'obbligo di dire brevi parole sulle speciali osservazioni che vennero rivolte al Governo: ho quest'obbligo per quanto io possa presumere che la mia parola non muterà la convinzione degli oppositori, perchè, se l'onorevole Ricotti già in principio del suo discorso annunciò che non fu in alcun modo convertito dal ministro del Tesoro...

RICOTTI. In una delle questioni.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*... sia pure in una delle questioni, non posso certamente presumere di convincerlo, perchè, se da molti anni sono modesto collaboratore dell'onorevole ministro del Tesoro, non mi avvicino, nè mi avvicinerò alla sua alta sapienza, alla sua somma dottrina.

L'onorevole Ricotti chiamò l'attenzione del Senato su due questioni: disse innanzi tutto che occorre sopprimere il termine di cinque anni per procedere alla trasformazione dei prestiti o debiti proposto coll'art. 2. Secondariamente disse che non approvava l'esclusione dalla trasformazione dei prestiti contratti colla Cassa depositi e prestiti, e parlando di questa seconda questione, venne pure incidentalmente a parlare degli interessi sui mutui colla Cassa medesima.

Credo di avere riassunto esattamente la questione che l'onorevole senatore Ricotti volle sottoporre all'attenzione del Senato e del Governo.

Quanto alla soppressione dei cinque anni io credo che questo termine contenga una misura prudente. Fu da tutti riconosciuto che qui si tratta d'una legge eccezionale, si tratta d'una legge di deroga, e conviene che sia determinata anche nel termine, e che questo sia il più breve possibile.

Io credo pertanto che questo termine debba essere mantenuto, perchè ritengo che corrisponda allo stato delle cose. E se vi saranno altre urgenze, come benissimo disse l'onorevole Boccardo, si potrà allora, trascorsi i cinque

anni, provvedere, ma questa non può essere una ragione, perchè fin da ora si estenda il termine proposto. Neppure per le considerazioni già svolte dall'onor. Boccardo, io credo che vi sia contraddizione tra l'art. 2 e l'art. 22, anche perchè l'art. 22 non limita il tempo delle operazioni di emissione delle cartelle, e l'art. 2 contempla unicamente il termine in cui gli enti possono approfittare per domandare questi mutui speciali.

L'onorevole senatore Ricotti secondariamente disse: perchè voi escludete dalla trasformazione i prestiti contratti colla Cassa depositi e prestiti?

Ma la ragione è evidente: lo scopo della legge attuale è completamente diverso dallo scopo delle leggi e dei regolamenti che disciplinano la Cassa dei depositi e prestiti. Questa provvede per massima ai casi normali ordinari, qui invece si provvede a casi del tutto eccezionali.

I congegni sono diversi, e non possiamo confondere l'una cosa coll'altra. Lasciamo perciò che i mutui della Cassa dei depositi e prestiti corrano la via ordinaria, e che i mutui invece, che sono contemplati in questa legge eccezionale, si facciano sotto l'egida di speciali disposizioni. Si disse pure: ma in allora avremo dei mutui contratti colla Cassa depositi e prestiti a un saggio d'interesse un poco più oneroso di quello dei prestiti autorizzati colla legge attuale. Ma è da considerare che i prestiti della Cassa depositi rappresentano uno stato normale di cose, mentre quelli contemplati dalla nuova legge servono a liquidare un passato doloroso; ed è quindi naturale se le condizioni di questi ultimi siano un poco più favorevoli. Se poi vogliamo considerare la questione nell'effetto di ridurre o di moderare gli interessi già dovuti alla Cassa depositi e prestiti, essa involve considerazioni finanziarie di altra importanza, di altra natura, sulle quali, mi permetta il Senato, di non interloquire.

Se potessi peraltro esprimere una mia opinione, questa sarebbe che per i mutui già contratti colla Cassa depositi e prestiti non si possa, almeno per ora, diminuire il saggio degl'interessi. Quanto al saggio degl'interessi per i contraenti vi sono speciali disposizioni che contemplano la materia, ed è riservato ogni provvedimento al riguardo; ma, lo ripeto, è una

questione d'ordine finanziario che, come disse bene l'onorevole Boccardo, ne involve altra d'indole assai delicata, che non conviene turbare in questo momento.

Il senatore Taiani, mentre ritira il suo articolo aggiuntivo, mantiene la soppressione delle ultime parole dell'articolo 2: « nonostante patto in contrario », e l'onorevole Saracco, con molte considerazioni, venne pure in questo avviso, dicendo: io lascio in piedi tutta la legge, la quale, anche senza questa clausola, potrà avere tutta la sua esplicazione.

Questo non è perfettamente esatto, perchè la legge appunto volle contemplare quei debiti che sono i più onerosi, i quali, diversamente, per gran parte non potrebbero essere riscattati, nè pagati, se non vi fosse nell'articolo 2 la clausola: « nonostante patto in contrario ». E questa condizione di cose si verifica specialmente nei casi in cui i debiti sono contratti mediante emissione di obbligazioni al portatore, per le quali, oltre ad esservi un piano prestabilito di ammortamento, non sarebbe possibile un accordo con tutti i singoli possessori, ed è necessario che vi sia questa clausola perchè si verifichi l'impero della legge; tale disposizione quindi si risolve in una condizione *sine qua non* per la pratica applicazione della legge stessa, la quale diversamente non potrebbe essere applicata a tutti i casi a cui rivolse la sua mente il Governo nel presentarla, e la Camera dei deputati nell'approvarla. Quindi non possiamo accettare neppure l'emendamento dell'onorevole Taiani, col quale si mantiene la soppressione dell'ultimo titolo dell'articolo 2: « nonostante patto in contrario ».

Il senatore Saracco con grande autorità e dottrina svolse molte considerazioni, sia contro le parole dell'art. 2 « nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario » di cui brevemente ho tenuto parola, essenzialmente facendo cenno di un inconveniente pratico che si verificherebbe ove questa clausola fosse ammessa dal Senato, sia contro l'insieme del progetto di legge.

Innanzi tutto avvertiva che questo progetto contiene disposizioni gravi, e in ciò non v'è dubbio, perchè sono pari alla gravità dell'argomento, ma non sono difformi, come venne dimostrato da molti senatori, con assai più competenza di quanto io possa fare, dal nostro di-

ritto pubblico, non contrari all'esplicazione della nostra vita economica e sociale.

L'onorevole Saracco disse che questa legge mette a fascio tutti i crediti e debiti d'ogni specie; ma l'art. 3 invece disciplina l'applicazione e l'esecuzione della legge in un modo assai diverso, perchè appunto in questa parte si prescrive che criteri speciali devono assidersi coll'indicare norme precise per le concessioni, non abbandonandole all'arbitrio, e per venire in soccorso di quei bisogni più urgenti, in cui si trovano gli enti contemplati in questa legge...

SARACCO. Preferenze!...

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro...* Non preferenze, ma seguendo una graduatoria secondo i criteri stabiliti dalla legge.

L'onorevole Saracco disse inoltre che i precedenti non si possono invocare, perchè allora si trattava di casi eccezionali come per la Sicilia, la Sardegna, l'Elba e Roma.

Ma è appunto su questi precedenti che possiamo invocare l'approvazione della legge, poichè se questa legge ora si estende a tutta Italia, però si fonda sugli stessi motivi, sulle stesse considerazioni, sulle stesse circostanze, in base alle quali vennero promulgate le precedenti leggi per le isole e per Roma.

Infine il senatore Saracco disse che si vuol fare del socialismo di Stato. Io non so se questa frase possa attribuirsi al progetto di legge, ma socialismo di Stato s'intende il riparare supreme necessità, io credo che si possa utilmente fare.

Del resto lo scopo di questa legge appare chiaro dalle parole della relazione, con cui il Governo la presentò a questo onorevole Consesso: « Questo disegno di legge » si disse « trova la sua ragion di essere in quelle supreme necessità universalmente riconosciute che le parole e promesse fatte suonare da un capo all'altro della penisola di porgere aiuto ai comuni nostri ed alle provincie nelle distrette economiche, in cui si dibattono, riescano una buona volta a concretarsi coi fatti ».

Una prova, per ultimo, disse il senatore Saracco, che questo progetto di legge non deve avere l'approvazione del Senato, sta in ciò, che esso non è che l'ombra del progetto primitivamente presentato dal Governo; tutto è mutato, perfino il titolo.

Orbene, questo argomento può ritorcersi contro l'oratore che lo invocò ed in favore della legge. Essa era stata presentata in termini ben più ampi e più generici, e solo dopo la discussione avvenuta alla Camera dei deputati, annuente il Governo, fu ridotta a più concrete forme, determinando specialmente quei casi, in cui gli enti possono ricorrere al credito della Cassa comunale e provinciale.

Questo argomento prova che la legge giunge al Senato matura, e tale da meritargli l'approvazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Ricotti.

RICOTTI. Mi scusi il Senato se piglio a parlare per la terza volta su uno stesso articolo. Non l'avrei fatto, se oggi non fosse cambiato il maestro di cappella. (*ilarità*).

In principio di seduta io ho risposto a quanto aveva detto ieri il ministro Luzzatti, ma oggi il sottosegretario di Stato onorevole Frola, ha trattato gli stessi argomenti in modo alquanto diverso da quanto fece ieri il ministro del Tesoro.

Io avevo fatto due proposte. Su quella del limite di cinque anni per la trasformazione dei prestiti, il sottosegretario di Stato disse che non avendomi persuaso il ministro del Tesoro, non pretendeva persuadermi lui: e su questo non ho nulla ad osservare.

Sull'altra proposta ho detto che, in seguito alle dichiarazioni fatte ieri dal ministro, rinunciavo alla proposta mia ed acconsentivo che si mantenesse l'ultimo comma dell'articolo 2 e ciò dipendeva dal fatto che l'onorevole Luzzatti aveva assicurato che in un tempo breve ed a momento opportuno avrebbe ridotto il saggio d'interesse che la Cassa depositi e prestiti preleva nei suoi crediti coi comuni e provincie. Ma oggi il sottosegretario di Stato non solo non confermò le promesse fatte ieri dal ministro, anzi rispondendo al senatore Boccardo, disse non esser cosa opportuna toccare l'amministrazione della cassa.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro.* Con questa legge.

RICOTTI. Invece ieri l'onor. Luzzatti ha detto che lo avrebbe fatto con decreto reale senza una legge. Ma siccome, come ha spiegato il senatore Saracco, il ministro può ridurre il saggio d'interesse solo nei nuovi prestiti che

farà la Cassa depositi e prestiti, perciò mi pare che allo stato delle cose, l'onorevole sottosegretario avrebbe dovuto ammettere che si provvedesse alla riduzione dell'interesse con un articolo aggiuntivo alla presente legge, ovvero avesse dichiarato che il Governo avrebbe presentata una legge speciale per questa riduzione, ed io mi sarei accontentato.

Le dichiarazioni del sottosegretario hanno carattere affatto diverso, mi sembra che abbia promesso di fare quasi l'opposto, cioè di non voler diminuire l'interesse dei mutui che la Cassa depositi e prestiti ha fatto coi comuni negli anni scorsi, malgrado che in questi ultimi anni sia stato notevolmente diminuito l'interesse che la Cassa depositi e prestiti corrisponde ai risparmi postali.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Domando la parola.

RICOTTI. Ad ogni modo io mi accontentavo delle dichiarazioni fatte ieri dal ministro Luzzatti, ma non mi accontento punto delle dichiarazioni fatte oggi dall'onorevole sottosegretario di Stato perchè mi paiono l'opposto di quelle che ha fatto ieri il ministro.

Un'ultima osservazione. Si crede generalmente e fu affermato durante la discussione che questa legge sia a un di presso uguale a quelle già votate per le isole e per Roma. È questo un grave errore poichè fra le leggi precedenti e la presente vi sono differenze sostanziali.

Una di queste differenze si incontra appunto nella esclusione che si fa all'art. 2 della presente legge, di trasformare i debiti dei comuni colla Cassa depositi e prestiti, mentre questa trasformazione era concessa dalle leggi delle isole e di Roma. Ed infatti le isole e Roma si valsero di quella facoltà e già convertirono in complesso oltre a 60 milioni di debiti colla Cassa depositi e prestiti.

Altra differenza importante proviene dal fatto che le leggi delle isole e di Roma lasciarono piena libertà d'emissione delle cartelle fruttanti il 4 per cento, mentre l'attuale articolo 22 limita l'emissione dei primi 3 anni a 100 milioni.

Queste differenze di trattamento hanno per conseguenza che le isole e Roma poterono trasformare tutti i loro debiti in meno di 2 anni, mentre tutto il resto d'Italia potrà trasformare una parte soltanto dei debiti in 9 o 10 anni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per il Tesoro.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Mi permetta il Senato che io dica una sola parola di spiegazione al senatore Ricotti circa la misura degli interessi dei prestiti colla Cassa depositi.

Parlando della Cassa depositi e prestiti ho detto che bisognava lasciare impregiudicata ogni altra controversia e che in questa legge non si poteva toccare della questione in parola.

Quanto ai provvedimenti che si faranno poi, io non poteva nè aveva facoltà di modificare le dichiarazioni anteriori.

Tanto è vero che ho persino detto che, se mi fosse permesso di esprimere una opinione, sarebbe stata quella che, quanto ai mutui contratti, la questione si presenta diversa dai mutui contraendi.

Ho soggiunto che questa era una mia opinione, e ho pur anche detto che la questione ora deve essere lasciata impregiudicata anche per le ragioni svolte dall'onor. senatore Boccardo, perchè si tratta di un congegno tutto speciale quale è quello della Cassa depositi e prestiti, e che quanto si farà o si potrà fare non ha nulla a che vedere con quanto è disciplinato nell'attuale legge.

Queste le spiegazioni che mi sono creduto in dovere di dare all'onor. Ricotti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Ricotti.

RICOTTI. Confermo che con le dichiarazioni fatte ieri l'onor. Luzzatti si è compromesso mentre oggi invece l'onor. sottosegretario si è ritrattato intieramente. L'onor. Luzzatti ha ieri detto che avrebbe operata la riduzione senza che fosse necessaria per questo una legge. Ciò è tanto vero che questa sua asserzione ha provocato un discorso del senatore Saracco, il quale ha osservato che l'onor. ministro era in errore giacchè la legge attuale non lo autorizzava a ciò fare. L'onor. Luzzatti aveva detto però anche che intendeva di ridurre a tempo opportuno, ma in tempo breve, l'interesse del cinque per cento al quattro od al quattro e mezzo, ed è questo che si desiderava sentire confermato.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Se l'on. Luzzatti lo ha detto lo farà sicuramente. Io non posso dire diversamente.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sull'art. 2.

Su questo articolo sono proposti due emendamenti: l'uno dal signor senatore Saracco che consiste nella soppressione delle parole: « nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario » al termine del secondo comma.

L'altro proposto dal signor senatore Taiani consiste nella soppressione delle sole parole: « o patto in contrario ».

I due emendamenti non sono accettati nè dal Governo, nè dalla maggioranza dell'Ufficio centrale.

Siccome questi due emendamenti riguardano la soppressione di incisi facenti parte dell'articolo, così non si possono mettere in votazione; ma si dovrà, secondo il regolamento, votare l'articolo per divisione. L'articolo si dividerà perciò in quattro parti: la prima parte giunge fino alle parole: « a tutto il 31 dicembre 1896 » incluse.

A questa prima parte non è proposta alcuna modificazione: la rileggo:

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 procedere alla trasformazione dei prestiti o debiti, da loro contratti a tutto il 31 dicembre 1896.

Chi approva questa prima parte dell'articolo 2 è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Adesso vengono le parole: « nonostante qualsiasi disposizione di legge o patto in contrario ».

Secondo l'emendamento proposto dal senatore Saracco queste parole dovrebbero essere soppresse; invece secondo quello proposto dal senatore Taiani dovrebbero sopprimersi soltanto le parole: « o patto in contrario ».

Metto dunque ai voti le parole: « nonostante qualsiasi disposizione di legge ».

Chi le approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova queste parole sono approvate).

Ora secondo l'emendamento del signor senatore Tajani e anche secondo l'emendamento del signor senatore Saracco dovrebbero eliminarsi le parole: « o patto in contrario ».

Le pongo ai voti.

Chi le approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova sono approvate).

Ora veniamo all'ultima parte dell'articolo 2, alla quale non è stato proposto nessun emendamento. Essa è costituita dal seguente comma:

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

Chi approva questo comma è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Ora pongo ai voti il complesso dell'articolo secondo, che rileggo:

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 nette, 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 procedere 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.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova, l'articolo risulta approvato).

SARACCO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

SARACCO. Ora che l'articolo è votato mi permetto di rivolgere un'interrogazione così al signor sottosegretario di Stato, come all'Ufficio centrale. Si tratta di sapere se questa disposizione dell'art. 2 debba trovare la sua

applicazione anche nel caso che i comuni non vogliono ricorrere alla Cassa dei depositi e prestiti, o se volete alla Sezione della Cassa dei depositi e prestiti per trovare il denaro necessario, onde liberarsi dai debiti contratti ad una ragione più elevata.

Per verità io mi ero permesso di interrogare privatamente il signor ministro del Tesoro, ed egli mi disse recisamente che questa disposizione di legge si applicava evidentemente, e si deve applicare tanto all'un caso come all'altro. Ciò è naturale, diceva egli, inquantochè nel caso di cui voi mi parlate lo scopo che si vuole ottenere è sempre lo stesso, e lo Stato non desidera di meglio che di evitare l'emissione di cartelle.

Pur non di meno, siccome se fosse stato presente il ministro del Tesoro avrebbe certamente tenuto lo stesso linguaggio, così io desidererei sapere se anche il sottosegretario di Stato convenga in questa opinione, che per me è certezza. Domando solo per semplice abbondanza.

Un'altra domanda vorrei fare ed è questa. Non ho capito bene dal discorso dell'onorevole Boccardo se trattandosi di un debito contratto per mezzo di cartelle al portatore la legge, si possa applicare, dal momento che il creditore non si trova...

BOCCARDO. Non ho detto questo; non è possibile applicare l'articolo 1832.

SARACCO... Vuol dire che questa legge, secondo la sua opinione, si applica anche al caso, in cui il debito sia contratto per annualità e sotto forma di cartelle al portatore...

BOCCARDO. Senza dubbio.

SARACCO... Se così è, ritiro le mie osservazioni.

SAREDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAREDO. Con la proposta dell'onor. Saracco si tratta di dare un'interpretazione alla legge; ora il Senato comprende che un'interpretazione data con una semplice dichiarazione fatta in uno solo dei due rami del Parlamento, sia pure anche concordata fra il rappresentante del Governo e l'Ufficio centrale, non avrebbe alcun valore secondo le norme fondamentali dell'ermeneutica legale. Non è prudente di togliere od aggiungere con dichiarazione a ciò che dice la legge; e prego l'onor. Saracco di

dispensare l'Ufficio centrale da una dichiarazione per la quale si parrebbe volere andare più in là di quello che la legge dispone.

La legge parla: quello che dice è chiaro; e si presume che il legislatore abbia manifestato chiaramente i suoi intendimenti; per queste ragioni l'Ufficio centrale si astiene da qualunque interpretazione di questa disposizione di legge.

FROLA, *sottosegretario di Stato per il Tesoro*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FROLA, *sottosegretario di Stato al Tesoro*. Io dichiaro di associarmi alle dichiarazioni fatte dall'Ufficio centrale, e cioè che essendo ormai votato l'art. 2 e quindi già acquisito alla legge, nel suo testo preciso come venne proposto, non vi si possa tornar sopra con altre dichiarazioni esplicative sulla sua estensione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor senatore Saracco.

SARACCO. Sia pure! Io non domando dichiarazioni che l'Ufficio centrale ed il rappresentante del Governo non vogliono fare; ma mi pare una cosa strana, che mentre facciamo una legge, il legislatore non dica come deve essere applicata.

L'Ufficio centrale e il rappresentante del ministro non vogliono dirlo; ed io non posso domandare quello che non mi vogliono dare. Soggiungo solo che finora non siamo in tema di interpretazione, perchè non ci è legge, e si potrebbe ancora presentare un'aggiunta, che del resto non è necessaria.

SAREDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAREDO. Io prego l'egregio senatore Saracco a non volere interpretare come meno deferenti verso di lui le dichiarazioni che ha fatto l'Ufficio centrale.

L'Ufficio centrale si trova davanti ad un articolo di legge, votato dai due rami del Parlamento, che è definitivamente acquisito nel testo nel quale è concepito: ora possiamo noi fare delle dichiarazioni che equivalgano ad aggiunte, che vadano più in là di quello che il legislatore ha detto?

L'onorevole Saracco ci ricorda che il ministro del Tesoro ieri ha fatto qualche dichiarazione che può riferirsi all'applicazione di questo articolo, in un senso anzichè in un altro; ebbene, il ministro potrà provvedere in proposito

con atti ulteriori del potere esecutivo, o col mezzo del regolamento, se crederà, e certamente è da ritenere che con ciò non uscirà dalle sue facoltà; ma io mi permetto di ripetere che l'Ufficio centrale non ha competenza per fare le dichiarazioni richiestegli e perciò persiste nell'astenersi dal farne.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione sarà rimandato a domani.

Annunzio d'interpellanza.

PRESIDENTE. È pervenuta alla Presidenza una domanda d'interpellanza così concepita:

« Il sottoscritto chiede d'interpellare i ministri dell'interno e dei lavori pubblici sul modo nel quale è stata risolta la pendenza dell'acqua potabile del comune di Tripi.

« TODARO ».

Non essendo presente alcun ministro prego l'onorevole sottosegretario di Stato per il Tesoro di comunicare ai ministri interessati questa interpellanza.

FROLA, *sottosegretario di Stato pel Tesoro*. Mi farò un dovere di riferire ai ministri dell'interno e dei lavori pubblici il tenore della interpellanza del senatore Todaro.

PRESIDENTE. Leggo l'ordine del giorno di domani:

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 del Consiglio di Stato (n. 20);

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

La seduta è sciolta (ore 18 e 30).

Licenziato per la stampa il 26 aprile 1898 (ore 12).

F. DE LUIGI

Direttore-reggente l'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche