

SUPPLEMENTO

AL N. 57 DEL GIORNALE DI PADOVA

RAPPORTO sul Progetto di Legge pel Riparto ed Esazione delle Imposte dirette, presentato all'Adunanza dell'Unione Liberale, la sera del 3 Marzo 1868 dalla Commissione per gli studi finanziari.

Signori!

Incaricati dal nostro egregio presidente di pigliar ad esame le nuove leggi finanziarie proposte dal ministro Cambrai Digny e di esporre a voi i risultati dei nostri studi, dobbiamo anzitutto, dichiararvi che, in tanta gravità di materia, serie e profonde investigazioni possono ottenersi soltanto dalle Commissioni rivestite di autorità ufficiale, alle quali è dato interrogare, in tutte le più intime parti, l'organismo vitale dello Stato e che perciò noi siamo ben lungi dal pretendere di svolgere convenevolmente e di recar nuova luce in argomenti così difficili ed involuti; tuttavia, come privati cittadini, per quello amore alla patria che ci fa sempre tristemente pensosi delle stretture in cui la veggiamo, guardando, quasi diremmo, alla parte esteriore e pubblica dell'edificio, verremo dinanzi a voi esponendo, per ciascuna nuova legge proposta, quelle considerazioni che, ispirate da pratici intendimenti, ci parranno di maggior rilievo, le quali, afforzate dal vostro suffragio, acquisterebbero quel valore morale che ben s'addice alle deliberazioni di così eletta e numerosa associazione di liberi cittadini.

Quella fra le nuove proposte, su cui primamente, questa sera, richiamiamo la vostra attenzione, si è il progetto di legge pel riparto ed esazione delle imposte dirette, presentato alla Camera dal ministro per le finanze nella tornata del 4 febbraio prossimo passato.

La difformità delle norme che reggono il sistema tributario nelle varie parti d'Italia e l'incredibile arretrato nella riscossione, che è sintomo rivelatore di un disordine deplorabile, hanno poste fuori di discussione la necessità e l'urgenza di una legge organica unificatrice, che semplifichi quei complicati procedimenti, i quali, mentre arrecano vessazioni e perditempi ai cittadini, imbarazzano e quasi paralizzano l'azione amministrativa, così nell'accertamento della materia imponibile e nella formazione dei ruoli, come nella pronta ed integrale esazione.

Per quanto riguarda le due prime di queste tre operazioni il valore delle disposizioni del Progetto che esaminiamo dipende in gran parte da quello del concetto che informerà la nuova legge sulla tassa delle entrate la quale non fu per anco pubblicata. Sin d'ora tuttavia può dirsi tolto quell'errore che fece sì grande ostacolo al definitivo, regolare assetto dell'imposta sui redditi della ricchezza mobile; vogliam dire le denunce per iscritto e generali a giorno fisso. Per il nuovo metodo, ad ogni epoca dell'anno, le dichiarazioni dei contribuenti potrebbero ricevere, in iscritto ed anche verbalmente, negli uffici comunali da commissioni permanenti composte per due terzi di elementi locali e per l'altro terzo di delegati del governo.

Per gli effetti di questa legge i comuni la popolazione dei quali sia inferiore ai 4000 abitanti, sarebbero riuniti in consorzio. Presso

ogni ufficio del Comune o del consorzio dovrebbero essere formati, depositati e conservati i catasti fondiari, i registri delle entrate individuali imponibili, quelli dei contribuenti all'imposte delle vetture e domestiche e le matrici dei ruoli di tutte le imposte dirette. Il governo avrebbe soltanto una superiore vigilanza e la eserciterebbe per via d'ispettori provinciali e sottoispettori, a ciascuno dei quali ultimi verrebbe assegnato un perimetro non maggiore di 30000 abitanti se di popolazione sparsa e non più di un Comune se ecceda i 40000 abitanti di popolazione agglomerata.

Parve alla vostra Commissione, che le sopra accennate attribuzioni affidate ai comuni ed ai consorzi fossero di così grave momento, così nell'ordine finanziario come nei rapporti civili, da richiedere una popolazione ben superiore al minimum proposto di 4000 abitanti per offrir guarenzia di quell'intelligenza, istruzione e pratica che sono indispensabili a ben compiere così importante mandato. Noi crediamo che sarebbe assai provvido il far più ampia la sfera dei consorzi e poichè i sotto-ispettori governativi staranno, come dicemmo, all'incirca come uno a trentamila abitanti, ci sembra che forse sarebbe opportuno il far coincidere la cerchia dei consorzi con quella dei sotto-ispettori, poichè, mentre le necessarie condizioni morali sarebbero per tal guisa pienamente soddisfatte, diverrebbe in pari tempo, assai più armonica, semplice ed efficace la sorveglianza del governo, di cui ciascun rappresentante corrisponderebbe ad un solo centro di catasti locali.

Questa, o signori, è la prima tra le importanti modificazioni che sottoponiamo al vostro savio giudizio ed è tale da rendere del resto accettabili le altre prescrizioni relative all'accertamento della materia imponibile ed alla formazione dei ruoli.

Venendo ora alla terza operazione, che è il modo di esazione delle imposte dirette noi volgemo lo studio alle splendide tradizioni finanziarie del primo Regno d'Italia e nello speciale argomento dell'esazione pottemmo convincerci, coll'evidenza di una comparazione materiale, che la legge 22 Marzo 1804 è in sostanza quella che ancora impera nelle provincie venete e lombarde, poichè la Patente 18 Aprile 1816 non n'è che la copia così nei cardini sommi, come in gran parte delle disposizioni secondarie e di dettaglio.

Poichè adunque la Patente che è tuttora vigente, può ben dirsi legge italiana ed in Italia soltanto ebbe, come l'origine, l'azione (mentre tutto il resto dell'impero d'Austria avea norme di riscossione, affatto diverse) noi quasi con orgoglio della patria sapienza facendo gran conto dello sperimento di un mezzo secolo, quale criterio che ne ha dimostrato l'eccellenza dal punto di vista fiscale pensammo formare il nostro giudizio a quella stregua e più fummo confortati ad istituire il paragone, quando vedemmo che il principio fondamentale del nuovo Progetto è identico a quello della Patente. Infatti all'art. 3 del Progetto è sancito che i comuni ed i consorzi sono garanti verso lo Stato dell'ammontare delle imposte erariali risultanti dai ruoli. La Patente del pari all'art. 130 rammenta esplicitamente ciò che era già nello spirito della legge con queste parole: *Ciascun Comune è responsabile verso il tesoro dell'intero pagamento della quota rispettivamente attribuita.*

Da questa concordanza capitale discende pur quella che i comuni e consorzi debbano avere esattori, come dice la Patente con barbare parole, *a scosso e non scosso* e secondo la frase del Progetto a tutto rischio e pericolo.

Però le due leggi divergono tosto dopo in uno dei più importanti congegni di riscossione. La Patente infatti oltre le esattorie comunali, istituiva le ricevitorie provinciali e con ciò, mentre semplificava la gestione finanziaria, riusciva ad ottenere una tripla cauzione. Secondo il Progetto, invece all'art. 62, gli esattori dovrebbero versare l'importo delle somme dovute al governo nelle tesorerie provinciali. La vostra Commissione, pur riconoscendo i vantaggi di semplificazione e sicurezza che offre il sistema dei ricevitori, non ha esitato a rinunciarvi, in vista della grave spesa che porterebbe questa ruota non veramente necessaria al buon andamento dell'amministrazione, purchè tuttavia i consorzi, divenuti grandi e robusti, come ne abbiamo sopra espresso il voto, facciano sentir meno il bisogno di un centro provinciale responsabile verso lo Stato.

Ammissa così l'immediata corrispondenza col governo degli esattori comunali e consorziali, erano a determinarsi, nella nuova legge, colla massima cura le qualità richieste ad essere esattore, le norme per la cauzione e le modalità degli appalti.

La Patente del 1816 regola con previdente dettaglio questo argomento e per citarne un solo esempio che varrà a chiarirne l'importanza all'art. 11 dispone che « non sono ammessi ad offrire per conto proprio e molto meno ad esercitare un'esattoria quelli che hanno parte nell'amministrazione del Comune, quelli che sono congiunti sino al terzo grado inclusivamente colle autorità amministrative e colli cancellieri del censo, o convivono con essi, o ritengono indivisi i beni, od hanno con essi società di negozio, quelli che hanno lite pendente col Comune, quelli che essendo stati per l'addietro amministratori del Comune, non avessero peranche resi i loro conti, quelli che non hanno il diritto della libera amministrazione dei loro beni, quelli che sono in istato di fallimento, quelli che, in simili appalti non si fossero condotti con quell'onestà e regolarità che devono essere proprio dell'amministratore del danaro pubblico, finalmente quelli che sono inquisiti o condannati per un delitto. » Il nuovo Progetto, all'incontro, lascia la più ampia facoltà al potere esecutivo di determinare con Regolamento i requisiti per l'ammissione delle offerte, le condizioni del concorso, le forme di esso e le autorità che vi presiederanno. Questa latitudine lasciata all'arbitrio ministeriale ci parve eccessiva in questa materia e specialmente per riguardo alle condizioni d'ammissibilità degli offerenti che equivarranno ad altrettanti restrizioni di libertà. Egli è perciò, o signori che nella seconda proposta che vi presentiamo, si manifesta il desiderio che venga riempita questa grave lacuna.

Nell'art. 26 il Progetto, parlando della cauzione da offrirsi dagli esattori, la chiede tassativamente in rendita pubblica e forse il ministro fu indotto a questa determinazione dal pensiero di sottrarre alla circolazione una ragguardevole somma di consolidato e provocare un miglioramento nel prezzo dei nostri titoli di credito.

Ma oltrechè la cifra totale delle cau-

zioni degli esattori, ragguagliata come si domanda nel Progetto ad un quarto dell'importo di un anno delle imposte dirette, non sarebbe tale da influire colla sua disparizione sensibilmente e permanentemente su quel gran mare che è il mercato di miliardi di debito pubblico, una flagrante ingiustizia sarebbe usata a coloro che volessero concorrere agli appalti per le Esattorie e potessero offrire altre solide garanzie ed in specie la fondiaria. E più certa sarebbe l'improvvidenza di questa esclusione ed il danno dei contribuenti che non gli immaginari rialzi alla borsa, poichè, o signori, una limitazione così inconsulta nella concorrenza si tradurrà, senza dubbio in gravi sacrifici per i comuni costretti a scegliere i propri esattori soltanto fra coloro che hanno potere è volontà d'investire ragguardevoli capitali in rendita pubblica.

Vogliate adunque manifestare il desiderio che sia corretto questo errore e perciò accogliete la 3. proposta che vi sottoponiamo.

Tolto questo ostacolo e fatta più larga e libera la via tornerà egli sempre possibile a tutti i comuni e consorzi il rinvenire esattori idonei ed onesti e non dovrà la legge prevedere e provvedere al caso che, malgrado l'appalto e le trattative private, non si riesca a poter, solidamente ed a condizioni tollerabili, appoggiare ad altrui rischio e pericolo la riscossione delle imposte dirette? A tale questione la Patente del 1816 risponde con una lunga serie di disposizioni, in 21 articoli che ne formano l'intero Titolo II. Il perno ne è l'articolo 92, il quale, avvenendo le accennate insuperabili difficoltà, impone l'obbligo d'essere esattori, per un anno ai maggiori estimati, nell'ordine di loro importanza e quanti bastino a rappresentare la quarta parte dell'estimo comunale. Però gli esattori così coatti sono esonerati dall'obbligo dello scosso e non scosso. Il progetto invece accenna soltanto all'art. 25 che verificandosi i casi sopraddetti, il consiglio comunale sceglierà l'esattore fra i contribuenti del comune che vi sono domiciliati.

Senza dire che in questa disposizione sono dimenticati i consorzi di cui niun consiglio comunale è rappresentante esclusivo, chi non sente che nelle attuali tristissime condizioni di alcune provincie d'Italia, era d'uopo fissare le norme da seguirsi, quando non si giungesse a trovare un esattore, almeno con altrettanta precisione e preveggenza quanta ne dimostra la Patente del 1816 che pur era destinata a reggere soltanto nelle fiorenti provincie della Lombardia e della Venezia? Piaciavi adunque, o signori, approvando la 4. proposta che vi facciamo, esprimere il voto che sia riempita anche questa lacuna.

Lo scopo a cui principalmente deve mirare la legge che regola l'esazione per appalto e quello cui mirò ed ottenne la Patente del 1816, si è di porgere, mediante il privilegio di una esecuzione semplice e pronta, facilità e sicurezza agli esattori di riscuotere dai contribuenti morosi le rate d'imposta non pagate nei termini prescritti, poichè ben pochi, o signori, e questi pochi solo per cupidigia di lauti guadagni, assumerebbero l'ufficio di esattori quando fossero obbligati a correre per l'esecuzione dei morosi lunghe ed intricate vie di procedura.

Considerando da questo punto di vista la parte del progetto che concerne l'esecuzione, ci parve troppo grave l'obbligo imposto all'ufficio Comunale e quindi agli esattori dall'art. 31 d'invitare a tutti i contribuenti, nella prima metà del mese di febbraio di ogni anno, un avviso staccato da un registro a matrice indicante l'ammontare delle diverse imposte dirette che ciascuno di essi dovrà pagare e le scadenze delle diverse rate complessive. Quest'obbligo annuale genererà complicazioni e ritardi senza dubbio. Quanto è più semplice il disposto dell'art. 37 della Patente del 1816, per il quale otto giorni prima della scadenza di ciascuna rata d'imposta si pubblica un avviso che ricorda ai contribuenti l'obbligo del pagamento ed i pregiudizi in cui incorrono i morosi. Se nel primo anno in cui si pianta la nuova forma di registri è consigliabile l'invitare a ciascun contribuente particolare avvertimento, non ci sembra egualmente opportuno ed anzi è formalità inutile e complicata di poi. Ma ciò che aggrava il significato di tale disposizione si è; che all'art. 35 si dichiara non valida a discaricare il contribuente qualunque altra quietanza di pagamento delle rate d'imposta che non sia quella scritta sulla stessa cartella di questo avviso sacramentale. Non è chi non veda il formalismo di tali prescrizioni, ed i pericoli e le vessazioni che ne verranno ai cittadini perciò confidiamo che vorrete tentare di ovviare a questi mali accogliendo il voto espresso nella 5. delle nostre proposte.

La seconda osservazione che abbiamo fatta nell'argomento dell'esecuzione è questa: La Patente del 1816 dispone che l'esattore, avanti di procedere all'opposizione degli immobili, deve consumare l'esecuzione sui frutti pendenti e separati filii ecc. emobili esistenti nel comune. La savia limitazione espressa in queste tre ultime parole è omessa nel Progetto in discorso e gli imbarazzi che ne sorgerebbero agli esattori, obbligati ad andar dovunque in traccia di beni mobili prima di apprendere gli stabili, sono facilmente prevedibili. Affinchè adunque sia aggiunta l'accennata restrizione accogliete la 6. delle proposte che vi sottomettiamo.

La terza operazione cade sulla esecuzione degli immobili. Per l'articolo 60 e seguenti della Patente l'esecuzione sugli immobili si fa, variati alcuni termini, come per i mobili rapidamente e senza bisogno

d'interposizione di giudice. L'art. 56 del Progetto, all'incontro, ordina che, a questo fine, l'esattore presenterà al Tribunale civile la sua domanda documentata. La dannosa influenza che la poco allegra prospettiva dell'intervento giudiziale eserciterebbe sui risultamenti degli appalti balza agli occhi dei meno veggenti. Ad eliminare anche questo fattore negativo vorrete, o Signori, approvare la 7. delle nostre proposte.

La Patente, sempre guardando al precioso suo fine, nei casi di guerra guerreggiata d'invasione dei nemici o di peste esonera l'esattore dal pagare e l'inesatto per esatto. Il Progetto non provvede a questi eventi straordinari. Siccome però ogni esattore provvede a se medesimo, il danno ricadrà sul comune costretto ad accordare quasi un premio di assicurazione, il quale sarà per certo sproporzionato al pericolo, poichè gli uomini prudenti, che sono a preferirsi, lasceranno libero il campo ai temerari cui, tolta ogni concorrenza, sarà agevole imporre durissimi patti.

L'8. proposta che vi preghiamo d'accogliere richiama il pensiero del legislatore a questo argomento.

L'ultima questione su cui facciamo appello al vostro giudizio si è quella che riguarda ciò che deve determinarsi circa le somme arretrate dovute dai contribuenti morosi al momento del passaggio della gestione da uno ad altro esattore. La Patente del 1816, all'articolo 80, lascia l'arretrato a carico del precedente esattore e solo gli concede due mesi per incoare ed altri quattro per proseguire gli atti nella forma privilegiata. Così il successore entra nella gestione senza l'onere di anticipare una somma talora importante, senza imbarazzi e senza il pensiero di dover cominciare tosto una folla di atti esecutivi. Per l'art. 72 del Progetto all'opposto, le somme di cui gli esattori precedenti non sono legalmente esonerati saranno date a debito dei successori. A noi parve sommamente improvida questa disposizione, poichè per questa forma, è tolto ogni sprone agli antecedenti esattori che non hanno più nulla a perdere ma tutto a guadagnare nel togliersi l'odio ed il fastidio di atti esecutivi nell'ultimo anno. I nuovi assuntori poi si caricheranno soltanto verso un grosso premio, di un debito frazionato in minime partite e reso ancora più difficile ad eseguirsi per la naturale negligenza così incoraggiata dal legislatore.

Per queste ragioni speriamo vorrete avvalorare col vostro suffragio la 9. a ed ultima proposta.

Alla quale, o Signori, ci siamo arrestati per non avvolgerci in minuti dettagli o considerazioni d'ordine secondario che mal si addicevano a noi che non pretendiamo formulare un contro-progetto, ma solo manifestare alcuni desideri i quali sarebbero riassunti nelle seguenti

Proposte:

1. Che i Consorzi creati per gli effetti di questa legge abbiano cerchia più ampia di quella determinata dall'art. 3 del Progetto e coincidano col perimetro di sorveglianza assegnato ai sotto-ispettori governativi.
2. Che i requisiti per l'ammissione delle offerte agli appalti delle esattorie, le condizioni del concorso; le forme generali di esso e le autorità che vi presiederanno e soprattutto le condizioni incompatibili col l'ufficio di esattore sieno determinate per legge anzichè per Regolamento.
3. Che gli esattori sieno ammessi a presentare altre specie di cauzioni, oltre quella in rendita pubblica; in particolare la fondiaria.
4. Che sieno determinate norme precise e dettagliate a provvedere al caso che, malgrado l'appalto e le trattative private, non venga fatto a qualche Comune o Consorzio il rinvenire un esattore idoneo a condizioni tollerabili.
5. Che sia tolto l'obbligo, di cui nell'articolo 31 del Progetto, d'invitare ogni anno particolare avviso a ciascun contribuente ed in ogni modo, che sia attenuato il rigore dell'art. 35 che non riconosce valida

altra quietanza di pagamento delle rate di imposta che non sia quella scritta sulla cartella del detto avviso.

6. Che l'obbligo dell'esattore di consumare gli atti esecutivi sui mobili, prima di procedere contro gli stabili, sia limitato ai mobili esistenti nel Comune o nel Consorzio di ciascuna esattoria.
 7. Che l'esecuzione contro gli immobili sia fatta, come per i mobili, senza bisogno di intervento di Tribunale.
 8. Che sia preveduto e provveduto al caso di guerra guerreggiata, d'invasione o d'altra calamità straordinaria che colpisca qualche Comune o Consorzio.
 9. Che nel passaggio della gestione di una azienda da uno ad altro esattore, non sia dato a debito del nuovo assuntore l'arretrato dovuto dai contribuenti morosi per le partite non legalmente annullate, ma rimanga a carico del precedente esattore concedendo però a quest'ultimo un congruo termine anche dopo finita la gestione, durante il quale egli abbia la facoltà d'escutere i debitori dell'arretrato col metodo della procedura privilegiata.
- LA COMMISSIONE.**
MENECHINI comm. ANDREA Sindaco
MALUTA cav. CARLO
LUZZATTI prof. cav. LUIGI
SALOM avv. MARCO AURELIO
DE-PIERI avv.
FORTI dott. EUGENIO Relatore
Ferd. Campagna gerente responsabile.
Tip. Sacchetto