

LXXIX

TORNATA DEL 21 MARZO 1903

Presidenza del Presidente SARACCO

Sommario — *Sunto di petizione* — *Elenco di omaggi* — *Rinvio dell'interpellanza del senatore Pisa* — *Svolgimento dell'interpellanza del senatore Paternostro al Ministro dell'interno* — *Parlano l'interpellante ed il Ministro dell'interno* — *L'interpellanza è esaurita* — *Seguito della discussione del disegno di legge « Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni » (N. 151)* — *All'articolo 25 parlano i senatori Buonamici, Gabba, Lampertico, Luchini Odoardo, Mezzanotte relatore e il Ministro dell'interno* — *Il senatore Buonamici svolge un emendamento all'articolo 25, che non è approvato* — *Approvasi l'articolo 25 nel testo proposto dal Ministero* — *Rinviasi il seguito della discussione alla successiva tornata.*

La seduta è aperta alle ore 3.45.

Sono presenti i ministri dell'interno, dei lavori pubblici e della guerra.

Di San Giuseppe, segretario, dà lettura del processo verbale della tornata precedente, il quale è approvato.

Sunto di petizione.

Presidente. Prego il senatore segretario Di San Giuseppe, di dar lettura del sunto di una petizione pervenuta al Senato.

Di San Giuseppe, segretario, legge :

(N. 148.) L'avvocato Carlo Bianchetti di Torino ed altri 777 avvocati delle varie regioni d'Italia, fanno istanza al Senato perchè non sia approvato il disegno di legge sul divorzio.

Elenco di omaggi.

Presidente. Prego il senatore segretario Di San Giuseppe di dar lettura dell'elenco degli omaggi pervenuti al Senato.

Di San Giuseppe, segretario, legge :

Fanno omaggio al Senato :

Il Sindaco di Messina della *Guida di Messina e dintorni*;

Il Direttore generale delle strade ferrate del Mediterraneo, della *Statistica dell'esercizio delle strade ferrate nel 1901* (parte prima);

Il Direttore generale del Touring Club Italiano, di alcune *Guide itinerarie e monografiche, annuari, profili e planimetrie stradali, carte corografiche ecc.*;

Il Ministro della guerra, del volume contenente la *Relazione medico-statistica sulle condizioni sanitarie dell'esercito italiano nell'anno 1900 e dell'Annuario militare del Regno d'Italia per l'anno 1903*;

Il Presidente della Regia Accademia delle scienze di Torino del tomo LII (serie seconda) delle *Memorie di quella Regia Accademia*;

I Prefetti delle provincie di Bologna, Brescia, Massa e Carrara e Parma, degli *Atti dei rispettivi Consigli provinciali per gli anni 1901-902*;

Il Ministro della pubblica istruzione del volume 12^o della *Edizione nazionale galileiana*;

Il Direttore generale della statistica, della *Statistica giudiziaria civile e commerciale*, e della *Statistica notarile*;

Il Ministro della marina dell'*Annuario ufficiale della Regia marina per il 1903* e del *Registro italiano 1903*;

Il senatore Todaro, di una sua memoria sopra il *Movimento scientifico della zoologia*;

Il Ministro di agricoltura, industria e commercio, delle seguenti pubblicazioni:

Rendiconti delle Casse di risparmio per l'esercizio 1901-902; *Bollettino delle situazioni dei conti dei monti di pietà*; *Catalogo della biblioteca del Ministero di agricoltura* (3º supplemento);

Il Dott. Vincenzo Mangano di una sua pubblicazione intitolata: *Matrimonio e divorzio nelle legislazioni comparate nel secolo XIX*;

Il Dott. Domenico Fornara, di una sua monografia dal titolo: *La ferrovia dal Piemonte alla provincia di Porto Maurizio per valle Argentina e San Remo*;

Il signor Anselmo Giusta, di una sua memoria intitolata: *Inchiesta sul riposo festivo*;

Il signor avvocato Demetrio Gramantieri, di un opuscolo per titolo: *Raffaello*;

Il signor Italo Giglioli, di un suo studio col titolo: *Le scuole pratiche di agricoltura, e l'istituto Casa-Nova di Napoli*;

Il Dott. Dialma Bonora di uno studio, intitolato: *Nuovo orientamento della produzione equina in Italia*;

Il sindaco di Modena, degli *Atti di quel Consiglio comunale per l'anno 1902*;

L'ingegnere G. Spera, di una pubblicazione intitolata: *Referendum sulle condizioni della Basilicata*;

Il Ministro del tesoro, della *Relazione e rendiconti dell'amministrazione del debito pubblico per l'esercizio 1901-902*;

Il Preside della Società Reale di Napoli, del volume XI, serie 2ª, e volume XXII (1902) degli *Atti delle Regie Accademie di Scienze fisico-meccaniche, fisico-matematiche e di archeologia, lettere e belle arti*;

Il Preside dell'Accademia Pontoniana del volume XXXII (serie 2ª volume 7º), degli *Atti della Accademia stessa*;

Il signor Tommaso Alati di un opuscolo intitolato: *Per il Sud (questioni ardenti)*;

Il Presidente della Croce Rossa Italiana, della pubblicazione intitolata: *La campagna antimalarica compiuta dalla Croce Rossa Italiana nell'Agro Romano, nel 1902*;

Il Procuratore generale del Re presso la Corte d'appello di Lucca, della *Relazione statistica dei lavori compiuti in quel distretto giudiziario*;

Il Rettore del Regio Istituto di Scienze sociali Cesare Alferi di Firenze, dell'opera intitolata: *Indirizzo ed insegnamento delle scienze sociali*;

Il Rettore della Regia Università di Torino, dell'*Annuario di quella Regia Università per l'anno scolastico 1902-903*.

Rinvio dello svolgimento dell'interpellanza del senatore Pisa al Ministro del tesoro.

Presidente. L'ordine del giorno recherebbe lo svolgimento della interpellanza del senatore Pisa al ministro del tesoro « sulle vicende e sugli effetti della legge 12 giugno 1902, relativa alla creazione del nuovo Consolidato 3.50 per cento ».

Siccome però l'onorevole ministro del tesoro è indisposto, lo svolgimento di questa interpellanza non può aver luogo e sarà rimandato a quando l'onorevole ministro potrà intervenire alle sedute del Senato.

Svolgimento della interpellanza del senatore Paternostro al Ministro dell'interno.

Presidente. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della interpellanza del senatore Paternostro al ministro dell'interno « circa la condotta dell'autorità di pubblica sicurezza in Roma nell'applicazione degli articoli 453, 454, 455 e 456 del Codice penale e 80 e 81 della vigente legge di pubblica sicurezza ».

Il senatore Paternostro ha facoltà di parlare.

Paternostro. Il Senato avrà compreso dal titolo della mia interpellanza che l'argomento di essa è la mendicizia. Argomento vasto e complesso il quale attiene all'educazione civile del popolo e all'ordine sociale; perchè la mendicizia è indice della civiltà di un popolo. Conviene guardare il lato urgente della questione, perchè in un argomento così vasto, a voler toccare e discutere tutti i lati del grave problema nel breve tempo consentito ad una interpellanza, si farebbe opera forse vana. Ma siccome è intendimento, almeno per quanto è a mia conoscenza, dell'attuale ministro dell'interno di regolare la materia della beneficenza, nei rapporti della mendicizia, in modo stabile, in modo che la sostanza destinata a questo scopo non vada dispersa, egli deve avere una conoscenza completa dello stato delle cose specialmente per quanto si attiene all'infanzia abbandonata e maltrattata, che secondo una pubblica-

zione di una eccellente rivista di beneficenza che ho sottogli occhi « è stirpe di delinquenza . . . ma-
« rea che monta e sulla quale propizio spunta il
« fiore del delitto. »

« Le cifre - segue la stessa rivista - e l'insegna-
« mento della spaventosa realtà persuaderanno una
« buona volta che è dovere dello Stato provve-
« dere e che le poche provvide disposizioni della
« legge vanno applicate almeno nella scarsezza
« loro ».

E più giù :

« Dopo la legge 22 luglio 1898 la quale asse-
« gnò all' Amministrazione centrale la competenza
« conferita alla locale autorità di pubblica sicu-
« rezza e dopo la legge 30 giugno 1889 e il decreto
« 19 novembre 1899 diminuirono i ricoveri degli
« indigenti, e segnatamente in alcune regioni tornò
« ad aggravarsi ampiamente l'accattonaggio. Urge
« pertanto vedere se con qualche provvedimento
« nuovo, migliorando i sistemi attuali si può ele-
« vare il funzionamento di tali ricoveri perchè
« irradiino la loro azione e facciano cessare o al-
« meno diminuire la sconvenienza dell'accatto-
« naggio che è il disonore di tutto il paese, inco-
« modo alla popolazione, ed un danno alla economia
« nazionale quando non assume in certi momenti
« la vera fisionomia di minaccia alla quiete pub-
« blica ».

Aspettando i risultati di questo lavoro pode-
roso, che con grande impegno il ministro del-
l'interno ha iniziato, io credo dovere mio di li-
mitare la mia interpellanza ad un solo lato della
questione, il lato della mendicizia, che nei vecchi
codici si chiamava improba, cioè il mestiere abi-
tuale di mendicare nelle pubbliche strade della
città di individui abili al lavoro, che il Codice
e la legge di pubblica sicurezza puniscono. Io
circoscriverò la mia interpellanza unicamente
alla città di Roma, ma molte considerazioni che
sarò per fare sono applicabili alle altre città,
specie del Mezzogiorno. A Roma, però, il male
è più grave e non solo intrinsecamente ma an-
che nel riflesso delle condizioni della capitale del
Regno. Non ho bisogno quindi di estendermi, e mi
limiterò solamente a Roma.

Ecco cosa scriveva nel 1859 uno straniero
nostro amico : « Le strade sono popolate di men-
« dicanti ; in un paese laico l'amministrazione li
« soccorre a domicilio o ricovera in ospizi, nè per-
« mette ad essi di ingombrare le strade e vessare
« i passanti; ma siamo in un paese ecclesiastico

« da una parte la povertà è cara a Dio, dall'altra
« l'elemosina è un'opera pia. La mendicizia che i
« governi laici trattano come delitto, è invece
« inaffiata come un fiore da un governo clericale.
« Date qualche cosa a quel finto zoppo o per
« quello storpio di contrabbando e soprattutto a
« quel ragazzo cieco condotto da suo padre. Un
« medico mio amico si offrì di rendergli la vista
« mercè l'operazione della cataratta, ma il padre
« ha protestato altamente ed ha difeso con grande
« energia il suo campavita ; date al figlio nella
« scodella del padre. Fate del bene e le porte del
« paradiso saranno aperte a voi da chi ne ha le
« chiavi ».

« I Romani che hanno spirito, non si lasciano
« facilmente gabbare dalla soverchieria della mi-
« seria, tuttavia mettono volentieri mano alla
« borsa, chi per rispetto umano, chi per ostenta-
« zione, e qualcuno per guadagnarsi il paradiso.
« Ne dubitate? per convincervene rifate un espe-
« rimento che mi è riuscito : Una sera, tra le
« nove e le dieci, io stesso ho mendicato per tutta
« la distesa del corso punto truccato da povero, ma
« vestito come a Parigi sui Boulevards, da piazza
« del Popolo a piazza Venezia ed ho fatto tre fran-
« chi e 35 centesimi. Sicuramente che se mi tro-
« vassi a fare una simile burla a Parigi i *ser-*
« *gents de ville* farebbero il dovere loro. Ma il
« governo pontificio, invece, incoraggia la men-
« dicizia con la protezione dei suoi agenti, la con-
« siglia con l'esempio dei suoi monaci ». Oh, se
Edmondo About fosse vissuto sino ai nostri tempi
non crederebbe a' suoi occhi. Dopo oltre 40 anni
dalla costituzione del Regno d'Italia, dopo 33 anni
della sua integrazione con l'acquisto di Roma ca-
pitale, la situazione non è punto migliorata, anzi
è peggiorata.

In verità le cause di questo stato di cose sono
molteplici. Dappertutto dove il dolce clima e go-
verni avversi ad ogni progresso di civiltà favori-
rono o tollerarono la mala pianta, questa attec-
chì e mise salde radici.

Così noi vediamo che da Roma in giù, più si
scende verso il Mezzogiorno e più il male intri-
stisce.

Le nostre leggi puniscono la mendicizia, ma
al solito le leggi son, ma chi pon mano ad esse?
Il nostro Codice penale punisce chiunque essendo
abile al lavoro (art. 453) è colto a mendicare, ed
è punito con l'arresto fino a cinque giorni, in
caso di recidiva nello stesso reato fino ad un mese.

I Codici dei passati governi avevano sanzioni più severe; il Codice per il Regno delle Due Sicilie stabiliva pene che andavano fino a tre anni, perchè infliggevano il primo e il secondo grado di prigionia, ed a questo era aggiunta la pena accessoria della malleveria che andava dai 50 ducati, che sarebbero circa 200 lire, sino a 500, che sarebbero qualche cosa come 2000 lire; ma ragion vuole che si dica che queste leggi non erano molto severamente applicate.

Tutti i paesi civili hanno avuto più o meno leggi severe contro la mendicizia. Io non starò ad annoiare il ministro ed il Senato col rifare la storia antica, ma posso accennare qua e là alcuni dati per dimostrare che anche in tempi antichissimi, sotto altre civiltà, questa materia è stata regolata da leggi.

Secondo Erodoto, Solone trasse dagli Egizi le sanzioni contro la mendicizia. In Roma imperiale furono fatte tante leggi per reprimere la mendicizia. Erano sovvenuti di pubblica annona i mendicanti invalidi, ma non quelli validi e robusti, e perciò si volle esplorare l'integrità di corpo e di spirito di tutti i mendicanti, e ai validi ed oziosi infliggere pene, e se di condizione servile farli mancipi di chi li denunciava, se liberi condannarli a colonato perpetuo.

In Atene i cittadini erano obbligati di presentarsi ogni anno ai magistrati a giustificare da quale arte o lavoro traessero la vita; e similmente in Roma. Uguali sanzioni furono adottate in altri paesi, come nella Spagna, dove i mendicanti validi erano espulsi dalla Provincia e se essi ritornavano erano condannati alle verghe o ai trimi. In Francia, una costituzione di Enrico II mandava ai decurioni che provvedessero *ut publicis operibus mendicos validos exerceant*, e simili sanzioni furono adottate nel Belgio. In Bavaria si lodavano di non trovarsi un mendicante fra tutti i Batavi. In Francia una dichiarazione del 1712 comminava pene severissime per i mendicanti. Ed infine il Codice Napoleone, adottato da quasi tutti gli Stati d'Europa, ridusse a forma stabile le sanzioni contro i mendicanti.

Questo per il passato. Ora la nostra legge di pubblica sicurezza armonizzata col Codice penale all'art. 80, stabilisce che nei comuni, ove esiste un ricovero di mendicizia, è proibito di mendicare per le pubbliche vie e in ogni altro luogo aperto. Ciò in generale. La contravvenzione è punita a termini del Codice penale e qui non si fa di-

stinzione fra mendicanti validi ed invalidi, ma si provvede alla mendicizia degli invalidi ed a quella dei validi, con sanzioni legali di repressione, in altri termini con mezzi di ricovero quando si tratta di invalidi, e con mezzi repressivi per i mendicanti validi.

Quale è lo stato attuale? Tutti avete potuto osservare nelle vicinanze delle chiese, nelle piazze principali, in prossimità dei pubblici uffici una quantità di mendicanti validi. Sono donne, nel maggior numero dei casi donne giovani, sane, robuste. Queste donne sono sempre armate di un bambino e circondate da alcuni fanciulli fra i 5 e 9 anni spesso non propri, dei quali si servono per sguinzagliarli fra le gambe del prossimo.

È avvenuto che la Questura di Roma abbia messo le mani sopra alcune di esse, talvolta questa operazione è stata eseguita inopportuna in mezzo a folto pubblico, e queste donne, che sono istruite nel loro mestiere, hanno elevato alte grida, e c'è stato qualcuno che si è intenerito e ha gridato la croce addosso alle guardie e al Governo da cui emanano, dicendo che era una crudeltà. Secondo me l'autorità di pubblica sicurezza ha agito male, perchè in questo caso avrebbe dovuto raccogliere tutte queste mendicanti non precisamente in luoghi così frequentati, avrebbe dovuto conoscerle a fondo e sapere dove hanno dimora. È per un caso che io ho potuto conoscere che quasi tutte queste donne hanno dietro di loro un uomo, il quale sta talvolta alle vedette e per lo più non si mostra. Quest'uomo che è un marito o un facente funzione di marito è sempre un disoccupato, un pregiudicato o condannato quasi sempre, notissimo alla Questura. Quest'uomo raccoglie la sera il prodotto della elemosina, e mi risulta che taluna volta se dei poveri fanciulli, allievi futuri della galera, portano a casa una somma che non soddisfa il loro padre o protettore sono battuti severamente. Di queste cose si sono fatte lagnanze al questore di Roma, ed io credo che più di una volta egli abbia provveduto al rimpatrio di queste mendicanti, che dimenticavo di dire che non sono quasi mai di Roma, ma di paesi vicini ed anche lontani. Mi risulta che alcuni di questi rimpatriati ritornano; ebbene tornate a rimpatriarli, non solo, ma denunciati per contravvenzione alla legge. Il questore di Roma rispondendo alle lagnanze mosse da una benemerita Società, ha in questi giorni fatto pubblicare per le stampe che egli in adempimento al suo

dovere, nell'ultimo semestre ha denunciato nientemeno che 1738 mendicanti e di questi 1400 in stato di arresto.

Queste cifre sono impressionanti in due sensi: anzitutto perchè mostrano che veramente la Questura non è stata con le mani alla cintola, ma soprattutto perchè, se malgrado questo le strade di Roma continuano ad essere infestate da questo genere di mendicanti, vuol dire che il loro numero deve essere molto grande, oppure che ci sia esagerazione in questa cifra data dalla pubblica sicurezza.

Del resto non è detto quanti erano i mendicanti validi ed invalidi, e se ai validi applicarono una misura, agli altri un'altra. Qui si parla di denunce di centinaia e migliaia alle autorità giudiziarie, non si sa in che modo siano stati denunciati.

Una denuncia pura e semplice pone il magistrato in condizioni difficili. Egli non può giudicare e condannare ad una pena contravvenzionale una donna mendicante soltanto perchè denunciata, bisogna che la denuncia sia confortata da elementi sui quali si possa fondare il giudizio, ed è da scommettere che di tutti questi denunciati, pochissimi sono stati condannati. Avrebbe fatto bene l'autorità di pubblica sicurezza dando anche il numero delle condanne pronunziate. Mi risulta che più di uno di questi individui (non farò nomi di questi miserabili, ma sono prontissimo di comunicare al ministro i dati sopra taluni casi) pei quali si era già disposto per il rimpatrio con ordinanza formale del questore, questa ordinanza sia stata revocata perchè questi signori esercenti questo miserabile mestiere hanno una organizzazione; forse hanno quella organizzazione che manca alla Questura della città. Essi talvolta convivono in comune; hanno una divisione territoriale; dove esercita uno non deve esercitare l'altro. Quando uno è mandato via od è obbligato a rimpatriare, viene il rimpiazzo; hanno il protettore che è un uomo, e poi hanno l'avvocato, il quale si presenta al signor questore ed ottiene anche la revoca delle disposizioni prese in base alla legge.

Ora io non credo che questo stato di cose sia bello; non metto in dubbio che ci sia buona volontà nel capo della sicurezza pubblica di Roma, però metto in dubbio, anzi sono sicuro, che i mezzi adoperati non sono tutti quelli di cui si possa disporre, non solo, ma che l'azione della pubblica

autorità sia fiacca, sia saltuaria, non continua e quindi inorganica e inefficace.

Quale sarebbe il modo di renderla efficace? Il modo sarebbe questo. La Questura dovrebbe aver conoscenza esatta di ciascuno di questi mendicanti che dimorano in Roma, perchè il domicilio di soccorso riguarda i mendicanti inabili, quelli ai quali deve provvedere il R. Decreto 19 novembre 1889, ma per i mendicanti validi non vi è domicilio di soccorso, e se dicono io abito da 10 anni in Roma ed ho acquistato il domicilio stabile, questi vanno mandati egualmente alle case loro; ma per agire energicamente bisogna che l'opera sia continua e l'autorità abbia sott'occhio giorno per giorno le condizioni di questi tali; che conosca ad uno ad uno le loro famiglie, le loro abitazioni, la loro vita e le loro abitudini, i loro protettori.

Io suggerirei l'impianto di un registro biografico per mendicanti abili. So bene che il regolamento non prescrive questo registro, ma ne prescrive uno per i mestieri girovaghi, e credo che questa categoria di persone sia affine ai mendicanti. Occorre un personale ben scelto destinato a questo speciale servizio, comandato e diretto da persona che ne abbia la capacità e che attenda a questo solo servizio, altrimenti saremo sempre da capo. Io credo che soltanto l'aver accennato a queste gravi cose sia bastato a farne intendere l'importanza al signor ministro, il quale vorrà per quanto è da lui provvedere.

Dichiaro che ho rivolto a lui questa interpellanza perchè so da che spirito di buona volontà è animato, so quanta energia sia in lui.

La condizione è penosissima, è ignominiosa. E tornando su questo triste argomento debbo dire che la mendicizia qui in Roma è più radicata nel costume che non sia in altra città! È una questione di educazione, è più responsabile colui che alimenta il mendicante, che non sia il mendicante che si fa alimentare, che cerca con la frode di intenerire il prossimo gabbandosi della miseria. Siamo in una città in cui la questione assume grandissima importanza, perchè non è soltanto una capitale, ma è una città dove convergono stranieri da tutte le parti del mondo.

Il signor ministro sa che la grande maggioranza di questi stranieri non è purtroppo amica nostra; gente che non tollererebbe nel proprio paese un'ignominia simile, alimenta da noi la mendicizia, e lo fa con un ghigno tra il compassionevole e lo schernitore. Oh! se non sappiamo arrossire di

questa vergogna, bisogna convenire che siamo indegni della libertà che abbiamo conquistata con tanti sacrifici.

Io spero, anzi ho fiducia, che il ministro dell'interno, eccitato dalla preghiera che pubblicamente ora gli faccio, vorrà adottare i mezzi più spediti ed energici, pur attendendo alla riforma legislativa che ci dovrà dare il mezzo di non distrarre il patrimonio del povero, di provvedere ai mendici invalidi convenientemente, in un modo degno di un paese civile, che valga a mondare questa nostra amata capitale di una piaga così ignominiosa, come è quella dei mendicanti abili, e di questo il paese gli sarà sinceramente riconoscente. (*Approvazioni vivissime*).

Giolitti, ministro dell'interno. Chiedo di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Giolitti, ministro dell'interno. Debbo ringraziare il senatore Paternostro delle parole gentili che mi ha rivolte. Il problema, del quale si è intrattenuto, è uno di quelli che più direttamente debbono richiamare l'attenzione di chi ha la direzione della pubblica sicurezza.

L'onorevole oratore non ha trattato tutta la questione degli inabili al lavoro; e si comprende, perchè il tema sarebbe stato così vasto da eccedere i limiti di una interpellanza; egli ha dichiarato di limitarsi a parlare della mendicizia nella città di Roma.

In principio del suo discorso ha ricordata l'origine storica di questa mendicizia che è così diffusa. In Roma, prima che diventasse capitale del Regno, l'accattonaggio non era considerato come una mala azione; la mendicizia alle porte dei conventi e alle porte delle grandi case era quasi considerata come mezzo legittimo di sussistenza. Data questa situazione di cose, nessuno aveva mai pensato di istituire in Roma degli Istituti per il ricovero dei mendici. Questo male della mendicizia, speciale alla città di Roma è diventato molto più grave quando la popolazione da 200,000 abitanti è salita a circa mezzo milione, specialmente diventò grave quando per effetto della crisi edilizia molte decine di migliaia di operai rimasero disoccupati. Allora la pubblica sicurezza dovette provvedere al rimpatrio di moltissime persone: basti dire che in un periodo di circa due anni si giunse a quasi 40,000 rimpatri da Roma alle diverse parti d'Italia.

Ma questo rimedio, che allora era possibile, ora è diventato, per una questione di legalità,

molto più difficile. Attualmente la Questura di Roma quando arresta mendicanti vagabondi trova quasi sempre che sono stabiliti a Roma da dieci, dodici o quindici anni, e quindi non ha più diritto di rimandarli al loro comune di origine, poichè hanno acquistato il domicilio a Roma, e bisogna trovi modo di rimediare qui.

L'onorevole Paternostro si renderà facilmente ragione della difficile condizione in cui si viene a trovare la pubblica sicurezza, dovendo essa provvedere al ricovero di una gran quantità di mendicanti, pur mancando di locali od Istituti adatti per poterlo fare. Ora a questa deficienza si va supplendo con tutti i mezzi dei quali il Governo può disporre.

Fra le altre cose dirò che abbiamo nel bilancio del Ministero dell'interno 700,000 lire per tutto il Regno d'Italia per il ricovero degli inabili al lavoro. Di queste 700,000, 330,000 si spendono nella città di Roma. Dunque, come vede il senatore Paternostro, non si può dire che il ministro dell'interno abbia dato piccola parte dei suoi mezzi alla capitale, e questo per quanto possa parere non completamente equo rimpetto alle altre città, è pur giustificato dal fatto che alla capitale del Regno convengono gran quantità di disoccupati da tutte le parti d'Italia, i quali acquistando qui il domicilio di soccorso, hanno diritto all'assistenza della carità locale.

È poi anche questione di decoro nazionale, perchè è doveroso impedire che nella capitale questa piaga dell'accattonaggio dilaghi e serva di arma, di discredito contro il nostro paese. Il senatore Paternostro ha accennato che la forma più brutta e ripugnante di questa mendicizia è quella che si svolge per mezzo di donne che portano in giro dei bambini e che hanno dietro di sé uomini che sono dei veri sfruttatori di queste donne e di questi bambini. Io posso assicurare l'onorevole senatore che da un anno a questa parte un buon numero di questi sfruttatori sono andati al domicilio coatto, giacchè questo solo è il luogo che ci vuole per loro. Una detenzione di pochi giorni non rimedia, bisogna eliminare questi esseri dalla società per il maggior tempo possibile, e per ora la nostra legislazione non ci dà altro mezzo che quello del domicilio coatto, e l'autorità di pubblica sicurezza se ne è valsa sopra larga scala. Ma c'è un'altra difficoltà; quando si arrestano queste donne coi bambini, che molte volte non sono nemmeno figli loro, ma di altre

madri, si procura di ricoverarli in qualche Istituto. Qui devo aprire una parentesi per dire che realmente la carità cittadina ha contribuito largamente all'incremento di questa forma di beneficenza che riguarda il ricovero dei bambini abbandonati, e il senatore Paternostro conosce molto da vicino un'egregia gentildonna, la quale è specialmente benemerita di questa forma di carità, che io credo sia la migliore di tutte, perchè tende a fare di questi poveri fanciulli dei buoni ed onesti cittadini anzichè dei malviventi. Ma noi ci troviamo di fronte a questa difficoltà. La Questura arresta e fa ricoverare questi bambini, ma vengono il padre e la madre e invocando i diritti di patria potestà se li fanno restituire. Essi evidentemente non vogliono che siano ricoverati in questi Istituti perchè servono ad essi come mezzo di campare la vita. La legge non ci dà facoltà di negarlo e siamo costretti di restituirli. Ho studiato questo problema, e può essere persuaso il senatore Paternostro che si farà tutto il possibile per risolverlo, presentando anche, ove occorresse, un apposito disegno di legge che, fra le altre cose, a quei genitori, che si servono dei bambini come mezzo per uno sfruttamento così riprovevole, possa essere limitato il diritto di patria potestà, e non possano invocare questo santo diritto per rovinare i loro bambini, ed impedire che sia ad essi assicurato un migliore avvenire. Ma per questo è necessaria una legge la quale regoli tutta la materia, che ora non è disciplinata, dell'infanzia abbandonata e dell'infanzia maltrattata, ed impedisca una così vergognosa speculazione.

Gli studi per queste disposizioni, relative agli inabili al lavoro e all'infanzia abbandonata, sono molto inoltrati, ma io intendo di presentare questa riforma soltanto quando sarà studiata con tutti i dati necessari e coordinata anche con le riforme che in alcune parti saranno necessarie con la legge della pubblica beneficenza. Assicuro tuttavia il senatore Paternostro che la Questura di Roma farà tutto ciò che gli è consentito dalle vigenti disposizioni per impedire gli inconvenienti giustamente deplorati.

Già un funzionario dei più distinti della pubblica sicurezza ha la responsabilità di questo servizio; sarà però necessario dargli mezzi maggiori. In una città come Roma di 500,000 abitanti noi non abbiamo che 1200 guardie, e il senatore Paternostro comprenderà che, se si tiene calcolo della quantità immensa di servizi cui debbono attendere, è naturale

che in alcune parti meno vigilate della città non si riesca sempre a sorprendere questi casi di mendicizia illegittima. Io credo pure buono il consiglio, e procurerò di farlo eseguire, d'impiantare dei registri speciali in cui si tenga conto di coteste categorie di persone, affine di sorvegliarle, di vedere in che modo vivano, e quando esse non diano garanzia di aver mezzi legittimi di sussistenza, applicare la disposizione della pubblica sicurezza relativa a questa qualità pericolosa di cittadini. Assicuro il senatore Paternostro che metterò tutto l'impegno in questa questione; calcolo però molto su una riforma legislativa, perchè, ripeto, le leggi che noi abbiamo, in moltissimi casi, rendono impotente l'azione della pubblica sicurezza. (*Bene*).

Paternostro. Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Paternostro. Ringrazio l'onorevole ministro dell'interno delle complete risposte che mi ha favorito e delle promesse fatte, e sono perfettamente convinto che egli attuerà queste sue promesse con una riforma legislativa. Io ho per il primo accennato che la legge che abbiamo adesso è deficiente, ma intanto in attesa del meglio si cerchi di applicarla il più rigorosamente possibile. Ed, a proposito di ciò, io vorrei avvertirlo che per ciò che riguarda i fanciulli gli articoli 390 e 392 del Codice penale stabiliscono pene abbastanza severe per i genitori o chi per essi, i quali usino maltrattamenti. Io capisco che il semplice mandare a mendicare non può essere considerato come maltrattamento, ma la pubblica sicurezza è bene informata che questi fanciulli sono spesso maltrattati quando il prodotto della loro questua non soddisfa i loro sfruttatori. Del resto è verissimo quello che ha detto il ministro, che questi disgraziati sono per lo più presi a prestito o a nolo. Perciò la Questura quando verifica questi fatti rimuove già un ostacolo, perchè non appartenendo il fanciullo alla persona che lo sfrutta, naturalmente essa ne lo può separare. Del resto credo che i mezzi di mantenere qualche centinaio di bambini non sia difficile trovarli, quando gl'Istituti che la carità privata mantiene sono molti e fiorenti e crescono ogni giorno, e poi credo che tra le pieghe del bilancio della Congregazione di carità si possa trovare qualche margine; in fine con un po' di buona volontà si può provvedere. Avverto da ultimo che le mie lagnanze muovono anche da questo: che in taluni luoghi molto frequentati (e che alla Questura non possono essere

ignoti) si continuano a vedere gli stessi visi i quali quasi costantemente da dieci anni ed anche più esercitano questo triste mestiere. Dunque a questo non si è provveduto. Nè si può per estensione della legge la quale considera come inabili i fanciulli sotto i nove anni, estendere questa immunità anche ai genitori e, peggio anzi ai vicegenitori.

Ecco dunque delle cose che è bene sapere per mettere il signor ministro in grado di richiamare l'autorità di pubblica sicurezza all'esecuzione rigorosa, il più possibile, di quelle leggi che abbiamo, attendendone altre migliori per purgare il nostro bel paese da questa tabe vergognosa.

La ringrazio di nuovo.

Presidente. Non facendosi alcuna proposta, dichiaro esaurita la interpellanza.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni » (N. 151)

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni ».

Ieri, come il Senato ricorda, la discussione si è arrestata all'articolo 25; lo rileggo:

Art. 25.

I comuni possono valersi delle facoltà consentite dall'art. 1º pei servizi che sieno già affidati all'industria privata quando dall'effettivo cominciamento dell'esercizio sia trascorso un terzo della durata complessiva del tempo per cui la concessione fu fatta. Tuttavia i comuni han sempre diritto al riscatto quando sieno passati 20 anni dall'effettivo cominciamento dell'esercizio; ma in ogni caso non possono esercitarlo prima che ne sieno passati dieci.

Qualora i comuni non facciano uso delle facoltà di riscatto nelle epoche sopra determinate, non possono valersene se non trascorso un quinquennio e così di seguito di cinque in cinque anni.

Il riscatto deve essere sempre preceduto dal preavviso di un anno.

Quando i comuni procedono al riscatto, debbono pagare ai concessionari un'equa indennità nella quale si tenga conto dei seguenti termini:

a) valore industriale dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile, tenuto conto del tempo trascorso dall'effettivo cominciamento dell'esercizio e dagli eventuali ripristini avvenuti

nell'impianto o nel materiale ed inoltre considerate le clausole che nel contratto di concessione siano contenute circa la proprietà di detto materiale, allo spirare della concessione medesima;

b) anticipazioni o sussidi dati dai comuni nonchè importo delle tasse proporzionali di registro anticipate dai concessionari e premi eventualmente pagati ai comuni concedenti, sempre tenuto conto degli elementi indicati nella lettera precedente;

c) profitto che al concessionario viene a mancare a causa del riscatto e che si valuta al valore attuale che avrebbero, nel giorno del riscatto stesso, al saggio dell'interesse legale, tante annualità eguali alla media dei profitti industriali dell'ultimo quinquennio quanti sono gli anni pei quali dovrebbe ancora durare la concessione, purchè un tale numero di anni non superi mai quello di venti.

L'importo di tali annualità si calcola sulla media dei redditi netti accertati ai fini dell'imposta di ricchezza mobile dell'ultimo quinquennio, tolti dal medesimo l'anno di maggiore e di minore profitto e depurato dall'interesse del capitale, rappresentato da ciò che si corrisponde al concessionario per i titoli di cui alle lettere *a)* e *b)* di questo articolo.

L'ammontare dell'indennità può essere determinato d'accordo fra le parti, con l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa e della Commissione Reale.

In mancanza dell'accordo decide in primo grado, con decisione motivata, un collegio arbitrale composto di tre arbitri, di cui uno è nominato dal Consiglio comunale, uno dal concessionario ed uno dal Presidente del Tribunale nella cui giurisdizione è posto il comune.

Avverso la decisione di tale collegio, così il comune come il concessionario possono appellarsi ad un altro collegio di tre arbitri, i quali saranno nominati dal primo Presidente della Corte d'appello e decideranno come amichevoli compositori.

I comuni che esercitano la facoltà del riscatto, debbono sostituirsi, nei contratti attivi e passivi del concessionario, in corso coi terzi, per l'esecuzione dell'industria o del servizio, e col personale addetto al servizio stesso; purchè i contratti siano stati stipulati ed il personale sia stato assunto prima del preavviso di cui al terzo alinea del presente articolo. Tuttavia degli oneri derivanti dai detti contratti sarà tenuto conto nella determinazione dell'indennità di riscatto.

Le disposizioni di questo articolo, salvo ciò che si riferisce ai termini del riscatto, non sono applicabili quando le condizioni del riscatto medesimo o della revoca della concessione sieno stabilite da contratto, purchè stipulato sei mesi prima della promulgazione della presente legge.

Su questo articolo ha facoltà di parlare il senatore Buonamici.

Buonamici. Rinrazio il Presidente dell'onore che mi fa concedendomi la parola, e prego i signori senatori di attendere pochi momenti alle osservazioni che debbo fare intorno a questo articolo della legge in discussione. Breve secondo il solito sarà il mio discorso, e attenderò che dalle risposte dell'onorevole ministro e dalle risposte dell'Ufficio centrale vengano tali schiarimenti da dirimere i miei dubbi, e che credo pur necessari per distruggere una critica, se non erro, abbastanza grave che io debbo fare a questa legge.

Nè si creda, mi preme di protestarlo e dichiararlo fin d'ora, nè si creda che io pensi che questa legge abbia sofferto o debba soffrire questa sola critica della quale io sono ora per fare parola; purtroppo ho dovuto osservare e sentire che molte e molte sono le critiche che sono state fatte o che potrebbero esser fatte ad essa, che non mi perito di chiamare legge infelice, e credo che mi sia permesso di dirlo, sebbene parli ad una società legislativa, ad una riunione di legislatori, perchè le disposizioni che stiamo discutendo non sono sanzionate ed elevate alla dignità di vera e propria legge. Altre critiche ho sentito fare, e potrebbero essere fatte, al progetto, non escludendo assolutamente il *referendum*, del quale non intendo la possibilità o l'utilità.

Ma lasciamo da parte tutto questo; passo a trattare dell'articolo testè letto dal nostro illustre Presidente.

Questo articolo stabilisce che in caso di riscatto debbano essere riconosciuti certi diritti che debbono essere compensati a coloro che in qualche modo esercitando la industria privata vengono ad essere espropriati. Forse la parola espropriazione non suonerà molto propria per il caso, ma in realtà è una vera espropriazione. L'art. 25 infatti riconosce i servizi affidati a certe persone, a certe ditte, a certe società; riconosce che queste ditte, queste società stipulano dei contratti veri e propri coi municipi che affidano loro un qualche servizio, e questo, per un determinato compenso che si accorda loro; quindi non vi è

dubbio che si tratta di veri e propri diritti. La stessa redazione dell'art. 25 non ammette che si possa trattare di concessioni precarie che possono essere distrutte da chi le fece; si tratta di diritti veri e propri per i quali la legge non solo stabilisce equi compensi, ma determina anche dei criteri speciali che debbono servire a misurare i compensi da darsi. Si tratta di diritti concessi a quelli che restano espropriati e che si trovano dirimpetto a contratti annullati; quindi non ci può essere dubbio per la parola e per lo spirito della legge che così sia. Questi diritti adunque debbono essere difesi dalla legge che li riconosce.

Ma come l'art. 25 difende e riconosce questi diritti? Lo sapete di già. Questo articolo crea un arbitraggio, crea un compromesso, vuole che siano nominati gli arbitri. In primo luogo giova osservare che questo è un arbitrato forzato, contrario alla nostra legislazione vigente, ma non basta, è stato creato un collegio di arbitri, il quale deve riconoscere questo diritto o interesse, e poi si stabilisce che da questo primo tribunale arbitrale si potrà appellare ad un secondo. Ecco un punto assolutamente antiggiuridico e contrario ad ogni regola di diritto. Da un tribunale di arbitri si appella ad un tribunale ordinario, ma giammai ad un altro tribunale di arbitri. Ma tutto ciò non basta ancora. Vi è una terza osservazione da fare che è abbastanza singolare. È stabilito nell'articolo 25 che il secondo tribunale di arbitri giudicherà come una riunione di amichevoli compositori; quindi si verifica questo caso non mai verificatosi nel campo del diritto, e cioè un tribunale di prima istanza che giudica secondo le regole del diritto, perchè così devono giudicare gli arbitri; e in appello gli arbitri giudicano come amichevoli compositori.

E turbato addirittura il principio della contestazione della lite. Infatti, se nella prima istanza si giudica secondo le regole del diritto, anche in appello si deve giudicare nello stesso modo. Non è permesso mutare la contestazione della lite. È un errore vero e proprio ed è perciò che propongo che sia corretto l'art. 25 e la mia proposta, per chiudere subito il discorso mio, che temo sia stato anche più lungo di quello che mi ero proposto, è questa: che nell'art. 25 si dichiarino che se le proposte di concessione non sono convenute e accettate dalla parte interessata, ove le parti convengono di nominare un tribunale di arbitri, questo tribunale sia nominato

secondo le disposizioni dell'articolo stesso; se però non si voglia accettare un tribunale di arbitri, si segua, come per tutti i casi di espropriazione, la competenza dei tribunali ordinari. Questo è l'emendamento che io credo necessario alla legge.

Gabba. Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Gabba. L'articolo 25 è certamente uno dei più importanti di questo progetto di legge, imperocchè non vi ha dubbio che i partiti, i quali aspettano questo progetto diventi legge, hanno di mira, tra le altre cose, di valersene immediatamente onde spossare quelle ditte, quelle società assuntrici di servizi pubblici municipali, le quali, a loro avviso, fanno grassi affari e da troppo lungo tempo ne fanno. Ma è un articolo che io non posso approvare da nessun punto di vista; nè dal punto di vista del riscatto coattivo che esso permette, nè da quello del modo con cui lo disciplina, nè finalmente da quello del modo in cui è formulato. Mi consenta il Senato che non troppo lungamente io esponga le ragioni di questo mio avviso, e chieggo venia all'onorevole ministro dell'interno se mi trovo a contribuire a prolungare le molestie, già non poche, che questo progetto di legge gli ha cagionato. Io non credo però che ciò che verrò a dire possa avere pratico effetto, perchè, dico, sono sempre sotto l'impressione della duplice doccia fredda avuta ieri, sia per opera della affermazione dell'onorevole Sacchetti, contraddetta bensì dall'onorevole ministro dell'interno, che si voglia ad ogni costo, e qualunque sieno le mende di questo progetto di legge, farlo approvare da questo alto Consesso, sia per virtù della sfavorevole accoglienza che la maggioranza di questo Consesso ha fatto alla proposta dell'onorevole Serena, la quale anche a me pareva tanto chiara e tanto giusta. Non mi ha invece per nulla dissuasione l'altra osservazione fatta dall'onorevole Sacchetti che, in fin dei conti, questa è legge di esperimento. Siffatta categoria di leggi in non posso ammettere, e in tema di leggi di esperimento, io mi accontento di quella sui cannoni grandinifughi o grandiniferi, che dissi sopra, tanto poco raccomandati due anni fa dall'onorevole nostro collega il senatore Blaserna.

Comincio dall'osservare che l'articolo 25 ha per titolo: « *Disposizioni generali transitorie* ».

Ora fin qui si è sempre inteso che le disposizioni transitorie sieno disposizioni aventi per iscopo di regolare l'applicazione dei principii nuovi contenuti in una legge agli affari pen-

denti: ai *netia pendentia*, come dicono i giuristi. Ora codesto articolo applica il principio del riscatto coattivo alle concessioni di servizi municipali che già sono in esercizio; ma non è transitorio questo principio, poichè deve governare l'avvenire, eppure lo si trova nell'ultimo comma dell'articolo 25.

Egli è certo che questo ultimo comma non sta al suo posto. È un'osservazione codesta, la quale attiene alla buona economia della legge, ma anche la buona economia, la buona architettura di una legge è un requisito di non piccola importanza, e a cui specialmente si deve tenere in Italia, patria, fino a ieri o ieri l'altro, e maestra a tutte le nazioni della scienza della legislazione.

L'articolo 25 pone il principio del riscatto coattivo delle concessioni di servizi pubblici comunali, ora in corso; questo principio, dico anche io come diceva testè l'onorevole collega Buonamici, è in contraddizione ad un canone sicuro del diritto civile, cioè al canone del rispetto dei diritti aquisiti. Si cita un articolo, l'articolo 345 della legge sui lavori pubblici, il quale ammette che i contratti di appalto si possono sciogliere compensando l'appaltatore con un decimo del valore delle opere non eseguite.

Ma io non trovo nessuna analogia fra un contratto di appalto ed uno di questi contratti di esercizio di un pubblico servizio. Imperocchè in un contratto di appalto oltre che l'opera è determinata, anche il tempo e il prezzo lo sono, e quel decimo di lavoro non eseguito rappresenta un compenso sufficiente per il mancato lucro dell'opera disdetta; mentre per un contratto di sua natura aleatorio, quali sono quelli in questione, non si può dire, in tesi generale, che dopo un certo periodo di durata il concessionario abbia cominciato ad avere quel lucro che egli sperava di conseguire.

E dunque l'argomentazione dall'articolo 345 della legge dei LL. PP. è qui assolutamente fuori di posto.

È stato anche detto, che il riscatto in questione sia giustificato dalla clausola *rebus sic stantibus* da sottintendersi in tutti i contratti bilaterali. Ma, onorevoli colleghi, la dottrina di codesto sottinteso introdotta da Bartolo, e poi ripetuta da molti giureconsulti, ha oggi contro di sè la gran maggioranza dei più competenti scrittori di diritto civile. Ad ogni modo non si è mai inteso che in nome di detta clausola in un contratto di lunga durata, se una delle parti crede che l'altra abbia

guadagnato abbastanza, possa pretendere che essa non continui a guadagnare, mentre ne avrebbe il diritto.

In appoggio della mia tesi soggiungo ancora un'altra riflessione. Voi sapete, onorevoli colleghi, quante volte davanti a tribunali italiani, in questi ultimi anni, è stata portata la questione della validità del cosiddetto monopolio del sottosuolo e degli spazi aerei comunali, che alcuni concessionari di essi a scopo dell'illuminazione a gas pretendono far valere onde escludere la concorrenza di un'altra illuminazione.

Ora, se fosse vero, come da taluni si pretende, che il principio del riscatto coattivo, contenuto nell'articolo 25, sia fondato nel nostro diritto civile, perchè mai coloro, i quali combattono l'anzidetto monopolio, perchè mai l'onorevole Luchini, il quale ha scritto a tal uopo una ingegnosissima monografia, non si è valso di quel più semplice e spedito argomento? Ma non lo fece, nè altri l'ha fatto; e neppure in questa guisa ragionarono i tribunali nelle molte loro decisioni intorno al detto monopolio, anche le poche volte che lo hanno negato.

Ma non è soltanto, onorevoli colleghi, una violazione del principio, che i diritti quesiti si debbono rispettare, il riscatto coattivo, di cui vado parlando. Esso è anche un privilegio dei comuni, e quindi doppiamente ingiusto. Chè se questo diritto di riscatto dovesse un giorno concedersi anche allo Stato e ai privati, non avrebbe davvero più valore, nè senso, l'articolo 1123 del Codice civile, il quale dice che i contratti legalmente firmati hanno forza di legge per coloro che li hanno fatti.

Da ultimo osserverò che il principio, che io vado combattendo, non ha precedenti in nessuna estera legislazione. Quella inglese del 1875, tante volte citata dai fautori del progetto di legge in discussione, contiene invece il principio contrario. Imperocchè l'articolo 162, riprodotto negli allegati alla relazione ministeriale, accompagnatoria di questo progetto di legge alla Camera dei deputati, suona così: « Ogni autorità urbana... può comperare e i direttori di ogni compagnia di gas possono vendere e trasferire alla detta autorità al prezzo che sarà liberamente convenuto fra le parti, tutti i diritti e i privilegi... ».

Altrove la stessa legge ammette bensì che il servizio della illuminazione elettrica possa essere riscattato dopo 21 anni dalle autorità urbane

senza compenso di oneri, ma ciò perchè le relative cessioni non si possono che fare per anni sette; laonde si può ritenere che, dopo tre rinnovazioni, il concessionario abbia sufficientemente lucrato e tre volte ammortizzato il capitale investito.

Dice l'articolo 25: « I comuni possono valersi delle facoltà consentite dall'art. 1° pei servizi che siano già affidati all'industria privata, quando dall'effettivo cominciamento dell'esercizio sia trascorso un terzo della durata complessiva del tempo per cui la concessione fu fatta. Tuttavia i comuni han sempre diritto al riscatto, quando sieno passati 20 anni dall'effettivo cominciamento dell'esercizio; ma in ogni caso non possono esercitarlo prima che ne siano passati dieci ».

Osservo qui subito che la dizione non è chiara. Prima si dice che sia passato un terzo del tempo e poi si dice: *in ogni caso, ecc.*; ora, io domando, queste parole si applicano a tutte le concessioni? Se ciò fosse, bisognerebbe concluderne che il progetto supponga concessioni per una durata superiore a 30 anni, e cioè per lo meno di anni 31. Ma ciò non pare che possa essere, e allora accade che una concessione di 21 anno si possa riscattare dopo trascorso pochissimo, meno della metà sua, mentre una, per esempio di 18 anni, si possa riscattare dopo 6; in tal guisa la regola del terzo della durata rimane violata.

Venendo ora alla sostanza della disposizione, essa è che dopo il terzo della durata di una concessione, questa si possa riscattare, secondo le norme date dal penultimo comma, cioè tenendo conto degli utili degli ultimi 5 anni, moltiplicando tale quantità per il numero degli anni che rimarrebbero, ma non oltre i 20.

A parte che quest'ultimo limite di tempo è violazione del diritto quesito del concessionario, violazione della quale io ho già parlato, si può egli asserire in tesi generale, onorevoli colleghi, che nel primo terzo dell'esercizio di una industria nuova, questa abbia già cominciato a dare l'utile che se ne sperava? No certamente, onorevoli colleghi, l'asserirlo sarebbe un grave errore, contraddetto dalla giornaliera esperienza. Gli uomini tecnici, da me consultati a questo proposito, mi hanno tutti risposto che di regola le grandi intraprese industriali, aleatorie di loro natura, nel primo terzo del loro esercizio, fossero anche 10 anni, ben pochi utili danno, e talvolta nessuno, o magari perdita. Ciò posto, egli è chiaro che il modo di compenso, stabilito dall'art. 25 rispetto alle concessioni ri-

scattate, non solo è nella maggior parte dei casi del tutto inadeguato, ma talvolta sarà accompagnato da una vera e propria spogliazione.

Io non voglio ora, onorevoli colleghi, esaminare partitamente tutte le disposizioni dell'articolo 25 intorno al modo di attuare il riscatto. Mi limito per ora soltanto a censurare l'espressione *valore industriale*, adoperata nel comma a).

Codesta espressione, censurata già da molti deputati, non ha potuto riuscire chiarita dalla lunga discussione cui diede luogo nell'altra Camera: a tal che il relatore ebbe a dire che il vero significato di essa lo stabiliranno gli arbitri. Troppo spesso, per verità, si è udito codesto richiamo agli arbitri come correttivo delle imperfezioni di questa legge, mentre è pure una grande verità quel detto di Bacone da Verulamio *optima lex, quae minimum iudici, optimus iudex qui minimum sibi*.

Il macchinario di una impresa concessionaria spodestata non può essere certamente valutato come ferro rotto, come materia prima usata; non lo si può valutare che in quanto esso possa ancor servire alla sua destinazione; è questo il suo valore, e non occorre chiamarlo valore industriale. Un tecnico prussiano, di grande competenza, da me interpellato in proposito, ebbe a rispondermi che la espressione *valore industriale* non ha senso. Ma se essa non ha un senso proprio, può averne uno improprio, come fu osservato da più di un deputato. Può, cioè, intendersi nel senso che il valore del macchinario, e tutto ciò che vi si collega, venga calcolato avendo riguardo a possibili utili industriali futuri, introducendo così nell'applicazione del comma a), dell'art. 25, un elemento di calcolo, contemplato a parte nel comma c).

Fin qui io ho considerato il riscatto coattivo, di cui nell'art. 25, dal punto di vista della sua giustizia rispetto ai concessionari, e dei pericoli di parziale spogliazione cui esso li espone.

Ma vengo ora ad un'altra considerazione, che credo altrettanto fondata e grave, quanto le precedenti, e la quale concerne di preferenza l'interesse dei comuni.

L'art. 25 non consente che nelle prime concessioni di servizi pubblici municipali si apportino modificazioni ai termini di riscatto, da esso stabiliti.

Ora, colla prospettiva del riscatto dopo il terzo della durata della concessione sino a 20 anni, e

dopo 10 anni, se la durata della concessione oltrepassa il ventennio, sarà bene difficile che i comuni abbiano d'ora in avanti a trovare chi voglia assumere cotali servizi.

Imperocchè i tecnici insegnano che per regola generale nei primi 10 anni di servizio ben difficilmente una industria dà censi durevoli propri, chè anzi non di rado in quei primi anni si lavora a perdita; da ciò la conseguenza che i comuni saranno molte volte costretti a esercitare direttamente certi pubblici servizi, mentre ciò loro non converrebbe, o non ne avrebbero, o non ne troverebbero i mezzi, oppure vi dovranno rinunciare. E mentre nella relazione dell'Ufficio centrale è detto che la ragione di questo disegno di legge sta nella prevalenza che l'interesse pubblico deve avere sul privato, in realtà la progettata legge si risolverebbe ancora in gravissimo danno dei comuni.

È dunque ingiusta e spogliatrice questa massima del riscatto coattivo, stabilita dall'art. 25, in quanto viene retroattivamente asserita, ed estesa pei comuni, e in quanto essa dovrebbe dare ancora norma all'avvenire. Per questi motivi io non posso dare a codesto articolo il mio voto. E per ora non aggiungo altro.

Presidente. Ha facoltà di parlare il senatore Lampertico.

Lampertico. Signori senatori. Io veramente dovrei esitare a parlare dopo che hanno parlato due senatori, ai quali io professo quanto altri mai altissima riverenza ed ossequio.

Però io spero che i due senatori che mi hanno preceduto vorranno essi medesimi prendere in benevola considerazione le osservazioni mie, le quali non tanto sono in contraddizione con l'opinione da loro manifestata quanto piuttosto s'informano ad un ordine di idee diverso.

Il senatore Buonamici per il primo ha parlato in generale delle critiche le quali si sono mosse alla legge. Io mi guardo bene dal rientrare comunque in una discussione generale, ma soltanto esprimo l'idea dell'epigrafe, la quale, a mio credere, sarebbe adattata ad una legge come quella che è stata presentata al Senato. L'epigrafe la prenderei dai versi di Racine nel Britannico. Quando Giunia era sollecitata ad occupare il posto di Ottavia, essa meravigliata risponde:

J'ose dire pourtant que je n'ai mérité

Ni cet excès d'honneur, ni cet indignité.

Infatti in una gran parte la legge viene forse

ad incagliare piuttosto che a sollecitare l'azione che in fin dei conti anche finora poteva essere esercitata dai comuni. Tuttavia credo, che ci sia della esagerazione, non dico per parte degli onorevoli preopinanti, ma in generale nel dare una eccessiva importanza a questa legge, e col darvi eccessiva importanza la si pregiudica e non si fa che sollevare delle obiezioni e delle difficoltà. Ma io dicevo che parto da un ordine di idee diverso da quello che ha informato i discorsi dei senatori Gabba e Buonamici. E l'uno e l'altro hanno considerato essenzialmente questa legge come legge di ordine giuridico. Certissimamente io do un grandissimo valore alle conseguenze di diritto che la legge porta con sé. Ma la legge essenzialmente è legge di ordine economico, e quando si ha un determinato ordine economico è impossibile che il legislatore non ne tenga conto nelle regole di diritto, che deve dare ai fatti che sono la manifestazione di questo ordine economico. In passato e la condizione di fatto e lo stato delle opinioni era assolutamente diverso da quelle che è al giorno d'oggi. Quando si studiava all'Università, apriti cielo, se si fosse proposto un esercizio, qualsiasi, diretto, di una industria qualunque per parte di comuni. Allora tutti eravamo contrari a questo genere di leggi, a questo genere di disposizioni.

Sì, certamente, ma bisogna pur tener conto che è tutto mutato, è mutata la condizione di fatto, sono mutate le idee. Ora avviene anche per la discussione delle leggi come per chi sale un monte; egli si propone una meta, ma quella meta ora la vede a destra ora la vede a sinistra, e pur ci arriva. La meta è sempre quella, cioè di provvedere alla buona amministrazione del comune nella sua attività economica, ma il modo di conseguirla diventa necessariamente diverso a seconda dei tempi. Non siamo noi che abbiamo mutato, sono i tempi, il che vuol dire: sono mutate le condizioni di fatti e di idee che giustificano un modo di agire piuttosto che un altro.

Pensiamo a quello che era il comune. Si può confrontare il comune di oggi tanto nella sua importanza quanto nel suo ordinamento al comune di un quarto di secolo fa? No certamente, ma più ancora, vi era allora una istruzione, che ora, si suol dire tecnica, così diffusa come al giorno di oggi. Quanti avrebbero saputo scegliere bene una macchina dinamo-elettrica destinata alla illuminazione della città o alla trazione di un *tram*?

Qui dunque si presentano due grosse questioni,

le quali proprio si collegano essenzialmente, anzi entrano essenzialmente nell'articolo di legge che si discute. Allora il comune non poteva esercitare una industria, perchè sotto questo aspetto aveva, si può dire, ancora da ricevere la sua esistenza, almeno quella, che ha al giorno d'oggi, in un tempo di governo libero e di ordini rappresentativi, e più ancora la istruzione la quale è necessaria per provvedere all'andamento di una industria può dirsi che allora vi fosse? Può paragonarsi lo stato della istruzione nelle arti di oggi a quello che era nelle arti un quarto di secolo fa? No certamente. Inoltre oggi vi è un sindacato dell'opinione pubblica, che è anche esso una garanzia per la buona amministrazione, sindacato che in passato non vi era nè punto nè poco, nè poteva esservi in condizioni politiche tanto diverse da quelle del giorno d'oggi. Era poi forse la stessa l'organizzazione dei poteri pubblici, la quale necessariamente regola tutto quello che si fa dipendentemente da leggi siccome questa? No certissimamente.

Io credo che si sia commesso un errore da quelli che hanno trattato la questione come questione di principio, come questione di scuola: quasi che si dovesse sostenere una opinione o l'altra a seconda che si appartenga a questa o a quella scuola economica.

Niente del tutto; è questione pratica, che si può proporsi non solamente quanto all'azione legittima del comune, ma di ogni altra amministrazione pubblica. Quello che importa si è l'aver un'idea chiara, se l'assunzione diretta per un determinato servizio pubblico giovi di più o no. È questione di fatto più che di principio. Può risolversi per un determinato servizio pubblico in un modo, e per altri in modo diverso. Può avere soluzione diversa a seconda delle congiunture che vi hanno parte.

Ammetto, che l'articolo citato dal senatore Gabba, che è l'articolo 345 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 non trova applicazione alla legge, che ci sta ora dinanzi. Dal senatore Gabba venne anche citato l'articolo del Codice civile, per cui i contratti legalmente conchiusi hanno forza di legge per coloro che li hanno fatti, e non possono essere revocati che per mutuo consenso o per cause autorizzate dalla legge. Però mi permetta il Senato che oltre l'articolo 1123 citato dal senatore Gabba io ricordi anche altri articoli del Codice. Nel Codice civile dunque vi è

pure l'articolo 1641, che mi pare sia stato citato anche dal nostro egregio relatore, sulla locazione delle opere. Il committente può sciogliere a suo arbitrio l'accordo dell'appalto, quantunque sia di già cominciato il lavoro, tenendo indenne l'imprenditore di tutte le spese, di tutti i lavori e di tutto ciò che avrebbe potuto guadagnare in tale impresa. Inoltre nel Codice civile sta l'articolo 1832, per cui: « Il debitore può sempre, dopo 5 anni dal contratto, restituire le somme portanti un interesse maggiore della misura legale non ostante qualsiasi patto in contrario; deve però darne 6 mesi prima per iscritto l'avviso, il quale produce di diritto la rinuncia alla più lunga mora convenuta ». Le disposizioni dell'articolo precedente, dice l'articolo seguente, 1833, « non sono applicabili a qualunque specie di debito, a qualunque debito contratto dallo Stato, dai comuni o da altri corpi morali con le autorizzazioni richieste dalla legge ».

Ora che cosa è avvenuto? Si son fatte due leggi, una delle quali, la legge 24 aprile 1898, che istituiva presso la Cassa dei depositi e prestiti una sezione autonoma di credito comunale e provinciale, la quale autorizzava comuni, provincie e consorzi per un certo periodo di tempo a procedere alla trasformazione dei prestiti o debiti da loro contratti a tutto il 31 dicembre 1896, non ostante quella disposizione di legge o patto in contrario, purchè si trattasse, almeno questa era la interpretazione comunemente accettata, di una convenzione con la Cassa depositi e prestiti. Poi è venuta l'altra legge sul credito comunale e provinciale 17 maggio 1900, la quale ha esteso la disposizione dell'articolo 1832 del Codice civile ai debiti anche delle provincie, dei comuni e consorzi, per cui era stata fatta la legge 24 aprile 1898, ed anzi ha abrogato, non che il capoverso 2° dell'articolo 1833 del Codice civile, il capoverso 1° dell'articolo stesso, per quanto concerne i contratti che stabiliscono la restituzione per via di annualità, quando l'interesse calcolato nelle annualità di rimborso superi la misura legale. La ragione di queste leggi quale è? La ragione io credo che sia la stessa, che è la ragione fondamentale della legge che ci sta davanti, cioè il mutamento delle condizioni economiche. Infatti nel giro di pochi anni la ragione dell'interesse era già molto al disotto di quello che era quando si sono stipulati quei contratti; intanto i sovventori avevano pure lucrato in quel frattempo,

ma era forse bene che continuassero a lucrare, col danno dei contribuenti? Il Parlamento ha creduto di no, e le leggi le quali sono state fatte s'informano a questo concetto. Io mi sono trovato proprio nel caso di applicarle queste leggi, ero renitente, ero riluttante, mi spiaceva di portare una alterazione qualsiasi ai patti che erano stati rispettati con grande favore del credito di certe provincie, ma tuttavia davanti alle disposizioni della legge ho pur dovuto applicarle, ed ho la soddisfazione di dire che era tanta la giustizia della applicazione di quelle leggi che la conversione dei prestiti è stata fatta con piena soddisfazione della opinione pubblica. Ciò attesterebbe, se fosse qui il ministro delle finanze, che ne ha una particolare conoscenza, sia da quando a tali disposizioni ha contribuito come deputato, sia poi nel favorirne l'attuazione come ministro. Tali operazioni, si è detto, si son fatte da galantuomini. Meno male.

Quello che è certo si è che le considerazioni fatte in modo particolare dal senatore Gabba devono consigliare i comuni a procedere con molte cautele, ma non devono per questo scemare la nostra fiducia nella legge. Tanto è il mutamento successo e che tuttodì succede nelle industrie, che in verità non so come si possa fermarlo coll'impedire ai comuni di venire a questi riscatti.

I comuni devono valersi di questa disposizione della legge con molta cautela per non andare contro a quello stesso fine che essi si propongono. E qui cade opportunissima una osservazione fatta dal senatore Gabba, che cioè il termine delle concessioni che possono fare i comuni dev'essere necessariamente non breve, ma di una certa durata, perchè altrimenti non si potrebbero attuare le industrie, che esigono un certo impianto e perciò anticipazione di spese.

Dunque prudenza sì, e anche per altre ragioni.

Ma non voglio dimenticare un fatto, che illustra l'osservazione fatta.

Mentre per la illuminazione elettrica la legge inglese aveva aperto l'adito al riscatto dopo 22 anni, ha poi portato il termine a 42 anni. E questo è ragionevole perchè nessuna società, nessuna impresa si cimenta a queste spese, quando non abbia davanti a sè un tempo sufficiente per reintegrarsi in qualche modo di ciò che ha speso.

Altre ragioni ancora suggeriscono la prudenza.

Anche quando la legge dovesse passare tale quale, io credo che queste osservazioni fatte nel

Senato del Regno giovino, perchè di qui si diffondono anche nell'opinione pubblica, e possono servire, non sarà troppo ambiziosa la parola, di utile ammaestramento.

Infatti c'è il pericolo che la riforma fatta essenzialmente in nome di principi democratici venga poi invece nel fatto ad esser contraria ad un largo interesse del popolo. Noi abbiamo l'esperienza dell'Inghilterra. Quando là si sono attuate queste aziende municipali, esse si sono più preoccupate delle condizioni dei contribuenti di quello che si sieno preoccupate delle condizioni dei consumatori. Mentre si erano istituite per togliere alle imprese private di sfruttare il popolo, si sono esse sostituite nello sfruttarlo per conto proprio.

E più ancora; perchè la legge non crei nel fatto una delusione alle legittime aspettative, diciamo pure, democratiche importa evitare, che i pubblici servizi vengano assunti dai comuni per un sentimento di gelosia, del lucro che le imprese private possono dare, aprano essi medesimi la via a più larghi profitti del capitale. Se il capitale viene impegnato in una impresa, se non altro ha i rischi della impresa. Quando i capitali non trovano più modo di essere investiti in imprese, cercano impiego presso i comuni; in questa maniera esercitano più e più quella tirannia del capitale che essi si proponevano di eliminare.

Un altro pericolo dipende dalle vicende elettorali. Un autore di altissima autorità il Leroy Beaulieu, lo esprime molto efficacemente.

« Elles sont plus courbées sous le joug des « elections, plus dans la dépendance des coteries; « elles ont plus de penchant à gagner des suffrages individuels par des faveurs, des créations « de places superflues. Elles cèdent plus à l'arbitraire et à la fantaisie; sous un régime électif « variable et sans contre-poids, les services municipaux dont elles ont l'absolue direction tendent à se transformer en des expériences humanitaires, plus ou moins coûteuses et chimériques ».

Io sono d'accordo col senatore Gabba, che non ci debbano essere leggi di esperimento. Ma, intendiamoci, quando ci troviamo di fronte ad una materia del tutto nuova, è impossibile regolarla di sana pianta, ed anche in questo possiamo veramente prendere esempio dall'Inghilterra che non pretende mai fare le leggi armate di tutto punto come escono dal cervello di Giove, ma quali coll'esperienza vengano via via a modificarsi. Questo si farà anche per la legge la quale sta ora

davanti al Senato; perciò io rinuncio di parlare sulle disposizioni particolari della legge. Mi dilungherei di troppo e, credo oziosamente, non già per il partito preso, che la legge debba essere approvata così come è, ma perchè quei criteri e quelle procedure, le quali sono state stabilite nel disegno di legge come ci viene dalla Camera dei deputati, hanno già subito una trafila di esami, in guisa che io non crederei che si potesse arrivare a fare cosa che non andasse incontro a nuove obiezioni, a nuove difficoltà. Contentiamoci per quanto si può di quello a cui si può provvedere con regolamento.

Il senatore Buonamici ha criticato la procedura stabilita colla legge. Non credo che oggetto di censura possa essere il primo stadio di essa.

Abbiamo molti esempi nelle nostre leggi, per cui interessi simili, anche d'indole prettamente giuridica, sono rimessi a collegi di arbitri.

Le censure hanno per oggetto il giudizio arbitrato di appello, in cui gli arbitri diventano pacifici compositori.

Qui però osservo, che non si tratta di mera questione di diritto.

Sta bene: vi è una convenzione, che crea diritti i quali abbisognano di tutela.

Sì, la convenzione però dipende da una concessione, e questa di sua natura è revocabile.

Colla questione di diritto s'intreccia dunque una questione di apprezzamento, e di qui si spiega la qualità, attribuita, come si è detto, in appello agli arbitri, di pacifici compositori.

Queste considerazioni puranco a me sembra che valgano a giustificare il punto mio di partenza, che la legge è una legge di diritto sì, ma nello stesso tempo legge di ordine economico; è una legge che non fa essa l'ordine economico, e, lo trova, e trovandolo deve regolarlo e, per regolarlo, non può mettersi in assoluta contraddizione con esso.

Comunque sia, lasciando al tempo e alla esperienza ogni possibile miglioramento della legge, certo è che una legge di questo genere era necessaria; è necessaria, sia più o meno buona non lo so, ma necessaria è, perchè, come già osservai ed è una osservazione così evidente, da dovere essere consentita da tutti, ci troviamo in condizioni tanto e tanto diverse anche nel solo giro di un quarto di secolo, anzi diciamo pure in un giro di pochi anni, che è impossibile non tenerne conto, per porre la legge in relazione colle con-

dizioni presenti di fatto, è collo stato presente de le opinioni.

Perciò darò il mio voto, con sicuro animo, a questo disegno di legge, senza temere nè punto nè poco di essere in contraddizione, perchè quello che volevo in un modo, voglio anche adesso, sebbene in modo diverso: la buona attività economica del comune stesso. Bensì, siccome fortunatamente, non lo deploro, si sono collocati in Italia molti capitali stranieri e si sono impegnati appunto in aziende, come quelle, di cui si occupa il disegno di legge, capitali a cui di gran cuore diamo tutti la grande cittadinanza; io ho esaminato anche la legge sotto questo aspetto, e credo che non giustificherebbe nessun allarme, nessuna apprensione. Però, se il ministro dell'interno, il quale deve essersene necessariamente occupato, viene anche a rinfranco di questa mia fiducia, gli sarò tanto più grato. Dopo questo ringrazio il Senato della sua benevola attenzione e do il voto con sicuro animo alla legge. (*Bene*).

Presidente. Ha facoltà di parlare il senatore Luchini Odoardo.

Luchini Odoardo. Mi persuado sempre più che in questa materia come in tante altre, più che questione di ragioni buone o cattive, è questione di sentimento. Lo disse anche il Goethe, « il sentimento è tutto, la parola è polvere e fumo che oscura il sereno del firmamento ». E per non oscurare a lungo tempo il sereno del firmamento, sarò brevissimo.

Questione di sentimento, io dicevo, perchè dipende dalle previsioni fosche o liete che ognuno secondo l'animo suo, fa, e dall'essere più o meno penetrato, nell'animo di chi deve giudicare, il sentimento del diritto pubblico e della prevalenza del diritto pubblico sul privato; sentimento che in alcuni penetra molto, in altri poco, in altri quasi nulla. L'onorevole senatore Lampertico da par suo ha dimostrato che in questa materia le considerazioni economiche prevalgono sulle giuridiche. Egli ha dimostrato come i tempi mutino e noi dobbiamo mutare con essi. Io mi limiterò alle considerazioni giuridiche, prima delle quali mi permetta il Senato una osservazione generale di indole superiore alle questioni economiche e alle questioni giuridiche. Essa è che gli uffici dello Stato tendono sempre rispettivamente a diminuire ed a crescere; a diminuire in quanto vincolano la libertà umana, giacchè i vincoli morali, mercè il progresso civile, tendono a sosti-

tuirsi ai vincoli giuridici; invece, tendono a crescere immensamente nei pubblici servizi. Ed infatti quanto più la vita sociale si perfeziona, tanto più si complica, e tanto più vediamo crescere questi uffici dello Stato, che da padrone del popolo è venuto ad assumere, per fortuna di tutti, il più modesto ufficio di amministratore o di gerente, ed anche se si vuole « di servitore del pubblico ».

Io ho prestato mente attentissima ai discorsi dei miei due onorevoli amici e quondam maestri dell'Università di Pisa; i senatori Buonamici e Gabba. E quando parlava il professore Gabba, ho sentito un impulso ed ho anche sentito nel mio cervello un organo inibitore che ha frenato questo impulso. L'impulso mio era quello di andare alla biblioteca e prendere quattro ben noti volumi sulla retroattività delle leggi. Ma l'organo inibitore mi ha frenato, ricordandomi la costumanza parlamentare dell'Inghilterra, che non si debba mai rammentare agli uomini parlamentari opinioni da essi altre volte manifestate, perchè tanto l'azione dell'uomo politico come quella del legislatore devono ispirarsi alla realtà del momento che muta con le umane vicende; costumanza per lo meno comoda. Dunque limitiamoci a vedere se veramente la legislazione che si propone oggi, e specialmente se l'articolo 25, sul quale cade in questo momento la discussione, abbia tutte le peccata che gli si attribuiscono e specialmente se violi i diritti acquisiti; e che così dia il non buono spettacolo, almeno dal punto di vista etico del legislatore, che codesti diritti quesiti infranga. Io mi sono ricordato, per l'insegnamento dei carissimi e venerati maestri miei, che il concetto del diritto acquisito non si ha che in due materie, nella materia delle concessioni amministrative ancorchè cadano in contratto e nelle materie dei servizi pubblici. Nelle materie delle concessioni amministrative le quali sono sempre per loro natura revocabili....

Gabba. Domando la parola.

Luchini O. . . . se ne avrebbe per esempio una manifestazione nel regolamento del 10 marzo del 1881, articolo 12, sopra le concessioni dei comuni, le quali, dice il regolamento, s'intendono fatte sempre con la clausola che possano essere sempre revocate quando si voglia. E questa revocabilità non può essere cancellata neppure quando le concessioni cadano in contratto, quindi facoltà di risolvere sempre il contratto, revocando la concessione che ne costituisca la base. Obbligo di restituire i corrispettivi, sì, perchè nessuno deve

locupletarsi ingiustamente in danno altrui, non obbligo di indennità per una violazione di contratto che non può esistere.

Io mi ricordo il rumore che sollevò una decisione della Corte di cassazione di Firenze quando ritenne che, essendo stato dato ad un principe romano in garanzia il decimo della gabella del pesce, che una legge successiva abrogò, e perlochè cadendo la gabella veniva a cadere il contratto, ritenne, dico, doversi la indennità anche per il fatto del principe, secondo la frase consacrata, ossia per il mutamento legislativo. Questa teorica incontrò opposizione vivissima nel mondo scientifico, e diede luogo ad una splendida monografia in contrario del prof. Filomusi Guelfi, il quale ricordava anche nella sua monografia (e qui cade in acconcio di osservare quanto si apponga al vero l'onorevole senatore Gabba, quando dice che certe innovazioni mancano di precedenti legislativi) nella sua monografia ricordava il § 37, salvo errore, della costituzione dell'Hannover, il quale esplicitamente esclude la possibilità di diritti acquisiti e di indennità da parte dello Stato tutte le volte che si tratti di innovazioni portate per opera del legislatore, ancorchè la legge nulla stabilisca. Il legislatore, ripeto, può sentire il dovere etico, ma puramente etico, di accordare delle indennità, come per esempio nei casi di riserva del diritto di patronato, dopo soppressi gli enti ecclesiastici, e come appunto in questo articolo 25 largamente si accordano; ma un vero e proprio diritto acquisito è inconcepibile.

Quanto poi ai servizi pubblici, possono essi mai far materia di contratto? Certamente no, ed in questo tutti sono d'accordo. Gli appalti, gli accolti, si danno per le opere, per le prestazioni, per le somministrazioni che sono necessarie al servizio pubblico, ma non per l'essenza del servizio stesso, altrimenti lo Stato od il potere dello Stato si farebbe contraente, menomando o negando un ufficio suo proprio essenziale, e mettendo la sua potestà nelle mani di un privato, mercè un contratto.

Ora poche parole a dimostrare come questo articolo 25, se in qualche cosa innova, innova tutto a beneficio dei contraenti. E dico il vero, io penso che le condizioni che in questo articolo si fanno, sono, e lo credo fermamente, tanto grasse per gli appaltatori, che essi devono sentirsi tentati di accendere più di una candela, a più di

un santo, per pregare che faccia il miracolo di persuadere i municipi a deliberare il riscatto.

Nella nostra legislazione, degli effetti della revoca delle concessioni non si fa verbo, perchè esse sono date con la clausola che si possono sempre revocare.

Però circa i servizi pubblici abbiamo un principio su per giù comune a tutte le legislazioni, quello dell'articolo 345 della legge sui lavori pubblici. Fu anche disputato se questo articolo fosse applicabile alle amministrazioni comunali. Le Corti di cassazione, dissero, tanto per non perderne l'abitudine, qualche volta di no, e qualche volta di sì, ma il potere regolamentario, come ora accennerò, ha provveduto. Ebbene l'articolo 345 della legge sui lavori pubblici fa condizioni molto più magre di quello che l'art. 25 non faccia. L'art. 345 dice che « l'amministrazione è sempre in facoltà di revocare i contratti in corso pagando all'appaltatore l'importo dei lavori fatti, il valore dei materiali esistenti in cantiere e il decimo (niente più e niente meno) dell'importare dei lavori che l'appaltatore avrebbe dovuto fare ».

Si vede dunque come si abbiano condizioni molto ma molto più magre con la legislazione ordinaria che non per questo articolo 25.

Qui cade in acconcio notare una cosa sulla quale richiamo l'attenzione dell'onorevole ministro dell'interno, per il regolamento che dovrà dettarsi. Molti comuni debbono avere già implicitamente stipulato l'applicazione di questo articolo 345. Noi abbiamo l'ultimo regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, quello del 1899, che porta la firma dell'onorevole Pelloux, il quale, all'articolo 112, dichiara questo: « In essi (contratti) debbono essere stipulate le norme per le consegne, collaudo di lavori, nonchè per la cessione degli appalti, la rescissione dei contratti, i sequestri e pignoramenti, ritenendosi (questo è notevole ed ha grande importanza), *in caso di silenzio applicabili gli articoli 337 a 365 della legge sui lavori pubblici* ». Cosicchè si può dire che già molti comuni, quelli che stipularono dopo il 1889, hanno già pattuito implicitamente in virtù di questo articolo le condizioni del riscatto. Lo sapessero o non lo sapessero gli amministratori dei comuni e gli altri contraenti questo non importa; lo dovevano sapere, perchè a nessuno è permesso ignorare la legge.

L'onorevole senatore Gabba ha detto che nei contratti aventi tratto successivo, non si può tener

conto delle condizioni mutate dal giorno in cui furono stipulati; che l'esistenza della condizione risolutiva tacita *rebus sic stantibus et in eodem statu manentibus*, sia affermazione erronea, e che la tesi nostra sia una tesi un poco screditata. Egli cita contro questa tesi anche l'opinione del Bartolo

Gabba. Io l'ho citato in favore.

Luchini. E sta bene.

Egli riconosce che il Bartolo è favorevole a questa tesi. Tanto meglio, perchè appunto ho visto sempre citata l'opinione del Bartolo fra i favorevoli alla tesi, e ne sarà lieto io credo anche l'onorevole Mariotti Filippo, poichè il Bartolo da Sasso-Ferrato era un suo grande elettore, (*si ride*), cui fece fare un monumento.

Mi rimprovera il senatore Gabba (e gli sono grato dell'onore che mi ha fatto di rammentarlo) di non avere svolta in quel libro di cui ha parlato questa tesi delle condizioni implicite. Certamente l'ho svolta e largamente, pur dichiarando che non c'è ne è bisogno quando si tratta di servizi pubblici, perchè i servizi pubblici per loro intima natura, per loro essenza giuridica, si devono conservare sempre mutabili, non potendo mai i poteri pubblici abdicare la loro potestà. Ad ogni modo questa condizione risolutiva tacita l'abbiamo ormai accolta nella giurisprudenza anche recentissima. Mi dispiace che non sia presente uno di codesti più autorevoli propugnatori. Abbiamo una splendida sentenza del primo presidente della Corte di cassazione di Torino, (allora) l'onorevole collega nostro Pagano-Guarnaschelli, la quale rivendica l'applicabilità di questa regola a tutti i contratti, non soltanto di pubbliche amministrazioni, ma anche di privati.

Circa il testo dell'articolo 25 io dico: a me preme che passi il principio e mi contenterò. Certo io l'avrei preferito diverso, già lo dissi altra volta e non mi disdico. L'esperienza ha sempre dimostrato che non sempre si possono disciplinare con criteri a priori le indennità da darsi, sia in caso di espropriazione, sia in caso di risoluzione di contratti in corso. Io voglio sperare che si sia riusciti questa volta a disciplinar bene una materia ribelle assai; lo spero per il lungo studio che fu fatto nella formola di questo articolo 25; ad ogni modo io noto che quei criteri sono molto elastici e siccome sono materia di apprezzamento che si tirano come si vogliono, gli arbitri che devono far giustizia, la faranno. Noto

poi con compiacimento che qui abbiamo due tribunali arbitrali invece di uno. Se si fosse istituito un solo tribunale arbitrale, con pieni poteri, che decidesse come amichevole compositore, probabilmente non si sarebbe trovato da ridire. Ebbene se ne istituiscono due, si dà una garanzia di più e ci si deve trovare tanto da ridire?

E che dire della obiezione, che poi, in fin dei conti, non è altro che un'obiezione formale, del giudizio di stretto diritto in primo grado, del giudizio come amichevole compositore in secondo grado? Dico che era più che necessario far così, perchè non si può istituire un giudizio al tutto equitativo, come amichevole compositore, in primo grado, e poi un giudizio di stretto diritto in secondo grado. A me pare dunque che la legge abbia accresciuto le garanzie dei contraenti, non le abbia davvero scemate sotto nessun aspetto. Questa legge, tornerò ancora a dirlo, ed ho finito, sarà una legge imperfetta (ho già accennato io pure a qualche imperfezione) ma certo le imperfezioni di una legge, formata quasi a priori per la necessità delle cose, non potranno rilevarsi se non nella pratica attuazione. Basta che il legislatore faccia un proposito, e questo confido farà il legislatore italiano, vale a dire, che fatta questa legge non ci si debba più pensare per delle decine di anni. No, bisogna vigilare passo a passo l'esecuzione della legge, e forse non sarebbe male che ogni anno la Commissione Reale facesse relazioni da sottoporsi al Parlamento per vedere come la legge faccia o no buona prova, e quali modificazioni convenga recarvi. È certo che questa legge va approvata perchè risponde ad una necessità dei tempi, ed è inutile dar di cozzo nelle fata. Io vorrei che in Italia quel partito che si chiama conservatore, e coloro che vogliono essere chiamati conservatori, imitassero un po' l'esempio dei conservatori inglesi, i quali, specialmente dopo l'impulso dato dal Disraeli, non sono mai rimasti estranei alle grandi correnti dell'opinione pubblica, ed hanno cercato sempre di guidare e dirigere i movimenti popolari, le grandi correnti e le tendenze nazionali per non rimanere essi sopraffatti con danno loro e soprattutto con danno della pubblica cosa. (*Bene*).

Gabba. Chiedo di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Gabba. È impossibile lasciare senza risposta le parole dette da un uomo tanto autorevole quanto il senatore Lampertico. Deploro grandemente che

egli si faccia paladino incondizionato di questo disegno di legge. Egli afferma ed adduce, che una legge di questo genere ci voleva e ci deve essere. E di ciò io convengo con lui, ma se una legge di questo genere ci vuole, ciò non vuol dire che si debba approvare un disegno di legge di questa specie. Ed io ne ho dette alcune fra le principali ragioni. Disputavano ieri l'onorevole ministro e l'onorevole Odoardo Luchini sull'applicazione dei due vocaboli *eminente*, *terribilmente*; ora io dico che se il disegno di legge in questione è *eminente* conservativo nelle cautele amministrative che esso esige affinché una assunzione municipale di servizi si faccia, esso è invece *terribilmente* distruttivo di diritti e di legittimi interessi nelle massime giuridico-private che sostanzialmente lo ispirano ed informano.

Il senatore Lampertico ha creduto combattere le ragioni giuridiche da me addotte dicendo: non ricordate gli articoli 1641 e 1832 Codice civile? Creda il senatore Lampertico che anche io conosco questi articoli, se io ho citato di preferenza l'art. 345 della legge sui lavori pubblici, il quale è un'applicazione dell'art. 1641 del Codice civile, gli è perchè il primo contiene il principio del parziale compenso degli utili mancati all'appaltatore, mentre il secondo esige invece il compenso totale. L'art. 1641 è quindi ancora meno conciliabile dell'art. 345 coll'art. 25 in questione, il quale pure compensa in parte soltanto gli utili mancati dalle imprese riscattate.

L'art. 1832 poi non ha che fare colla presente discussione. Esso è stato introdotto come surrogato della proibizione dell'usura; siccome l'interesse convenzionale non è più limitato dalla legge, quell'articolo statuisce che, ove sia stato pattuito un interesse eccedente quello legale, il mutuatario abbia facoltà di restituire il capitale anche prima del tempo convenuto. Ora egli è chiaro che la situazione dei contraenti in virtù dell'applicazione di questo articolo è affatto diverso da quello prodotto dal riscatto coattivo consentito dall'art. 25 ora in questione, imperocchè nel primo caso le cose ritornano pienamente nello stato in cui erano anteriormente al contratto, lo che è lungi dal potersi dire nel caso secondo.

Ha poi osservato l'onorevole Lampertico, doversi consigliare ai comuni molta prudenza nel valersi della municipalizzazione; ma a che servirà codesta prudenza tutte le volte che la proposta legge e specialmente l'art. 25 di essa impediranno ai comuni di rivolgersi a privati assuntori?

Da ultimo disse l'onorevole Lampertico doversi questa legge applicare onde invitare capitali forestieri ad impiegarsi in Italia. Ora davvero io non comprendo come potrebbe allettare il capitale straniero una legge la quale pare fatta apposta per spaventare il capitale italiano. Del resto che i forestieri capitalisti siano tutt'altro che contenti di questo disegno di legge e soltanto coloro che ne saranno colpiti vi si rassegnino per necessità di evitare il peggio, lo prova una lettera testè pervenutami da uno dei principali di essi.

Debbo ora alcune parole di risposta all'onorevole Luchini. Egli mi oppone ciò che io scrissi in una mia opera sulla retroattività delle leggi: mi permetta dirgli che il passo cui si riferisce, egli non lo ha capito. Ivi io ho detto ciò che dico ancora, cioè potersi revocare ad *libitum* le concessioni di cose appartenenti al Demanio pubblico sia di uno Stato, sia dei comuni.

Chi non sa, per esempio, che la legge sulla derivazione delle acque pubbliche statuisce potersi revocare le concessioni delle acque pubbliche tutte le volte che il Governo lo creda necessario per la stessa migliore tutela di queste? Ma nulla ha di comune una semplice concessione di uso di cose del Demanio pubblico con un vero e proprio contratto stipulato fra l'Ente pubblico e un privato per esercitare un'industria, profittevole a entrambi, come può essere, per esempio, un contratto per l'illuminazione a gas condotto attraverso al sottosuolo comunale.

Ha poi voluto l'onorevole Luchini ripetere la sua tesi che la clausola *rebus sic stantibus* sia sottintesa in tutti i contratti bilaterali. Io mantengo la tesi contraria, ma il Senato non è una accademia di giurisprudenza nella quale io possa dimostrare codesta mia tesi. Mi limito a far osservare all'onorevole Luchini che dello stesso mio avviso sono due insigni e noti scrittori di giurisprudenza, l'Unger presidente della Corte di cassazione di Vienna e Rönne autore di uno dei più pregiati commentarî del diritto civile germanico.

Lampertico. Domando di parlare per fatto personale.

Presidente. Il senatore Lampertico ha facoltà di parlare per fatto personale.

Lampertico. Il senatore Gabba ha detto che io non potevo supporre che egli ignorasse quei due articoli del Codice, quello concernente il mu-

tuo e quello concernente la locazione d'opera. In verità non so quanto io sia meritevole di stare in quest'Aula, ma se io avessi potuto formare questo giudizio sul senatore Gabba, mi terrei addirittura meritevole di esserne espulso, io, che ho del senatore Gabba così alto rispetto.

Ho citato quegli articoli unicamente perchè costituiscono uno dei fondamenti della mia persuasione e niente di più.

Senza rientrare nella discussione, quanto ai capitali stranieri, non ho fatto che un'osservazione che mi sembrava di qualche importanza e che per questo spero che sarà raccolta dall'onorevole ministro dell'interno.

Presidente. Ha facoltà di parlare il ministro dell'interno.

Giolitti, ministro dell'interno. La discussione che è stata fatta a proposito dell'articolo 25 e specialmente riguardo alle obiezioni al principio fondamentale di questo articolo, non è, in sostanza che la ripetizione di ciò che fu detto nella discussione generale, ed io rammento di aver confutate minutamente tutte queste obiezioni. Ora dopo le esaurienti risposte che sono state fatte a riguardo del principio fondamentale di questo articolo dai senatori Lampertico e Luchini Odoardo, crederei mancare di riguardo al Senato se rientrassi in questa minuta disamina, poichè non avrei che da ripetere con molta minore competenza ed autorità ciò che è stato detto dai precedenti oratori: mi limiterò quindi, come è dovere del mio ufficio, di rispondere alle obiezioni speciali relative alle varie parti di questo articolo 25, intorno al quale oggi verte la discussione.

Il senatore Buonamici ha combattuto quasi esclusivamente la disposizione per la quale, invece di far giudicare dai tribunali ordinari la materia dell'indennità, si stabilisce un doppio grado di giudizio arbitrale. Egli trovò che questo doppio grado non ha precedenti. Io in verità avrei desiderato che egli mi avesse addotte delle ragioni per dimostrare che codesto sistema non sia buono, perchè qualcosa di nuovo credo che non sia proibito al legislatore di fare. Noi ci troviamo di fronte ad una materia assolutamente nuova, ad una materia che richiede una grande ponderazione per disciplinarla; e mentre nel primitivo disegno di legge il ministro e la Commissione, nell'altro ramo del Parlamento, avevano proposto un arbitrato solo, in seguito a considerazioni molto gravi, si è convenuto di stabilire

un doppio grado di giurisdizione arbitrale e stabilirla nell'unica formola che era possibile. Perchè non si può concepire, come già ben disse il senatore Luchini Odoardo, che il primo grado sia di amichevoli compositori, che non motivano e che da questo giudizio non motivato si ricorra in appello ad arbitri che motivino la loro sentenza. Quindi si è ricorso all'unica forma possibile, cioè ad un primo giudizio fatto da arbitri nominati in parte dal comune, in parte dall'interessato e uno nominato dal presidente del Tribunale.

Questo primo giudizio arbitrale deve motivare la sua decisione e quindi è obbligato a studiare tutti i lati del problema, tener conto di tutti gli elementi che possono influire sul giudizio e dare una sentenza motivata. Se questa sentenza non soddisfa una delle due parti si ricorre all'arbitrato definitivo, di tre arbitri nominati con tutta la possibile solennità e garanzia dal primo presidente della Corte d'appello. Ritenga il senatore Buonamici che egli renderebbe un assai cattivo servizio agli interessati che vengono ad essere espropriati di una azienda se li obbligasse a rivolgersi ai tribunali, perchè questi non potrebbero dare altra indennità se non quella che sia dimostrata lira per lira di danno effettivamente dovuta.

Se si prende per esempio l'industria del gazzometro in Roma e si vuol stabilire giuridicamente, in modo da poterla motivare, la cifra precisa ed esatta d'indennità che si deve dare, valutando ciò che ha ora di valore industriale (e di questa parola *industriale* ne parleremo poi) e gli utili che presumibilmente avrebbe per una certa serie di anni avvenire, ritenga pure il senatore Buonamici che metterebbe il proprietario di questa azienda in una condizione molto più difficile se lo facesse ricorrere ai tribunali ordinari anzichè ad un giudizio di equità, perchè, noti, il fondamento di questo articolo 25 è questo, che quando i comuni procedono al riscatto debbono pagare ai concessionari un'equa indennità, nella quale si tenga conto dei termini stabiliti nell'articolo 25. Evidentemente siamo in materia che esclude la possibilità di dimostrazione rigorosamente giuridica: bisogna ricorrere al giudizio di equità non potendosi avere un giudizio innanzi ai tribunali ordinari.

Io non posso quindi accettare la proposta del senatore Buonamici.

Il senatore Gabba ha dichiarato che in massima trova la legge utile. Io lo ringrazio, ma avrei desiderato uguale dichiarazione ne avesse fatto quando si venne alla discussione generale. Ora che il Senato ha già approvato tutta la parte principale della legge, l'appoggio del senatore Gabba mi è meno prezioso di quello che mi sarebbe stato in allora. . . .

Gabba. Ma io la feci anche allora.

Giolitti, ministro dell'interno. Venendo a questo articolo 25, egli incominciò a trovare che la prima parte è oscura, che non si comprende. Ora leggerò questa prima parte al Senato, sottoponendogli questa questione, se sia possibile scrivere l'articolo in termini più chiari. L'articolo dice: « I comuni possono valersi delle facoltà consentite dall'articolo 1º pei servizi che siano già affidati all'industria privata quando dall'effettivo cominciamento dell'esercizio sia trascorso un terzo della durata complessiva del tempo per cui la concessione fu fatta ».

Questa la regola generale. Poi vi sono due limitazioni, una che stabilisce un termine massimo, l'altra un termine minimo e lo stabilisce in questo modo: « Tuttavia i comuni hanno sempre diritto al riscatto quando siano passati venti anni dall'effettivo cominciamento dell'esercizio ». Dunque se il terzo è di venti anni i comuni hanno sempre diritto al riscatto quando venti anni siano passati. Poi viene l'ultima parte che stabilisce un minimo e lo stabilisce in questi termini: « ma in ogni caso non possono esercitarlo prima che ne siano passati dieci ».

Ora io domando se è possibile scrivere un articolo più chiaro di così. Ma il senatore Gabba se ne è accorto perchè infine, dopo aver svolta l'obbiezione disse che non le dava grande importanza, e allora seguì anche io il suo esempio e passo alle altre obbiezioni che egli ha fatte.

Egli disse che trova strana la formula adoperata in questo articolo di legge alla lettera a) in cui si dice che si deve tener conto del *valore industriale* dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile, e domanda: Che cosa vuol dire *valore industriale*? La parola industriale ha un significato molto semplice e chiaro. Supponiamo sempre che si tratti del caso d'un gazometro. Se io propongo il quesito: che cosa valgono le macchine e i tubi che sono sotto le strade di Roma; colui che è chiamato a stimarlo mi proporrà questo quesito: Volete stimarlo per quello che vale sop-

primendo il gazometro e vendendo per ferri vecchi le macchine e i tubi per piombo vecchio? Allora è un valore infinitivamente minore; o volete stimarlo questo gazometro per quanto vale in quanto è destinato attualmente e successivamente all'esercizio industriale, ed allora il valore è molto superiore. Se io valuto i tubi del gas come materia da estrarsi dalle strade e venderli a peso, evidentemente essi hanno un valore molto diverso da quello che hanno se li vendo per l'esercizio dell'industria, perchè colui che compera questo impianto trova tutto fatto e risparmia una spesa enorme. Del resto che questo abbia un significato non dannoso agli industriali dei cui interessi egli si è fatto così valido campione, lo dimostra il fatto che sono essi, gli industriali, che hanno chiesto al Governo, al Parlamento, con una solenne petizione firmata da tutti, che si adoperasse la parola *valore industriale* per escludere quell'altro significato di cui ho parlato testè. Ripeto sono tutti gli industriali principali ed esercenti d'Italia ed anche stranieri che hanno voluto questa parola *industriale* e mi ricordo che questi industriali di primissimo ordine furono presentati da una delle persone più autorevoli che ci sia in Italia in questa materia, dal senatore Colombo, il quale anche lui mi dimostrò che bisognava adoperare la parola *valore industriale* se non si volesse correre incontro ad un equivoco grossolano e recare un danno grave agli esercenti di questa industria.

Anche il senatore Gabba ha fino ad un certo punto ripetuto le obbiezioni del senatore Buonamici, vale a dire che il determinare l'indennità per mezzo di amichevole compositore poteva essere cosa pericolosa. Non ripeto la risposta che ho fatto al senatore Buonamici ma ritengo che indubitatamente il modo unico per poter tener conto di tutti questi elementi annoverati sia quello di un arbitrato pronunciato da persone competenti. L'onorevole senatore Lampertico, che ringrazio cordialmente per la difesa che ha fatto della legge e specialmente dei principî fondamentali che l'informano, mi ha chiesto cosa ci fosse di vero in questi allarmi di industriali e specialmente di industriali esteri dei quali era stato parlato.

Ora io comincio dal premettere che l'articolo in esame riproduce in tutte le parti sostanziali le domande che fecero questi industriali e che mentre di fronte al testo del disegno di legge quale era stato proposto dalla Commissione par-

lamentare dall'altro ramo del Parlamento, si erano avuti dei reclami vivissimi da parte loro, dopo che l'articolo è stato formulato in questo modo non giunsero più reclami di sorta. Ma, dice il senatore Gabba, c'è un belga che ha scritto a me che non è contento. Senta, onorevole senatore Gabba, se noi dovessimo stabilire che la legge deve essere fatta in modo che tutti coloro che hanno anche una sola azione di una Società del gas, debbano dichiarare che sono contenti della legge, creda pure onorevole senatore Gabba che non se ne farebbe più niente. Io ricordo che il testo quale era stato proposto nell'altro ramo del Parlamento, e che assicuro il senatore Gabba non mi ci volle poca difficoltà ad ottenere che fosse modificato, era molto, ma molto diverso da quello sottoposto ora al Senato, e noto che la Commissione parlamentare era composta di gente di competenza indiscutibile. Dunque non è una opinione avventata, ma un'opinione studiata mesi e mesi, e dopo questi studi si era giunti a questo, che invece di tenere conto che la durata del contratto avesse la decorrenza del terzo, si proponeva un quarto, invece di 20 anni di durata massima 15, invece di dieci anni di durata media 5, e di più non vi era appello di arbitri, solo arbitro eletto per una parte e per l'altra, era il primo presidente della Corte di appello, cosicchè era una persona sola che giudicava inappellabilmente di questa materia. Ma non basta. Invece di stabilire come facciamo noi che si tiene conto cumulativamente di tutti questi elementi, il disegno di legge proponeva allora che si tenesse conto della media. Ora ella capirà perfettamente che fra il tenere conto della somma di tre termini o della media di questi tre termini c'è una differenza molto grande, quindi ritenga pure il Senato e ritenga il senatore Gabba che la formula adoperata in questo articolo 25 è tutto ciò che è possibile di fare senza regalare addirittura agli imprenditori il danaro dei comuni, cosa che assolutamente nessuno di noi può desiderare.

Qui si danno indennità così larghe, che comincio quasi a credere che abbia ragione il senatore Luchini quando dice che forse sono troppo larghe. Quando diamo ciò che gli imprenditori hanno chiesto, e di cui non si dolgono, creda il Senato ed il senatore Gabba che questa è l'ultima concessione che si possa fare nel senso più largo della equità.

Per conseguenza prego vivamente il Senato di voler approvare questo articolo che risponde ad un

senso larghissimo di equità e non fa che tutelare dignitosamente gli interessi dei nostri comuni.

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

Mezzanotte, relatore. Prima di entrare nel merito dell'argomento una osservazione preliminare. L'illustre senatore Gabba, nelle sue molte ed elevate considerazioni contro le disposizioni che si discutono, nemmeno il titolo di questo capo ha salvato dalla censura; ed in parte ha ragione. Ma io mi fo lecito di osservare che il capo 5° non riguarda soltanto le disposizioni transitorie, ma anche le disposizioni generali. Qui è incorso un errore tipografico poichè è stata soppressa la congiunzione « e »; ma nell'originale è detto: Disposizioni generali e transitorie.

Fatta questa osservazione preliminare, entro subito in argomento. E dirò che l'Ufficio centrale, che si riservò nella discussione generale di trattare l'argomento in occasione della discussione del presente articolo, non trova ragione di modificare l'avviso che ha espresso nella sua relazione. Quanto al concetto fondamentale, l'Ufficio è pienamente convinto che in nessun caso, in cui il legislatore ha trovato non contrario ai principî generali di diritto di accordar facoltà di anticipata risoluzione di contratto, si riscontrino quegli estremi i quali concorrono nel caso presente.

Nella relazione si sono esposti i motivi di ordine pubblico che giustificano la anticipata risoluzione dell'appalto di pubblici servizi; ma, poichè su questo punto ha parlato così eloquentemente il senatore Luchini, io non insisterò su cotesto concetto, e dirò solo che anche alla stregua del diritto privato è giustificata siffatta anticipazione. Invece l'articolo 166 della legge comunale e provinciale enumera i contratti di maggiore importanza che di ordinario si stringono dalle amministrazioni comunali, e che sono le alienazioni, le locazioni, gli appalti. Ora, come non è mai sorto dubbio che le alienazioni, salvo le leggi speciali, si debbano regolare a norma delle disposizioni del titolo 6°, libro 3°, del Codice civile, e le locazioni a norma del titolo 9° dello stesso libro, io non saprei perchè soltanto gli appalti non abbiano ad essere regolati dalle norme degli articoli 1634 a 1646 del Codice civile, che appunto degli appalti si occupano. E fra questi è l'articolo 1641 che il senatore Lampertico ha ricordato. Mi permetta il Senato che io ne legga ancora una volta i termini.

L'articolo 1641 è compilato nei seguenti ter-

mini: « Il committente può sciogliere *a suo arbitrio* (poi vedremo l'importanza di queste ultime parole) *l'accordo dell'appalto, quantunque sia già cominciato il lavoro, tenendo indenne l'intraprenditore di tutti i lavori e di tutto ciò che avrebbe potuto guadagnare in quell'impresa* ».

Noi dunque ci troviamo proprio nel caso previsto dal Codice civile. Purchè si faccia indenne l'intraprenditore, il committente può denunziargli di non aver più bisogno dei suoi servizi; e non si tratta di mancare di fede ai patti, perchè se il Codice civile ammette in questo caso l'anticipata risoluzione del contratto, è perchè il dritto del committente non è così strettamente legato a quello dell'intraprenditore che egli non possa rinunciare al suo diritto senza vulnerare quello dell'altro contraente. Nei contratti di appalto vi sono due fini distinti per i due contraenti. Da un lato si chiede un servizio, dall'altro si cerca di conseguire un lucro; ora quando io committente rispetto il vostro lucro d'imprenditore, mi vorrete voi imporre un servizio che più non mi occorre? Le mutate condizioni del committente, dicono i commentatori del Codice civile, le circostanze sopraggiunte che possono rendere inutile, e perfino dannoso, un servizio che un giorno poteva reputarsi utile, giustificano le disposizioni dell'articolo 1641.

Le ragioni di giustizia sono evidenti. In ogni modo sono queste le disposizioni del diritto comune, e noi ci troviamo in questo caso. Nè è a dire che l'articolo 1641, come mi è parso di avere udito, si restringa a un caso speciale, poichè i suoi termini sono generali, a differenza di altri articoli che si trovano sotto lo stesso capo, nei quali si parla di architetti e di artefici. Nell'articolo 1641, invece, si adoperano termini generali, come committente, appalto, intraprenditore, termini che non vi sarebbe ragione di restringer piuttosto ad un caso che ad un altro. E questa non è opinione soltanto dell'Ufficio centrale; se l'ora non c'incalzasse, potrei citare le opinioni del Vita Levi, del Borsari, del Regnoli e di quanti scrittori hanno illustrato l'articolo 1641. La stessa giurisprudenza offre sentenze che hanno applicato questo articolo allo Stato, altre ai municipi; e non solo per lavori pubblici, per i quali vi è una legge speciale, ma anche per forniture, per riscossione di proventi, di generi di privativa, e perfino per appalti d'illuminazione pubblica dei comuni. Abbiamo sentenze più antiche, del 1871,

del 1872, del 1873; ne abbiamo di più recenti, del 1891, del 1893.

Dunque lo stesso magistrato applica già l'articolo 1641 al caso che ci occupa, e però l'articolo in esame non è che una deduzione di quello, od almeno un logico svolgimento dei principî contenuti in quello. E, come tale, esso è d'indole interpretativa, e però ha effetto retroattivo. Anzi, in questi casi la retroattività è apparente, poichè la legge nuova non fa che dichiarare il senso dell'antica, e, come, dicono i giuristi, essa *nihil novi vel dat, vel statuit*. Dunque sul concetto fondamentale nessun dubbio; possiamo essere in disaccordo sulle modalità, e di questo verrò brevemente a parlare.

Innanzitutto, io comprendo che sarebbe stato assai più semplice arrestarsi al primo periodo del quarto comma dell'articolo in discussione, e prescrivere che, quando i comuni provvedono al riscatto, debbono pagare ai concessionari un'equa indennità. Così si sarebbero seguite le stesse norme che sono prescritte dalla legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità. Ma se è vero che ciò sarebbe stato più semplice, non sarebbe riuscito egualmente rassicurante. E, per verità, si è tanto discusso per concludere se l'indennità attribuita dall'articolo in esame sia quella piena indennità che vuole l'articolo 1641 del Codice civile, che parrebbe ora strano voler sopprimere la enumerazione di quegli elementi, tener conto dei quali è guarentigia dell'equità del rifacimento.

Nè, perchè taluna modalità appare non esattamente conforme alle prescrizioni del Codice civile, può dirsi che si faccia uno strappo ai principî di giustizia, poichè l'insieme delle disposizioni contenute nell'articolo in esame, è tale che, compensandosi vicendevolmente profitti e perdite, ne risulta, senza esagerazione in un senso o nell'altro, quella piena, quella equa indennità, che a ragione si vuol conseguire.

Adattandosi al caso speciale i principî generali del Codice civile, se da un lato si è reputato opportuno di modificare talune modalità in senso più favorevole all'imprenditore, altre sono modificate in senso più favorevole ai municipi.

Ad esempio, come abbiamo detto, l'art. 1641 lascia la determinazione del termine della risoluzione del contratto al puro arbitrio del committente; invece col nostro art. 25 non si può risolvere il contratto dal committente se non sia trascorso un terzo della durata del tempo per cui

la concessione fu fatta. E però non deve far meraviglia se dall'altro lato si limiti, in compenso, anche il periodo al quale riferire il lucro cessante, nell'intento di non esagerare un concetto che è giusto nella sua naturale applicazione. D'altronde, nell'appalto dei servizi pubblici nel quale è di grande importanza l'elemento del capitale che vi si addice, non si può dimenticare, nel determinare l'equa indennità, che l'imprenditore, sollevato dal suo obbligo, se da un canto perde un lucro che avrebbe potuto realizzare, dall'altro si sottrae all'alea delle perdite e rientra nel possesso del suo capitale, da cui pur deve ritrarre un profitto.

Riassumendo, il nostro Ufficio centrale è sempre convinto che il metodo seguito dall'articolo in esame sia il migliore possibile in argomento così arduo e delicato, perocchè esso armonizza il prudente giudizio degli arbitri col riguardo dovuto ai principî contenuti nel Codice civile; e mentre rassicura gli animi degli imprenditori circa possibili ingiustizie riguardanti le basi della liquidazione dell'indennità, lascia ampia libertà agli arbitri di valutare le speciali condizioni di fatto dei singoli casi per dedurne quella equa indennità che a ragione si vuol conseguire.

Sulla questione, sollevata dal senatore Buonamici, circa l'arbitramento hanno già dato schiarimenti il senatore Luchini e l'onorevole ministro; ond'io mi limiterò a dire che il sistema dell'arbitramento necessario non è nuovo nella nostra legislazione, ed è prescritto in parecchie leggi speciali nostre, come quelle sui consorzi d'irrigazione, sull'abolizione delle decime ed altre prestazioni nelle provincie napoletane e sicule, sulla emigrazione, sulle istituzioni di pubblica beneficenza; che non è nuovo che gli arbitri possano pronunziare in grado di appello, poichè ciò è previsto anche dal comma 2º dell'art. 28 del Codice di procedura civile; e che le attribuzioni di amichevole compositore sono state assegnate al secondo giudice segnatamente nel fine di chiudere definitivamente la controversia, col non ammettere ricorso in Cassazione.

E qui avrei finito; ma prima ho da provocare alcune dichiarazioni dall'onorevole ministro, e se mai, deliberazioni del Senato, intorno alla estensione di parte dell'articolo che discutiamo.

Innanzi tutto si è sollevata nell'Ufficio centrale la seguente quistione. L'articolo prescrive un termine, alla scadenza del quale se il comune non

esercita il diritto di riscatto, non può esercitarlo se non quando è trascorso un quinquennio, e così in seguito, di quinquennio in quinquennio. Or si chiede, che seguirà se il termine si sia compiuto prima della promulgazione della legge? Si potrà procedere immediatamente al riscatto, salvo sempre il preavviso di un anno, o si dovrà attendere un quinquennio?

Al nostro Ufficio centrale pare evidente che si possa procedere immediatamente, poichè il differimento di quinquennio in quinquennio è conseguenza della tacita rinunzia che un comune fa, col non avvalersi del diritto di riscatto alla scadenza del termine; onde esso rappresenta, dirò così, un accessorio del diritto principale, il quale, nel caso previsto, non poteva esercitarsi alla scadenza, ed al quale non si poteva rinunciare, perchè non era ancora noto. La promulgazione della legge investe il comune di quel diritto, che gli compete a più forte ragione di fronte a quei comuni i quali debbono attendere che scorra ancora qualche periodo di tempo per vedere completo il termine prescritto.

Si chiede ancora: le disposizioni di questo articolo imperano nel solo caso che un comune voglia assumere direttamente l'esercizio di un servizio pubblico, od anche quando esso voglia perseverare nella via delle concessioni? Ed al vostro Ufficio pare evidente che in quest'ultimo caso rimangano in vigore le regole ordinarie, e che però anche a riguardo dei termini rimangano validi i patti convenuti, e non si sostituiscano i termini indicati in quest'articolo. Ciò è reso manifesto dallo scopo speciale della legge, dalla ragione su cui si fonda e dalle chiare espressioni adoperate in tutto il suo corso, e ripetute nel primo comma di questo stesso articolo.

Su codeste quistioni prego il ministro di voler dare chiarimenti per determinare possibili proposte dell'Ufficio centrale e determinazioni del Senato.

Per tutto il resto mi riferisco a quanto è stato detto nella relazione, e concludo come ho cominciato, cioè che l'Ufficio centrale non trova ragione di modificare l'avviso espresso nella relazione a riguardo di codesto articolo, avviso nel quale con pieno convincimento insiste. (*Approzioni*).

Giolitti, ministro dell'interno. Domando di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Giolitti, ministro dell'interno. L'onorevole relatore mi ha proposto a nome dell'Ufficio centrale due quesiti ai quali ho il dovere di rispondere. Io rispondo subito che sono perfettamente d'accordo sull'interpretazione data dall'Ufficio centrale. Prima di tutto il relatore domanda se il termine di un terzo della durata del contratto era già decorso prima della pubblicazione della legge. In questo caso c'è il termine di un anno che il comune deve dare

Di Sambuy. Ma i cinque anni?

Giolitti, ministro dell'interno . . . è oltre quel termine se alla pubblicazione il terzo sia già trascorso. La seconda questione che mi si propone è questa: se l'articolo riguarda solo l'assunzione diretta regolata da questa legge; rispondo! evidentemente sì.

Quando il comune vuole ricorrere al sistema degli appalti, resta la legge ordinaria, salvo le disposizioni dell'articolo 25 che obbligano di stabilire i termini del riscatto nel contratto di concessione. Aggiungo che questa disposizione dell'articolo 25 non trova applicazione quando si tratta di un servizio che si voglia mandare ad economia, ai termini dell'articolo 15 che abbiamo votato prima.

Voci: Ai voti, ai voti!

Presidente. Prima di mettere ai voti l'articolo 25, debbo interrogare il Senato sopra lo emendamento presentato dal senatore Buonamici, il quale ha facoltà di parlare per svolgere ulteriormente, se lo crede, la sua proposta.

Buonamici. Dirò due parole colla mia solita brevità. Non posso fare a meno di parlare dopo ciò che è stato detto, tanto dal nostro onorato collega Lampertico, quanto dal signor ministro intorno alle proposte ed alle osservazioni che io ho fatte sopra l'articolo 25, limitandomi alla sola forma ed ai principî procedurali, che mi son parsi bastevoli a dimostrare come la legge della quale si tratta, sia malamente concepita malamente formulata. Anche questa volta limito il mio discorso alla parte procedurale e, riprendendo specialmente la mia proposta di riforma procedurale di questo articolo, voglio dimostrare non solamente la improponibilità delle disposizioni in esso contenute, ma, osservi bene il Senato, anche la loro incostituzionalità. Limitandomi a queste osservazioni, faccio rilevare al Senato che si tratta, in primo luogo di un appello da un tribunale arbitrale ad un altro. Il signor ministro ha osservato che trattandosi di un elemento nuovo

è permessa una disposizione nuova. Io rispondo al signor ministro: si tratti pure di legge nuova, si tratti pure di disposizioni nuove, ma queste non devono essere mai contro i principî fondamentali del diritto; ed è principio fondamentale del diritto che da un tribunale di arbitri non si possa mai appellare ad un altro tribunale di arbitri, perchè se si nomina un altro tribunale di arbitri segno è che il primo non aveva ragione di essere. Questo non è un grado di giurisdizione, non è una prima istanza. Il primo tribunale non esiste più, esiste solo il secondo. Questa osservazione è fondamentale e non è possibile che il Senato non debba tenerne conto. Vi è poi un'altra osservazione importante, ed è che il primo tribunale di arbitri giudica secondo la legge del diritto, perchè così sta scritto nel Codice di procedura. Poi dal giudizio del diritto si passa in appello, e si ha un giudizio di amichevoli compositori; in altri termini da un giudizio di diritto, per il quale le parti chiedono l'applicazione della legge, si passa ad una transazione forzata, perchè gli amichevoli compositori non fanno che una transazione forzata; ciò è contro ogni regola giuridica, è antiggiuridico, nè può essere ammesso sia di fronte al diritto pubblico che ci governa, sia di fronte ai principî procedurali prevalenti in materia. È per queste ragioni che insisto nel mio emendamento, dichiarando che se devono restare integre le disposizioni dell'articolo 25, avremo una legge contraria assolutamente ai principî fondamentali della costituzione nostra.

Presidente. Leggo innanzi tutto al Senato l'emendamento presentato dal senatore Buonamici. L'emendamento consiste in ciò: Dopo il capoverso il quale dice:

« L'ammontare dell'indennità può essere determinato d'accordo fra le parti, con l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa e della Commissione Reale », e che è accettato anche dal senatore Buonamici vengono gli altri due capoversi che dicono:

« In mancanza dell'accordo decide in primo grado, con decisione motivata, un collegio arbitrale composto di tre arbitri, di cui uno è nominato dal Consiglio comunale, uno dal concessionario ed uno dal presidente del Tribunale nella cui giurisdizione è posto il comune.

« Avverso la decisione di tale collegio, così il comune come il concessionario possono appellarsi ad un altro collegio di tre arbitri, i quali sa-

ranno nominati dal primo presidente della Corte d'appello e decideranno come amichevoli compositori ».

Il senatore Buonamici propone la soppressione di questi due capoversi e vorrebbe sostituito il testo seguente: « Possono anche le parti rimettersi ad arbitri i quali saranno tre, di cui uno è nominato dal Consiglio comunale, uno dal concessionario ed uno dal presidente del Tribunale nella cui giurisdizione è posto il comune. Se non ha luogo l'arbitraggio, la questione si tratterà secondo la competenza ordinaria ».

Pongo ai voti questo emendamento.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvato).

Allora pongo ai voti l'intero articolo 25 nel testo presentato dal Governo.

Chi crede di approvare l'articolo 25 come fu letto, è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Stante l'ora tarda, rimanderemo il seguito della discussione a lunedì 23 corrente.

Leggo l'ordine del giorno per la prossima tornata alle ore 15:

Discussione dei seguenti disegni di legge:

Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni (N. 151-*Seguito*).

Disposizioni sui Manicomi e sugli alienati (N. 147);

Modificazioni alla legge 17 marzo 1898, n. 80, per gli infortuni degli operai sul lavoro (N. 22);

Approvazione di eccedenze d'impegni per la

somma di lire 159,168.17, verificatesi sulle assegnazioni di alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1901-1902, concernenti spese facoltative (N. 182);

Maggiori assegnazioni e diminuzioni di stanziamento in alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario 1902-1903 (N. 187);

Approvazione di eccedenze d'impegni per la somma di lire 40,292.35, verificatesi sulle assegnazioni di alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina per l'esercizio finanziario 1901-1902, concernenti spese facoltative (N. 183);

Approvazione di eccedenze d'impegni per la somma di lire 173,897.42, verificatesi sulle assegnazioni di alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l'esercizio finanziario 1901-1902, concernenti spese facoltative (N. 186).

La seduta è sciolta (ore 19).

Licenziato per la stampa
il giorno 13 aprile 1903 alle ore 11.

F. De Luigi

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.