

CVII: TORNATA

MERCOLEDI 16 FEBBRAIO 1921

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Disegni di legge (discussione di):	
« Conversione in legge dei decreti per gli affitti e le pigioni e sui poteri del Commissario del Governo agli alloggi »	pag. 3131
Oratori:	
ALESSIO, ministro dell'industria e commercio	3131
DE CUPIS	3143
DEL GIUDICE	3155
FERA, ministro della giustizia e degli affari di culto	3139, 3153
MORTARA	3145, 3155
Interrogazioni (annuncio di) 3156	
(rinvio di)	3129
Oratori:	
PRESIDENTE	3129
FERRERO DI CAMBIANO	3129
RUBILLI, sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio	3129
(svolgimento di):	
« Del senatore Artom ed altri relativa alla liquidazione dei beni appartenenti ad ex-nomici nei territori soggetti ai mandati coloniali »	3130
Oratori:	
ARTOM	3130
DI SALIZZO, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	3130

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti i ministri delle colonie, della giustizia e degli affari di culto, della marina, dell'istruzione pubblica, dei lavori pubblici, dell'industria e commercio, del lavoro e previdenza sociale, per la ricostituzione delle terre liberate, i sottosegretari di Stato per l'industria e il commercio e degli affari esteri.

SILI, segretario. Legge il verbale della seduta precedente, che è approvato.

Rinvio di interrogazioni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la interrogazione del senatore Ferrero Di Cambiano al ministro delle finanze: « Per sapere se abbia predisposto i provvedimenti promessi per attenuare il rigore del privilegio fiscale a garanzia dell'imposta sul patrimonio, rigore troppo dannoso alla pubblica economia e ai legittimi interessi dei contribuenti ».

FERRERO DI CAMBIANO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FERRERO DI CAMBIANO. Con molta cortesia l'onorevole ministro delle finanze mi ha fatto avvertire che trovasi indisposto e che non sa nemmeno se potrà recarsi alla Camera dei deputati. Prego quindi l'onorevole Presidente di voler rinviare questa interrogazione a venerdì; ed auguro all'onorevole ministro di poter intervenire alla seduta perfettamente ristabilito.

PRESIDENTE. Se non si fanno obiezioni rimane così stabilito.

L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione del senatore Mazzoni al ministro dell'industria e commercio: « intorno ai suoi intendimenti perchè l'Italia tragga il debito vantaggio dalla imminente esposizione ispano-americana che si farà in Siviglia ».

RUBILLI, sottosegretario di Stato per l'industria e il commercio. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUBILLI, sottosegretario di Stato all'industria e commercio. Avverto il Senato che quest'interrogazione, d'accordo col senatore interrogante, è stata rinviata a giorno da stabilirsi.

PRESIDENTE. Sta bene.

Svolgimento di una interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'interrogazione dei senatori Artom, Bettoni, Rebaudengo al ministro degli affari esteri: « Per sapere se la liquidazione dei beni appartenenti ad ex-nemici nei territori soggetti ai mandati coloniali si effettua con le condizioni di eguaglianza per gli scambi e per il commercio garantite dagli articoli 22 e 23 del Patto delle Nazioni a tutti i membri della Società delle Nazioni e perciò anche ai cittadini italiani ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato agli affari esteri.

DI SALUZZO, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Al di fuori delle imprese di utilità pubblica e delle concessioni di cui si occupa l'articolo 260 del Trattato di Versaglia, e a cui s'interessa specialmente la Commissione delle riparazioni, è previsto che gli Stati mandatarî, possano provvedere alla liquidazione dei beni appartenenti a sudditi ex nemici, situati nei territori soggetti a mandati. La liquidazione di questi beni, però, trova un limite generale nell'articolo 23 del Patto della Società delle Nazioni, e un limite più specifico nell'art. 22 dello stesso patto, il quale stabilisce, in materia di mandati, il principio dell'uguaglianza di trattamento, circa gli scambi e il commercio tra tutti gli stati appartenenti alla Società delle Nazioni.

I mandati relativi ai territori dell'antico impero ottomano, non sono stati ancora approvati dal Consiglio della Società delle Nazioni. Quelli approvati finora dal Consiglio della Società delle Nazioni, nella sua ultima riunione tenutasi a Ginevra nel dicembre scorso, sono i mandati per l'Africa occidentale germanica, e per le isole del Pacifico. Dei mandati dell'Africa centrale si occuperà il Consiglio della Società delle Nazioni nella prossima riunione del 21 corrente a Parigi.

Il Governo italiano, in via generale, ha sempre cercato di affrettare la formazione e l'approvazione dei mandati, e avrà cura di far includere in essi tutte le garanzie stabilite dal patto della Società delle Nazioni. Esso ha chiesto inoltre, fin dal dicembre scorso, al Consiglio della Società delle Nazioni, che le potenze mandatarie comunicchino, tempestivamente, a tutti

i membri della società, le disposizioni che adotteranno per la liquidazione dei beni ex nemici nei territori soggetti a mandato, al fine di assicurare la partecipazione ai medesimi dei cittadini dei vari paesi e di garantire così il principio dell'eguaglianza di trattamento.

Il Consiglio decise di fare propria la nostra richiesta deliberando di dirigere in questo senso una comunicazione alle potenze alleate. Essendo successivamente venuto a cognizione del Governo che, nelle colonie del Togo e dell'Africa Orientale tedesca, sarebbero stati emanati dei bandi per la vendita delle proprietà private degli ex nemici, visibili nelle capitali di dette colonie per solo tre mesi, dal 20 novembre scorso, si è rivolto alle potenze interessate per ottenere, se la notizia era esatta, una proroga ai termini stabiliti, nonché un elenco delle proprietà messe in vendita con tutte le informazioni necessarie e i capitoli relativi alle aste, per mettere in grado anche i nostri concittadini di aderire alle aste stesse. Ciò è in armonia, oltrechè con i principi generali dei Trattati, anche con la detta deliberazione del Consiglio della Società delle Nazioni del 19 dicembre ultimo scorso.

Conchiudendo, posso assicurare l'onorevole interrogante ed il Senato che il Governo del Re non ha mancato in questa circostanza, come non mancò nel passato e non mancherà nell'avvenire, di vigilare e di adoprarsi a che gli interessi dei nostri concittadini ottengano, nell'argomento di cui trattasi, la più opportuna tutela.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Artom.

ARTOM. Ringrazio il sottosegretario di Stato per le sue soddisfacenti dichiarazioni e ne prendo atto.

La questione della liquidazione dei beni compresi nei territori coloniali già soggetti ai Tedeschi, ha una grande importanza sotto tutti gli aspetti, prima di tutto per il valore di questi beni, perchè, anche prescindendo dai beni che hanno carattere di utilità pubblica, i beni così detti privati hanno grande importanza, perchè costituiscono una delle principali riserve di prodotti tropicali indispensabili alle nostre industrie. Sono prodotti costituiti da cotone, caucciù e olii di palma, da grassi indispensabili alle nostre industrie: il commercio di questi pro-

dotti costituisce una vera e propria fortuna per Marsiglia. Le nostre industrie di stearina e di sapone devono acquistare di seconda mano questi prodotti dai porti di Marsiglia e di Liverpool.

Si comprende quindi l'enorme importanza che ci può essere per noi di provvedere direttamente all'acquisto di queste materie prime.

Sotto un secondo aspetto la questione ha pure grandissima importanza, vale a dire sotto l'aspetto della questione dei debiti che noi abbiamo verso gli Alleati. Non ignoro che si può contare a questo proposito sulla tradizionale amicizia del popolo inglese, non ignoro che i precedenti delle grandi guerre continentali, combattute sotto la guida del popolo inglese, ci dicono che l'Inghilterra non ha mai chiesto restituzioni delle somme mutuate agli Alleati. A questo proposito è importante conoscere l'opinione espressa dal ministro Pitt nell'ultima grande guerra continentale napoleonica, cioè, che l'Inghilterra non avrebbe mai richiesto la restituzione di somme date agli Alleati non solo per la causa degli Alleati, ma mutuate agli Alleati per cause comuni degli Alleati e dell'Inghilterra e per la causa d'Europa.

Ma, comunque si risolva questa questione, è importante per noi mantener fermi i nostri diritti, se non altro per farne oggetto di negoziazione.

Bene ha fatto il nostro Governo nel cercare di ottenere una proroga alle aste indette improvvisamente per beni privati del Togo e del Camerun.

Queste aste indette improvvisamente il 20 novembre ultimo scorso lo furono con termini proibitivi per noi, cioè di tre mesi, e tutti sapete che, se anche si fosse conosciuto in Italia immediatamente il termine, prima di cinquanta giorni non era possibile arrivare alle capitali del Togo e del Camerun dove si possono vedere i capitoli delle aste. Ciò equivarrebbe praticamente ad escludere il concorso di industriali e capitalisti italiani da quelle aste di tanta importanza. Persista il Governo nel difendere la tesi opportunamente e con sagacia sostenuta dal nostro delegato onorevole Schanzer nel Consiglio della Società delle Nazioni, per cui i territori soggetti a mandato non sono regolati dall'articolo 297 del trattato di Versailles ma dagli articoli 21 e 23 del Patto delle Nazioni.

Questi articoli affermano nel modo più chiaro il principio fondamentale del Patto delle Nazioni dell'eguaglianza di trattamento commerciale ed economico concesso a tutti i membri della Società delle Nazioni nei territori ex-tedeschi soggetti a mandato; ora qualsiasi interpretazione contraria, sulla base di altri articoli del Trattato di Versailles, non potrebbe né dovrebbe vulnerare i principi fondamentali del Patto delle Nazioni che rimane sacra ed intangibile conquista dell'umanità intera. In tal modo l'Italia, se fu purtroppo esclusa dal dominio politico delle colonie tedesche, pur avendo combattuto insieme agli Alleati la grande guerra, pur avendo sopportato insieme ad essi enormi sacrifici di sangue, pur avendo avuto perdite economiche e finanziarie relativamente superiori a quelle degli Alleati, otterrà almeno di poter conservare i vantaggi commerciali che sono concessi a tutti i membri della Società delle Nazioni nei territori appartenenti agli Stati tedeschi. (*Approvazioni*).

Seguito della discussione dei disegni di legge per le pigioni e gli affitti (Numeri 258, 259, 119, 257, 126, 282, 273).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sui disegni di legge riguardanti gli affitti e le pigioni.

Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro dell'industria e del commercio.

ALESSIO, *ministro dell'industria e del commercio*. Non so nascondere un senso di trepidazione nel prendere per primo la parola: la discussione è stata così alta, che io non vorrei esservi inferiore. Gli onorevoli Mosca, Cagnetta, Loria, Frola, Frascara, Rava, il generale Giardino hanno lumeggiato i vari aspetti dell'importante argomento: il relatore poi vi ha portato una profondità di esame ed una larghezza di vedute ben degna delle nostre migliori tradizioni parlamentari. Io dissento da lui in vari punti, oltre che in quello principale della proprietà commerciale, ma giudico dovere del Governo di rendergli questo omaggio.

Certo si è che la materia non solo è estremamente difficile e complessa, ma ha nessi infiniti con moltissimi altri argomenti di ordine generale e in particolare con quello che tutti ci occupa e ci preoccupa: la ricostituzione economica del Paese.

Io seguirò nel rispondere l'ordine tracciato dal relatore. Egregiamente egli ha ritenuto che alcune questioni particolari possano trovare la loro risposta nella discussione sugli articoli. Di fronte a questo vi è un triplice ordine di argomenti: un primo riguarda quello della gradualità; un secondo concerne l'azione del governo nel problema delle costruzioni; il terzo finalmente la questione della proprietà commerciale. Il relatore si è ispirato a quest'ordine ed io lo segno. Soltanto credo opportuno di premettere alcune considerazioni di ordine generale.

Esse, a mio giudizio, giustificano vari apprezzamenti, sia sul modo con cui il Governo ha formulato le sue proposte, sia anche su alcune obiezioni che vennero opposte dal relatore e da altri oratori.

Non si può negare, onorevoli senatori, che il problema delle abitazioni sia un problema di estrema difficoltà. La situazione normale si è che l'aumento delle case proceda in relazione all'aumento della popolazione. Nei riguardi delle città, in particolare delle grandi città, vi sono alcune cause, le quali rendono ancora più attiva l'efficacia dell'aumento della popolazione. Una prima causa è la tendenza della popolazione rurale ad affluire più intensamente ai centri commerciali. Una seconda ha esercitato la sua azione particolarmente per effetto della guerra. Ed invero durante il suo corso la tendenza della popolazione rurale di affluire ai centri urbani è stata ancor più intensa. La guerra per vari modi ha reso possibile una apparente e fittizia floridezza nelle campagne. Vi hanno contribuito il sistema dei sussidi, il fatto che si conseguivano alti prezzi dai prodotti dell'agricoltura ed ancora la possibilità nelle classi rurali di potersi alimentare con prodotti in natura, per cui le loro spese erano in qualche modo sottratte all'economia monetaria.

Ora mentre tutto questo avveniva, altri fattori provocavano alla diminuzione delle costruzioni. Vi contribuì intanto la guerra per sé stessa, in quanto essa ha arrestato qualunque speculazione. Vi cooperò il sistema dei fitti politici, poichè nessun costruttore può anticipare capitali notevoli se non quando abbia la possibilità di ricavarne il saggio consueto. Finalmente va tenuta in conto anche l'altezza

del costo dei materiali e dei salari, i quali accrebbero le difficoltà della costruzione di case.

Quindi come prima considerazione di un problema (che è essenzialmente dinamico) dobbiamo mettere in rilievo lo squilibrio evidente fra la quantità dei fabbricati esistenti prima della guerra, e gli incrementi della popolazione che si sono aggiunti per un periodo di sei anni ad oggi.

Una seconda premessa concerne la svalutazione della nostra moneta. Essa, nei rapporti del problema delle abitazioni agisce sotto tre aspetti: cioè nei riguardi dei proprietari, dei costruttori e degli inquilini.

Circa i proprietari, la minor potenza d'acquisto della moneta ha determinato a loro svantaggio una rendita notevolmente inferiore a quella che avevano contrattata in un periodo precedente. I costruttori a lor volta debbono oggi impiegare un capitale monetario quattro o cinque volte superiore a quello che bisognava impiegare prima. Un vano di casa popolare oggi costa a Roma 10,000 lire; un vano di casa civile a Roma richiede 20,000 lire, a Milano lo stesso vano di casa civile importa 32,000 lire.

Ora questo aumento nel costo delle case ha determinato dei fitti altissimi perchè, naturalmente, conviene ragguagliare una rendita corrispondente al capitale impiegato. Perciò i fitti delle case vecchie fanno la concorrenza ai fitti delle case nuove. Ed invero i primi, e specialmente quelli ridotti politicamente, sono e saranno notevolmente inferiori ai fitti delle case nuove. Questa situazione non potrebbe essere modificata se non da un aumento nelle costruzioni di nuove case, tale da portare, sul mercato una straordinaria quantità di appartamenti; ipotesi questa molto azzardata.

A siffatto punto di vista si collega l'importantissima osservazione fatta dall'onorevole senatore Mosca, riguardante l'immobilizzazione dei fitti. Perchè quando l'aumento del fitto è leggero l'inquilino, di fronte alla prospettiva di doversi collocare in una casa nuova che gli impone un fitto tanto più alto, preferisce sottoporsi al fitto aumentato nella casa in cui si trova. Donde la massima difficoltà di far spostare l'inquilino perfino nell'ambito delle case vecchie.

Ma vi è anche un'altra difficoltà, ed è quella che si riferisce alla provvista dei capitali. Conviene attingerli ad Istituti di credito fon-

diario ed edilizio, alla Cassa depositi e prestiti; Istituti, che per diverse ragioni hanno erogato fondi considerevoli. D'altronde non si può fare grande assegnamento sul collocamento di cartelle. Esso invero è reso difficile dall'alto prezzo del danaro e per conseguenza dall'alto interesse.

Vi è infine un'altra premessa, cioè il carattere politico della questione. Esso ha molta maggiore importanza in tale argomento di quello che in altri che comunque si annettono alla libertà di commercio. Ed è in tal parte che forse mi riuscirà di rispondere alle osservazioni fatte ieri dal senatore Giardino.

I profani, il volgo, hanno un modo molto superficiale di considerare le questioni, che si attengono alla libertà del commercio. Quando si restituisce la libertà di commercio avviene immediatamente un rialzo nei prezzi. Però, chi ha esperienza di questi fenomeni, non se ne preoccupa, in quanto al rialzo dei prezzi subentra poco dopo, normalmente, un ribasso e l'equilibrio si ricostituisce,

Ciò però molte volte non considera il volgo, che giudica i fenomeni soltanto dalla loro apparenza. Quindi verificatosi l'aumento dei prezzi l'irresistibile ed irrazionale impulso di abbandonare il sistema della libertà di commercio per ritornare alla imposizione statale. Orbene costoro dimenticano, che l'effetto della libertà del commercio si è di rendere possibile una maggiore espansione dell'economia nazionale verso l'estero, di provocare un più esteso acquisto dei prodotti nazionali da parte degli stranieri e con esso la estensione della domanda reciproca, la quale ha per effetto di ottenere un cambio meno sfavorevole. E a siffatto ribasso segue il ribasso dei prezzi, che è l'ultima fase del fenomeno.

Però quanto avviene in tutti i campi che hanno rapporto con la libertà di commercio e non concernano soddisfazioni di carattere imprescindibile, non si verifica nei riguardi delle case. Vi è una grande lentezza nella loro costruzione.

In secondo luogo esse costituiscono un bisogno per se stesso imprescindibile, di fronte al quale per effetto della esiguità i proprietari diventano monopolisti. In tale condizione il passaggio alla libertà del commercio nei riguardi delle case è di estrema difficoltà, oc-

correndo un tempo assai lungo in cui il prezzo politico possa salire così da pareggiare il prezzo economico. Non è da dubitare che non sorgano gravi movimenti nelle popolazioni, a cui si collegano preoccupazioni ed allarmi per chi abbia senso politico.

A siffatte considerazioni si collega una conclusione che è forse effetto di un mio pensiero personale in quanto non coincide con le premesse degli altri che hanno studiato il problema. Io non credo cioè che vi sia soltanto il problema transitorio dall'avvicinarsi dal prezzo politico a quello economico. Penso che vi sia un problema ben più vasto. Ed invero noi siamo di fronte ad una situazione estremamente collegata con le condizioni generali del paese. Fino a che tali condizioni generali non si facciano migliori è difficile, che il problema delle case possa esser risolto. Quindi tutto ciò che andiamo studiando e proponendo nei riguardi della gradualità e delle altre soluzioni si attiene ad un argomento di carattere assolutamente transitorio. La materia è di per sé circoscritta, delimitata dalla considerazione dello stato economico generale del paese.

Fatte queste premesse e venendo ad esaminare i tre progetti in discussione, il decreto 18 aprile 1920, il decreto sui commissari degli alloggi e quello sui fitti dei negozi, ne deduco una conclusione strettamente logica e cioè che il Governo nelle sue varie proposte si ispirò a criteri eminentemente razionali. E cerco di dimostrarlo.

Il decreto 18 aprile 1920, che si potrebbe chiamare decreto Mortara-Einaudi, ha attuato il principio della gradualità.

Nei riguardi di questo principio egregiamente l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale ha ricordato come vi si sieno riferiti tre diversi criteri, quello difeso dal senatore Loria, secondo il quale sarebbe opportuno disporre una tale gradualità da rendere insensibilmente possibile il passaggio dal prezzo politico a quello economico delle case. Il secondo criterio fu seguito nel disegno di legge all'atto della sua presentazione. L'ultimo finalmente si risolve nelle modificazioni concordate tra il Governo e l'Ufficio centrale.

Nei riguardi del criterio della gradualità, come è stato concepito dal senatore Loria, mi associo alle considerazioni esposte dall'onore-

vole relatore. Aggiungo però un'altra riflessione. Per me, dato l'alto fitto delle case nuove, quale discende appunto dalle premesse or fatte, non si saprà mai quando l'equilibrio avverrà. Ora noi qui siamo in un caso, come dicono gli economisti, di una serie di prodotti che non aumentano indefinitamente e liberamente, ma al contrario di prodotti che aumentano in modo assai limitato. Ora, mentre nella prima ipotesi vi è la possibilità di raggiungere il prezzo economico, nel secondo invece conviene invece riferirsi ad un dato presuntivo, in quanto si ritiene che in quel momento si verifichi la possibilità di quella congiunzione.

Al secondo criterio si ispira il vecchio decreto Mortara-Einaudi. Qui la gradualità viene regolata informandosi ad una preoccupazione di ordine economico, mentre nella formula che abbiamo concordata tra l'Ufficio centrale e il Governo si scorge una preoccupazione di carattere politico. Ed invero nel decreto 18 aprile 1920 si stabilisce che vi sia una proroga più breve per le case che assicurano fitti più alti e più redditizi ed una proroga più lunga per le case le quali vengono abitate dalle classi inferiori, dalle classi più povere. Ora il criterio risponde ad un concetto economico razionale, perchè riguardo alle prime ne è più facile la pronta costruzione per la prospettiva di un più alto profitto. Oltre a ciò, essendo meno numerose, si possono erigere in più breve tempo. Per le altre invece occorre un tempo ben più lungo per la loro costruzione, nè il reddito che vi si ottiene è forse così sicuro come il reddito conseguito dagli edifici più ricchi.

Ecco perchè il sistema come fu prima proposto rispondeva appunto alla preoccupazione economica di rendere possibile l'equilibrio fra l'aumento della popolazione e l'offerta delle case.

Infine la formula concordata fra il Governo e l'Ufficio centrale s'ispira più che altro ad una preoccupazione politica. Essa invero fissa termine unico il 31 giugno 1924, termine unico in cui sarà possibile il passaggio alla libertà di commercio, consentendo per ora degli aumenti percentuali di altezza differente secondo la presumibile ricchezza dei conduttori. Ora in tal formula vi è il desiderio, la speranza, l'aspirazione che nel 1924 cessi lo stato economico così universalmente grave e sia dato di

conseguire un miglioramento nelle condizioni economiche complessive. Donde la possibilità del passaggio alla libertà del commercio senza che si provochino le convulsioni e i mutamenti atti ad allarmare gli uomini di governo.

Credo di aver così dimostrato, che da questo punto di vista l'accordo tra il Governo e l'Ufficio centrale corrisponde ad un principio eminentemente razionale.

E vengo al secondo progetto, a quello relativo al Commissario degli alloggi. (*Segni di attenzione*).

Nel riguardo del Commissario degli alloggi, io trovo che le accuse che gli vengono fatte, sono affatto ingiustificate. Io non mi occupo delle questioni giuridiche. Io faccio una sola osservazione. L'istituzione del Commissario degli alloggi ha un fondamento economico indiscutibile e non comprendo come un uomo che ha l'acume e la profondità di studi dell'onorevole Einaudi, non abbia avvertito qual'è, data la odierna situazione di fatto, l'intima giustificazione di questo istituto.

Nel periodo transitorio che si svolgerà fino a tutto il 30 giugno 1924 - ne sono convinto - dovremo fare assegnamento assai più sulle case vecchie che sulle case nuove. Le case nuove, per l'altezza dei fitti che il prezzo della loro costruzione esige, non renderanno possibile che si liberino le case vecchie, ma la popolazione dovrà certamente addensarsi sull'area così ristretta costituita dalle case vecchie. Non mi preoccupo delle condizioni di Roma. Anzi tutto Roma ha potuto trar profitto da condizioni eccezionali; Roma ha un movimento di costruzioni rimarchevole. Però non dobbiamo dimenticare che le condizioni di Roma non sono le condizioni di tutta Italia, nè insieme trascurare che la capitale deve ancora scontare tutto l'incremento della popolazione svolto negli ultimi sei anni, dato un incremento annuo, qual'è quello di Roma, di 25,000 abitanti. Perciò, dato il periodo transitorio che noi attraversiamo, data l'altezza dei fitti delle nuove case, noi dobbiamo fare più assegnamento sulle case vecchie che non sulle nuove.

Posta questa premessa è evidente che vi è la necessità di un funzionario il quale distribuisca la popolazione, agevoli i contatti, sopprima gli urti, vinca le difficoltà che si presentano, renda possibile - anche contro concetti giuridici

troppo rigidi, ma giusta i principi di equità — l'occupazione di aree e di case eventualmente disponibili, dando così modo alla popolazione eccedente di risiedere nelle vecchie case in una maniera conveniente senza che avvengano quegli urti, quei conflitti, di cui molte volte siamo stati spettatori anche qui a Roma. Ecco perchè sorge la necessità di una magistratura amministrativa, dotata di poteri discrezionali, a cui si consenta piena libertà nell'esercizio di una funzione sottile e delicata, e ciò per ovviare alle difficoltà particolari del periodo che attraversiamo.

Il terzo progetto concerne i locali commerciali. Anche in questo progetto venne applicato il principio della gradualità, benchè altra cosa siano i locali commerciali, altra i fabbricati ad uso di abitazione. Per i locali commerciali il decreto 19 agosto 1919 fissava l'epoca del passaggio alla libertà del commercio al 31 luglio 1921; ma i negozi non possono essere aumentati colla stessa facilità, se di facilità si può parlare, con cui si aumentano i fabbricati.

I negozi risiedono nel centro delle città e costituiscono una forma di fabbricato quasi monopolistica. Una parte dei negozi può stabilirsi è vero, anche nelle parti lontane della città, ma occorre che si sieno formati quartieri alquanto estesi così da rendere disponibili i nuovi negozi. Ora, tutto ciò è effetto di un processo assai lungo. Quindi la legittimità di una proroga da concedersi da una Commissione paritetica.

Una seconda questione di merito è stata affacciata nella presente discussione: il problema della costruzione delle case. Ad essa si riferisce un ordine del giorno presentato dall'onorevole senatore Frola unitamente ad altri senatori, con cui si invocano appunto nuovi provvedimenti diretti ad ottenere l'aumento delle case. Il Governo non ha nessuna difficoltà ad accettare questo ordine del giorno; però desidera presentare alla sapienza del Senato i termini del problema in tutta la loro nudità.

Conviene invero rispondere a più domande. Prima domanda, che cosa ha fatto il Governo sin qui? Seconda: deve continuare il Governo nel metodo adottato? Terza domanda: quali difficoltà dobbiamo superare? Ultima questione: quali provvedimenti sono tuttavia possibili?

Rispondiamo alla prima domanda: che cosa ha fatto il Governo? Il Governo ha curato la somministrazione di mutui per case popolari per l'importo di 553 milioni di lire, e in relazione a tal concetto ha contribuito finora ad un importo di 17 milioni di lire. È prezzo d'opera il ricordare come ne avvenne la distribuzione.

Questa risulta dalle seguenti cifre riferite ai compartimenti del Regno.

Piemonte	19,250,000
Lombardia	42,141,700
Veneto	8,525,000
Liguria	3,900,000
Emilia	29,495,356
Toscana	16,420,000
Lazio	392,187,127
Marche	3,833,000
Abruzzi	236,500
Campania	6,635,400
Puglie	6,000,000
Sicilia	5,000,000
Totale	533,624,133

È manifesto quanta sia la disparità di siffatta distribuzione. Eppure il problema delle abitazioni è gravissimo in tutta l'Italia. Vi sono alcune provincie, specialmente le meridionali, che hanno bisogno di vederlo risolto razionalmente con criteri equi e altamente sociali.

Un'altra osservazione per quanto si attiene all'assegnazione dell'importo totale dei mutui agli enti, dev'essere fatta e riguarda gli enti mutuatari. Ora il riparto avvenne in modo che ne ritrassero i comuni tre milioni; gli enti autonomi rappresentanti i comuni 119, le cooperative 389, i privati appena due milioni.

Ora io mi domando se convenga continuare in tale sistema. Io mi permetto di presentare qualche osservazione di carattere puramente personale. A me sembra che il riparto dovrebbe ispirarsi a criteri intesi ad assicurare il soccorso dello Stato a tutte le classi sociali. Non trovo giusta la notevole preminenza assicurata alle cooperative, in quanto le Società cooperative difendono soltanto gli interessi di singole categorie di persone. Troverei legittima invece una distribuzione a comuni e ad istituti autonomi come quelli che rappresentano tutte le classi della popolazione.

Ora, quando il Governo si proponesse un piano generale di ricostruzione e concedesse sussidi per case popolari dovrebbe, riferendosi ai comuni, tener conto delle loro particolari condizioni, del grado di addensamento della popolazione e regolare la distribuzione dei mutui in relazione a siffatte condizioni. Ma quali difficoltà si incontrerebbero?

Vi è una difficoltà gravissima, ed ora rispondo alla domanda in termini precisi formulata dal senatore Frola, ed è che noi non abbiamo più fondi nemmeno per provvedere ad affidamenti dati quando le condizioni finanziarie effettive erano meno studiate, meno approssimate nel loro valore di quanto non siano oggi. Si dovrà naturalmente supplire con un fondo assai limitato a quanto concerne i lavori in corso e gli impegni inderogabili. Ma per nuove aggiunte, nelle condizioni gravissime delle nostre finanze, non si può pensare. Trovo invero doveroso da parte mia, come membro del Governo, di mettere chiara questa questione nella prima occasione che ho di parlarne, in un'assemblea che così autorevolmente rappresenta il Paese. Giudico anzi in ciò di ispirarmi ai severi concetti esposti in materia finanziaria dal presidente della Commissione di finanze senator Carlo Ferraris.

Aggiungo che eventuali concorsi dello Stato il più delle volte, dovrebbero essere erogati con emissioni di carta moneta. Ora tutti sappiamo come sia questo un ulteriore e grave pericolo per le nostre finanze, nè ci si deve ingolfare in esso, tanto più quando si tratta di spese, che non hanno una possibilità di ricambio in brevissimo tempo.

Ad ogni modo il Senato ha ben ragione di domandarlo: date tali strettezze, quali provvedimenti credete possibili?

Concordo, anzitutto qui pure con l'onorevole relatore nel senso che convenga fare affidamento piuttosto su aiuti indiretti che su aiuti diretti. Si domanda da alcuni l'esenzione delle imposte sui fabbricati. Nè io mi vi rifiuto. Nondimeno è bene dichiarare come siffatta proposta trovi difficoltà da parte di chi fa osservare che l'esenzione dell'imposta non può spingere ad una più ampia e rapida costruzione in quanto le case si costituiscono per essere vendute, e non già per venire affittate.

Credo che si possano muovere obiezioni a

tale obiezione; la presento per esporre lo stato di alcune nostre sfere ufficiali. Il senatore Rava ha insistito sulla riduzione delle sovrimposte, e quanto meno sulle proposte della Commissione Reale in materia di tributi locali.

Mi permetto di dirgli non essere questa una questione nella quale io possa esporre un'opinione personale. Il problema della riforma dei tributi locali va risolto in modo coordinato, non a spizzico, a brani, senza tener conto di una universale coordinazione. Ritengo tuttavia che in materia di fitti di fabbricati non dovrebbero venir neglette due osservazioni: l'una, la necessità di una revisione dei redditi, che non è stata fatta più dal 1891; la seconda, l'intento nel legislatore di combattere talune frodi, quale ad esempio quella molto usitata di aggiungere degli inasprimenti di fitto costituiti da cambiali sottoscritte dall'inquilino e così sottratte agli accertamenti del fisco.

Un punto su cui credo opportuno insistere, come elemento per la soluzione di questi problemi è la politica dei materiali da costruzione.

Il modo con cui avviene oggi la costruzione dei materiali è tale da assicurare prezzi altissimi, monopolistici ai fabbricanti di materiali, specialmente per il giuoco delle tariffe ferroviarie. Queste invero impediscono l'afflusso dei materiali dalle regioni più lontane ai centri che ne hanno maggiormente bisogno.

In tal parte giudico applicabile quanto è consentito dalle nostre leggi e cioè una larga azione comunale o consorziale per l'esercizio delle cave e delle fornaci, si da provocare un ribasso nei materiali al loro prezzo di costo. (*Commenti*).

Mi associo a quanto ha detto il relatore riguardo il miglioramento dei mezzi di comunicazione e ritengo che sarà questo uno dei modi mercè i quali si otterrà una maggiore costruzione di case nella periferia delle città e anche un ribasso nei fitti.

Non mi sento però di associarmi ad alcune sue elegantissime osservazioni relative alle probabili innovazioni nel sistema delle costruzioni e quindi nel problema dei fitti. Egli pensa cioè che ad un sistema di fitti a costi bassi vada sostituito un sistema di fitti a costi

alti, onde deriverebbe una maggiore pacificazione sociale, sia pure più costosa, ma certamente benefica. Mi permetto di dubitare di di questa tesi. Credo che l'andamento attuale del processo della costruzione risenta delle condizioni eccezionali che attraversiamo collegate alla scarsità dei capitali e delle imprese.

Quando le attuali condizioni saranno ritornate normali si rinnoveranno gli indirizzi ed i metodi precedenti. Perciò il costo maggiore che l'onorevole Einaudi teme, non si avvererà se non in quanto i prezzi nominali si saranno accresciuti di fronte ai prebellici.

E vengo alla terza questione di merito, che mi tocca di più, la questione dell'avviamento commerciale.

Io desidero di presentare molto chiaro il quesito alla sapienza del Senato: quale fu l'occasione del provvedimento proposto dal Governo?

L'occasione all'introduzione del provvedimento relativo alla proprietà commerciale si deve ad un abuso consumato di frequente da alcuni proprietari. Essi tosto che avveniva un aumento di reddito di un negozio per opera di un conduttore, lo licenziavano affittandolo con corrispettivo più alto ad altro conduttore per la stessa industria. Venivano così a lucrare sull'avviamento del cessato conduttore, o altrimenti, se erano in grado di farlo, esercitavano direttamente la stessa industria.

Ora era questa una evidente speculazione con cui il proprietario sottraeva al conduttore cessato il frutto del suo lavoro. Si noti che in siffatto accertamento non è da calcolarsi l'aumento del reddito che può derivare dalla situazione di un fabbricato o di un negozio in condizioni più o meno centrali. Si riferisce esclusivamente all'attività industriale. E non ad ogni attività industriale, ma solo ad una attività industriale identica. La specie invero, che ho cercato di prospettare, concerne il caso che il proprietario eserciti la stessa industria dell'inquilino.

Ora quali sono i fondamenti della proprietà commerciale così presentata? Io non ho bisogno di dirlo ad uomini così profondi nella scienza del giure come sono coloro che mi fanno l'onore di ascoltarli.

Il fondamento della proprietà è il lavoro umano. Ciò è troppo noto. Su questa teoria non

si discute più. Ma vi sono varie proprietà. Vi è una proprietà fondiaria, e vi è una proprietà intellettuale, e questa proprietà intellettuale ha forme diverse, quali la proprietà artistica, la musicale, la letteraria. La proprietà commerciale non è che una forma di proprietà intellettuale. Difatti non conviene disprezzare l'opera intelligente del negoziante. Questi con la sua abilità, con l'esattezza nel mantenere i suoi impegni, con una vita onesta condotta per una serie di anni acquista credito presso la clientela e aumenta il proprio avviamento. Non sarà paragonabile, né all'artista, né al letterato, né al musicista; ma la sua è una forma di attività derivante dalla intelligenza, dal tatto, dal modo di agire, tutte attitudini comunque collegate a qualità intellettuali.

Si noti poi, come del resto con imparzialità ha osservato lo stesso relatore, che il concetto da noi sostenuto non ha bisogno di espressa norma di legge. Esso invero deriva dai principi generali del diritto, quale la massima *suum cuique tribuere*, la teoria dell'utile versione, in forza della quale nessuno può arricchirsi sul fatto altrui. Quindi l'istituto è profondamente giustificato.

Si noti poi quali sono i limiti della proposta del Governo. Essi sono ristrettissimi. Ed invero il principio viene applicato all'art. 5 del progetto, dove è detto che nel calcolare la misura del fitto la Commissione dovrà aver cura di escludere ogni accrescimento del valore dell'ente derivante dall'avviamento commerciale, industriale e professionale dovuto all'opera del conduttore. Il principio è quindi già accettato anche dalla Commissione. Vi sono due altre applicazioni, quelle dell'articolo 6 ove si dichiara, che il conduttore cessato non avrà diritto a compenso di fronte al proprietario che riesca a trar profitto dall'avviamento da quegli procurato al negozio, se non quando il predetto proprietario o il nuovo conduttore eserciti l'industria del cessato inquilino. Dunque il secondo e il terzo caso fissati dall'art. 6 si limitano a ciò che, quando il conduttore cessato possa dimostrare che il proprietario esercita la sua industria o affitta il suo negozio ad altro esercente la sua industria, avrà diritto a compenso. Questi sono tre casi a cui soltanto si estende il principio della proprietà commerciale. Perciò la sua applicazione è minima e

non può portare a quegli effetti perniciosi, che il relatore ha voluto qui denunciare.

L'Ufficio centrale però, è bene rilevarlo, si è diviso: una parte ha seguito i concetti del relatore, l'altra ha accolto la proposta del Governo. Ora il relatore e la maggioranza dell'Ufficio centrale dicono: la vostra proposta è importantissima, seria, ma fatela oggetto di uno studio a parte, presentate un altro progetto in altra occasione; oggi non è il caso di parlarne.

E questo modo di ragionare della maggioranza dell'Ufficio centrale non mi sembra però degno di plauso. Non è vero che per applicare un principio nuovo convenga creare un'apposita legge per farlo trionfare. In moltissimi casi nuovi principi sono sorti da leggi che regolavano altri rapporti. Tutto il cumulo delle leggi romane vi offrirebbe una serie di esempi da questo punto di vista. D'altronde il legislatore ha dei doveri morali. Ha il dovere di colpire gli abusi che si presentano. A questo dovere, nella presente occasione, il legislatore ha cercato di ispirarsi con la massima imparzialità. Così nella legge che discutiamo il legislatore ha insistito ed insiste perchè siano dichiarati nulli tutti i contratti, che i negozianti facevano, rivendendo le locazioni di cui avevano ottenuta la concessione. È bene perciò combattere anche l'immoralità dei proprietari speculatori. L'onorevole relatore nel suo discorso di ieri non si acquieta e contesta l'opportunità di siffatta proposta del governo. Egli anzi ha avuto una frase, che mi ha fatto impressione. Egli disse: È parso inopportuno introdurre questo principio in un momento, in cui i negozianti sono accusati di avidità! Ora mi sembra eccessivo che una commissione parlamentare si faccia carico di siffatte accuse e respinga un principio per simili ragioni. Il legislatore deve essere imparziale; né gli è lecito preoccuparsi dei sentimenti di ostilità che dominano fra le parti in lotta. Come la legge, che stiamo discutendo, combatte gli abusi dei negozianti, è suo obbligo di punire del pari gli abusi dei proprietari!

Il relatore a difesa dell'inopportunità della proposta adduce anche un argomento di ordine economico. Egli rileva, che non vi è una misura stabile monetaria per accertare il valore dell'avviamento. Per ciò l'aumento può

derivare anche da cause indipendenti da esso, quale la svalutazione della moneta.

In quest'argomentazione il relatore, pur dotato di così profondo acume, dimentica che il giudizio della commissione avviene in un istante, nel quale essa discerne e distingue tutti gli elementi del costo o dell'affitto da apprezzare. In tal momento quindi essa può calcolare sia la svalutazione della moneta, sia gli oneri nuovi che cadono sul proprietario. Il ragionamento del relatore sarebbe esatto se si dovesse aver riguardo ai fenomeni futuri, in quanto le oscillazioni future non si conoscessero, ma poiché nel momento in cui si giudica è noto quale sia il valore della moneta non si può dire che la commissione possa lasciarsi ingannare scambiando un elemento del fitto o del costo del godimento con un altro.

E qui vengo agli argomenti di merito. L'onorevole Einaudi ha osservato, in questo d'accordo con un altro oratore, che l'istituto dell'avviamento della proprietà commerciale non è nuovo. Infatti esso è antichissimo. Se ne trovano tracce negli Statuti fiorentini delle arti della lana, degli speziali, dei cuoiai, dei legnaiuoli ed anche in altre legislazioni col nome di *ius entraturae*. Così nello Statuto di Parigi, nell'arte dei macellai. Ora com'era ordinato siffatto Istituto? Questo studio è importantissimo anche per rispondere ad un'altra obiezione fatta dall'onorevole Einaudi. Negli statuti fiorentini si distinguevano due forme dello *ius entraturae* e cioè l'*entrata magna*, che si chiamava *ius avviamenti* e l'*entrata parva*, che prendeva il nome di *ius stantiandi*.

Lo *ius avviamenti*, cioè l'*entrata magna*, era un compenso che si assegnava al conduttore dopo 40 anni di esercizio in relazione all'avviamento che aveva saputo procurarsi conducendo il negozio. Lo *ius stantiandi* si risolveva invece nel diritto del conduttore di rimanere nel negozio dopo cinque anni di esercizio, sempre che ne avesse corrisposto il fitto.

Lo *ius avviamenti* si riferiva al capitale, cioè al diritto di continuare nell'esercizio dopo un dato termine, lo *ius stantiandi* al diritto di godimento per un più lungo tempo.

Quindi queste sono facoltà molto maggiori di quelle accordate nel progetto che si discute, inquantochè questo non mira ad ottenere un compenso dal locatore se non qualora questi

eserciti la stessa industria dell'affittuario. Mi perdoni il Senato se insisto su questo argomento: ma la tesi è sottile e deve essere esaminata sotto tutti gli aspetti. Il relatore così dice: Quando avete introdotto l'Istituto il nuovo affittuario dovrà pagare un sopraprezzo che poi graverà sul prezzo delle merci. Ma questa è una ipotesi diversa da quella prospettata nel disegno di legge.

Essa supporrebbe il diritto d'avviamento che il conduttore si è andato formando, viene a confondere il concetto dell'*entratura magna* con quello dell'*entratura parva*, a cui si avvicina invece la proposta del Governo. Ora questo compenso non è di tale natura che possa preoccupare il consumatore. Da questo aspetto perciò l'argomento del senatore Einaudi non può essere accolto.

Egli ha fatto anche un'altra obiezione di carattere tributario. Egli ha detto: in questo fitto pagato al proprietario per effetto della introduzione della proprietà commerciale, vi sono due parti. Vi è la parte che rappresenta il compenso per la proprietà edilizia; vi è quella che costituisce il vantaggio nello speculare sopra l'avviamento del cessato conduttore. Data siffatta mescolanza si capisce quale difficoltà vi sarebbe, oltrechè per l'incertezza, non dandosi la possibilità di estendere la sovrimposta a quest'ultima parte di reddito.

Orbene, mi permetta il senatore Einaudi di dichiarargli che le premesse, su cui egli basa questo suo ragionamento, sono assolutamente erronee.

Noi non ci troviamo in presenza di un solo reddito diviso in due parti, ma ci troviamo in presenza di due redditi, il reddito edilizio determinato dalla proprietà edilizia del negozio, che rimane al vecchio proprietario e il reddito mobiliare, che deriva dal lucro per il fatto dell'esercizio di un'industria. Non si può dire che vi sia una miscela dei due redditi. Vi sono invece due redditi distinti: l'uno regolato dalla legge sui fabbricati e l'altro regolato dalla legge sui redditi di ricchezza mobile. Non vi è poi alcuna sottrazione a danno dei comuni, perchè la percentuale a favore dei comuni è minima ed i comuni possono anche prenderla sul reddito di ricchezza mobile attribuito al proprietario. Che se il reddito mobiliare è sottoposto ad un saggio minore d'imposta del

reddito edilizio, ciò è naturale in quanto il reddito mobiliare è meno permanente di quello edilizio.

Io mi avvio, per conforto vostro, onorevoli senatori, verso la fine. Mi permetto soltanto di rilevare l'importanza sociale di questo Istituto, giovandomi in ciò dell'esperienza del passato e di quanto dimostrarono gli scrittori e gli uomini politici che l'hanno fatto accogliere dalla Camera francese.

Questo *ius stantiandi* rende possibile un esercizio completo e perfetto dell'industria. Il negoziante, sicuro di non essere allontanato, per effetto di una illecita speculazione dal suo negozio, non solo vi introduce perfezionamenti mirando a renderlo più adatto ai bisogni della clientela, ma s'ispira a regole di probità e di correttezza, dacchè sia noto che la probità, la fedeltà nel mantenere i propri impegni costituiscono il sistema più sicuro per estendere la propria clientela.

Sono questi concetti altamente morali di utilità sociale. Essi ispirano coloro che difendono questa tesi e questo Istituto. Ed io sento realmente di ispirarmi ad un principio di pacificazione sociale nel difenderne l'introduzione nei limiti tanto modesti formulati nel disegno di legge.

E qui concludo. Il Governo, onorevoli senatori, ha la coscienza di aver proposto tutti i provvedimenti adeguati alle difficoltà della presente condizione. Certo molti nuovi rapporti sono sorti nel periodo di guerra e in quello transitorio dalla guerra alla pace e tali nuovi rapporti domandano nuove soluzioni. Conviene tener conto di criteri di equità e di diritto e insieme non dimenticare, che il criterio politico impera e domina sul diritto e sull'equità. In ogni modo, in questo studio così coscienzioso, così completo dei nuovi rapporti, va formandosi un nuovo diritto. La formazione di un nuovo diritto è sempre degna delle attenzioni e delle sollecitudini di un corpo legislativo autorevole.

Sarebbe un grande conforto per il Governo, se il Senato colla sua autorità consacrasse l'indirizzo, a cui la proposta discussione si ispira. (*Vivissime approvazioni*).

FERA, ministro della giustizia e degli affari di culto. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Dopo le sapienti illustrazioni dell'on. sen. Einaudi e del mio amico Alessio, io non ardirò di intrattenere il Senato sulle linee generali dei provvedimenti relativi ai fitti delle case e dei negozi, riservandomi soltanto di esprimere il mio pensiero al momento opportuno quando verranno in discussione i singoli articoli.

Debbo tuttavia assolvere un compito modesto e forse anche alquanto antipatico al Senato, come l'argomento del quale si tratta; avrete già capito, onorevoli senatori, che intendo parlarvi in difesa del commissariato degli alloggi (*illarità*).

Prego gli onorevoli senatori di volermi prestare benevola attenzione, anche quando le mie argomentazioni urtassero contro l'opinione, che in questa assemblea sembra molto diffusa, della inutilità politica e sociale dell'istituto.

Anzitutto risponderò ad un rilievo, che è un rimprovero, del senatore Einaudi; quello di avere disciplinato questa materia mediante decreto-legge.

Il Senato conosce come l'attuale Gabinetto siasi mostrato, fin dalla sua costituzione, ben deciso a non presentare nuove norme mediante decreti-legge e ricorderà le dichiarazioni fatte al riguardo dal Presidente del Consiglio, giusta le quali non si sarebbero emanati nuovi decreti-legge se non nel caso in cui si fossero dovuti rinnovare o modificare quelli emessi precedentemente.

Ora questa è, precisamente, l'ipotesi che si è verificata relativamente all'istituto del Commissario degli alloggi: il decreto-legge del 16 gennaio 1921 non è infatti che la ripetizione, con qualche modificazione, delle norme contenute nei precedenti decreti-legge del 4 gennaio 1920, n. 1, 15 febbraio 1920, n. 147 e 18 aprile 1920, n. 475.

Non si può dunque dire che si sia venuti meno alla linea di condotta che era stata stabilita dalle ricordate dichiarazioni del Presidente del Consiglio: si è invece, in conformità alle dichiarazioni stesse, fatto uso della facoltà di riunire e parzialmente modificare disposizioni di decreti-legge precedenti, allo scopo di coordinare e rendere più chiaro ed armonico l'ordinamento anteriore.

La finalità che il decreto del 16 gennaio si

è proposta è perfettamente identica a quella dei decreti che ha in sé coordinato ed unificato, quella, cioè, di rendere possibile la massima utilizzazione ad uso di abitazione di tutti i locali che siano o possano diventare disponibili a tale uopo.

Le ragioni che ci hanno spinto sono quelle stesse che indussero i nostri predecessori alla creazione dell'istituto; nessuno potrà infatti asserire che le condizioni esistenti al momento in cui esso sorse siano oggi mutate, nessuno potrà dire che sia venuta meno o siasi attenuata la terribile crisi delle abitazioni, che tanto preoccupa il popolo e il Governo.

Come è stato fatto notare dal collega Alessio, noi avremo ancora, per qualche tempo del quale non è possibile precisare la durata, il bisogno di contare più sulle case vecchie che sulle nuove e corrispondentemente avremo quindi il bisogno di un organo adatto a regolare, con criteri di equità e con provvedimenti esenti da ogni formalità ingombrante, tutta la complessa e difficile materia.

A tale organo è demandato l'arduo compito di provvedere, tenuto conto della disponibilità di locali di abitazione che offre la città dove è costituito, e del numero delle persone e famiglie bisognose di alloggio, a che siano contemplati equamente i divergenti interessi e mitigati gli aspri contrasti, che la penuria di case naturalmente determina, fra proprietari ed inquilini, fra chi vuol tenere l'abitazione e chi vuole sloggiarlo per sostituirvisi, fra i vari aspiranti allo stesso appartamento.

In sostanza lo stesso principio pel quale al regime di libera contrattazione è, in questi momenti, sostituito, in materia edilizia, il regime di vincoli e di proroghe, giustifica il mantenimento di un Istituto il cui funzionamento è diretto al fine di rendere meno gravi che sia possibile le conseguenze dello squilibrio fra la richiesta e l'offerta, esistente nel mercato abitazioni.

E abbiate presente, onorevoli senatori, che un organo che intervenga al momento in cui si presentano queste difficoltà è necessario e si trova nei nostri ordinamenti: se non è il commissario degli alloggi, sarà il sindaco o sarà il prefetto.

Voci. Il pretore.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. No, il pretore giammai.

Sarà il sindaco, dicevo; e difatti in alcuni luoghi dove la penuria delle abitazioni aveva fatto sorgere pericolose agitazioni, il sindaco è intervenuto e con ordinanze motivate ha fatto restringere alcuni inquilini in modo da permettere che i locali potessero offrire ospitalità ad altre persone bisognose di alloggio.

Voci. Non è legale.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ma il sindaco lo ha fatto...

MORTARA. Non lo può.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*... Ma l'ha fatto...

MORTARA. È illegale.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*... Ma è appunto per rimediare a queste storture, a queste illegalità, che abbiamo sentito il bisogno di dare un certo assetto a questa materia, disciplinando le attribuzioni del commissario degli alloggi.

E poi, dicevo, c'è il prefetto, il prefetto che interviene in base all'articolo 3 della legge comunale e provinciale.

GIORDANO-APOSTOLI. Peggio ancora.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Quello che io potevo fare, a questo riguardo, l'ho fatto.

E, ripeto, la disciplina delle attribuzioni del Commissario degli alloggi è appunto intesa ad ovviare ai peggiori inconvenienti cui i detti interventi possono dar luogo.

Avvennero, per esempio, delle agitazioni in una nobilissima città del settentrione (Verona, se mal non ricordo) determinate precisamente dalla esecuzione di alcuni sfratti da locali di abitazione.

Ebbene il prefetto credette, per motivi di ordine pubblico, di intervenire e non solo sospese l'esecuzione degli sfratti in corso ma emise una ordinanza secondo la quale le sentenze di sfratto si sarebbero eseguite soltanto dopo l'apposizione del di lui visto.

Ad Ancona pure, in seguito a disordini ed in momenti molto gravi per l'ordine pubblico, il prefetto ordinò che le sentenze di sfratto restassero sospese dal 21 ottobre al 1° marzo e al procuratore generale che protestava ebbe a rispondere che, a suo avviso ciò era indispensabile e che la detta data era stata fissata

perchè si presumeva che la crisi edilizia si sarebbe in cinque mesi risolta. (*Commenti*).

E non sarà inopportuno far sapere al Senato che alcuni mesi addietro vari procuratori generali mi denunciavano che le sentenze di sfratto restavano senza esecuzione, perchè avveniva un'aperta ribellione all'azione degli ufficiali giudiziari chiamati ad eseguirle, i quali non potevano neppure giovare della forza pubblica, atteso il bisogno di non suscitare gravi e sanguinosi conflitti tra la medesima e le organizzazioni operaie che accorrevano in difesa degli sfrattati. Tanto che io dovetti fare una circolare dando ordini perchè la legge fosse rispettata a qualunque costo e l'esecuzione delle sentenze non fosse differita se non nei casi in cui ciò fosse disposto da quegli organi ai quali i vigenti ordinamenti consentono di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti per tali circostanze eccezionali.

Come vedete, dunque, onorevoli senatori, il Commissariato degli alloggi non è che un istituto sostitutivo di istituti preesistenti e specialmente dell'attività prefettizia esplicantesi a norma dell'articolo 3 della legge comunale e provinciale.

E che questo sia stato il pensiero del decreto 4 gennaio 1920 che costituì il Commissariato degli alloggi si desume anche da una circolare emanata dal mio predecessore senatore Mortara pochi giorni dopo il decreto stesso, nella quale è detto:

« Con decreto 4 gennaio corrente n. 1, provvedendosi in via temporanea e per ragioni di urgenza alle difficoltà emergenti in Italia e maggiormente nei centri più popolati, come del resto si verifica in tutti gli Stati, dalla scarsità delle abitazioni, sono istituiti i Commissariati del Governo ai quali sostanzialmente il decreto attribuisce, specificandole, le facoltà discrezionali che i prefetti avevano assunto nel più recente periodo di agitazione, applicando alla materia la propria competenza politica giusta l'articolo 3 della legge comunale e provinciale. E per conseguenza i prefetti si asterranno d'ora innanzi dall'esercizio delle predette facoltà discrezionali senza cessare dalla vigilanza connessa alla tutela dell'ordine pubblico e rimanendo in obbligo di intervenire come autorità politica quando se ne presenti il bisogno, perchè il potere dei commissari è

essenzialmente amministrativo, quantunque l'ufficio loro non manchi del carattere politico inerente alla loro stessa origine ».

Organo amministrativo quindi, onorevoli senatori, con attribuzioni di carattere politico, organo, la cui istituzione, nei singoli comuni, è rimessa ad un atto del Governo, il cui funzionamento è sottoposto al controllo della Presidenza del Consiglio che deve invigilarlo e dargli le occorrenti istruzioni.

Le sue attribuzioni, non sottoposte ad alcuna formalità sono, relative a materie molteplici: consimenti di alloggi, requisizione dei medesimi, sospensione di sfratti, subaffitti, alberghi, sgombrò di edifici occupati da uffici creati per la guerra, ecc., esso può farsi assistere da persone di sua fiducia; in avvenire, giusta l'emendamento dell'Ufficio centrale che io ho accettato, avrà a fianco una commissione paritetica di inquilini e proprietari.

Ecco, sommariamente, l'istituto di che trattasi, sulla cui utilità si sono sollevati tanti dubbi, alla cui permanenza è mossa tanta opposizione.

L'utilità della sua opera a me sembra risulti evidente, quando si abbia presente che il problema delle abitazioni del quale, in questi momenti di tormentosa crisi, tutti i dicasteri in un modo o nell'altro debbono, per quanto riguarda la loro speciale competenza, occuparsi, ha pur bisogno di un organo unico che possa esaminarlo contemporaneamente sotto tutti i suoi molteplici aspetti. Ciò giova all'unità dell'indirizzo e garantisce una maggiore comprensione del problema, da tutti i punti di vista nei quali si presenta.

È un insieme di funzioni che non può affidarsi se non ad organo apposito, non potendosi rimettere ai prefetti che hanno altri importanti compiti da svolgere e non potrebbero perciò dedicargli la necessaria attenzione.

E si noti, sempre in rapporto all'utilità, che bisogna pure vi sia, in questi momenti, nei quali la stessa crisi incita alcuni uomini di scarsi scrupoli alle più odiose speculazioni, acuenti il disagio generale, un organo che, con provvedimenti rapidi ed equi, liberi da ogni formalità dilazionatrice, aiuti i bisognosi di alloggio a trovar casa, senza esser costretti a sottostare alle vessazioni delle buone entrate,

delle buone uscite, dell'acquisto del mobilio al quadruplo o al quintuplo del valore ecc.

Del resto, onorevoli senatori, che non sia stato del tutto inutile l'istituto lo dimostrano i fatti. Molte vertenze che sembravano insanabili sono state composte e, senza tediare il Senato con la esposizione dei quadri statistici relativi al modo con cui si sono svolte le singole attribuzioni demandate ai Commissari degli alloggi, posso citare un esempio molto significativo, quello di Napoli, dove si sono conciliate vertenze 1500, evitandosi un corrispondente numero di litigi, i quali si sarebbero, diversamente trascinati, chissà per quanto tempo, innanzi all'autorità giudiziaria, attraverso i suoi vari gradi di giurisdizione.

In sostanza si può affermare che sia magari opportuno prendere in esame caso per caso le singole attribuzioni demandate all'istituto per vedere se taluna di esse non sia da eliminare o da circondare di maggiori cautele (ricordo a tale proposito l'opposizione che si muove al principio della divisibilità degli appartamenti e a quello della denuncia dei locali che risultano disponibili), si può anche e si deve lamentare che in parecchi casi gli uomini preposti all'alto ufficio non abbiano convenientemente corrisposto alle necessità che loro si presentavano nell'esercizio delle loro delicate funzioni, ma sarebbe assolutamente ingiusto negare, in blocco, con un giudizio complessivo, l'utilità dell'istituzione e i servizi che ha reso e, con migliore assetto, può rendere alla pace sociale.

Vengo ora alla questione della durata. Ci si è domandato per quanto tempo il commissario del Governo dovrà ancora « affliggere » l'Italia. (*ilarità*). Una risposta che contenga una fissazione di data a me sembra assolutamente impossibile.

Poichè la necessità dell'istituto è quella che io ho sommariamente prospettato al Senato ed essa continua tuttavia a sussistere non è possibile, anzitutto, consentirne, in questo momento, la soppressione. Così come non si ritiene opportuno, e su questo tutto il Senato è concorde, stabilire, senz'altro, il passaggio immediato dal regime di vincoli all'auspicato regime della libertà contrattuale.

La valutazione del momento nel quale sia opportuno far cessare il funzionamento del com-

missario degli alloggi non può, a mio giudizio, essere fatta se non con criteri politici, dei quali è conveniente lasciare al Governo la responsabilità, trattandosi di provvedimenti che furono presi per sua iniziativa, stante l'urgenza, ed emanati nella eccezionale forma del decreto-legge.

Ricordo, a questo punto, che lo stesso onorevole senatore Einaudi, nella sua dotta relazione che precede il decreto del 18 aprile 1920, pur sostenendo che il commissario degli alloggi non avesse corrisposto all'attesa e avesse invece inasprito i rapporti tra inquilini e proprietari e pur facendo voti per la sua abolizione, riconobbe che abolire o mantenere il commissario degli alloggi è compito che rientra nella sfera del potere esecutivo.

Ciò perchè la conservazione o l'abolizione di tale istituto deve essere il frutto di una complessa valutazione politica la quale deve attingersi alle speciali circostanze in cui il paese si trova e deve essere fatta dal Governo che ne ha gli elementi necessari e ne assume la responsabilità innanzi al Parlamento, così come di tutta la rimanente azione governativa.

Può essere che fra qualche anno in alcune città e magari in tutta Italia non si abbia più bisogno del funzionamento del commissario degli alloggi, può essere invece che l'utilità di esso abbia ad essere riconosciuta per un maggiore spazio di tempo; quello che è certo è che in questo momento nessuno è in grado di esprimere un giudizio sicuro e molto meno di fissare date precise.

Io non voglio ulteriormente tediare il Senato, il quale non ha bisogno delle mie modeste parole per avere la profonda sensazione delle condizioni sociali e politiche del nostro paese.

Il Senato comprende come il Governo non può restare indifferente ai gravi fenomeni di malcontento verificatisi in varie parti della penisola e deve pensare seriamente ad evitare il ripetersi di incretose agitazioni.

Uno dei mezzi dei quali il precedente Gabinetto credette di avvalersi, per fronteggiare la tremenda crisi edilizia italiana, fu precisamente quello di creare il Commissariato degli alloggi: l'attuale Governo non ha ritenuto che fosse giunto il momento di abolire la detta istituzione e col decreto-legge che ora sta dinanzi a voi, per la conversione, ha emanato delle

norme intese a disciplinarne le attribuzioni, in modo da renderla più conforme all'alto fine per cui era stata creata, quello di assicurare la mitigazione delle aspre difficoltà nascenti dalla penuria degli alloggi ed il mantenimento della pace sociale. (*Benissimo. Vive approvazioni.*)

DE CUPIS. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CUPIS. Onorevoli colleghi, io devo cominciare con l'esprimere quello che veramente sento in questo momento nell'animo mio, ed è un sentimento di vera ammirazione per i due onorevoli Ministri che hanno parlato quest'oggi: tanto per l'onorevole Ministro dell'Industria, il quale ha mostrato di avere un così profondo convincimento della utilità di questa creazione che si chiama il Commissario agli alloggi, quanto per il Ministro della Giustizia, il quale, pur mostrando di esserne poco convinto, ha tuttavia data tale prova del suo valore di avvocato che veramente mi ha sorpreso.

L'onorevole Ministro della Giustizia non si adonerà se io accenno piuttosto al suo valore di avvocato in questo momento, che al suo valore di ministro, che non è messo in verun modo in contestazione: ma è una comparazione alla quale offre occasione il modo stesso con cui egli ha iniziato la discussione. L'onorevole Ministro dell'Industria ha difeso il disegno di legge mostrando di esser convinto della sua opportunità e della sua giustizia, ed è stato eloquentissimo, perchè *cui lecta potenter erit res nec facundia deseret hunc nec lucidus ordo*, ma l'onorevole Ministro per la Giustizia ha invece cominciato con l'invocare l'indulgenza del Senato, mostrando come egli oggi si trova a disagio nel difendere, come ha detto in principio, una antipatica figura; in seguito questo Commissario agli alloggi lo ha chiamato flagello, e finalmente lo ha fatto apparire come l'ombra di Macbeth, con lo stesso sentimento che io espressi nel mio primo discorso, quando dissi che la lettura di questi disegni di legge aveva suscitato in me la visione di una figura paurosa.

Questa è la carta di presentazione con la quale questo disegno di legge viene raccomandato alla vostra approvazione.

Ora io prego il Senato di considerare bene questa condizione di cose: voi vi trovate innanzi a un disegno di legge che vi viene con

questa forma presentato! Ma poichè si dice, onorevoli colleghi, che, questo disegno di legge è stato ideato e costruito per sovvenire a gravi esigenze dell'ordine sociale è pur necessario richiamare la vostra attenzione sul suo pratico valore; e vedere quel che veramente vale.

All'onorevole Ministro dell'Industria, il quale probabilmente è il padre di questo progetto, io ricordo quello che egli ha detto: « Per sovvenire alla richiesta delle abitazioni, ha detto, che può minacciare di diventare tumulto, che il Governo deve assolutamente cercare di allontanare, io non posso fare grande assegnamento sulle costruzioni che si verranno facendo, perchè innanzi tutto queste costruzioni richiederanno tempo e poi, siccome ad esse non si estendono i vincoli portati da queste leggi, si affitteranno a prezzi altissimi. Io debbo fare assegnamento unicamente sulle vecchie case di Roma ».

Innanzitutto io credo che sia veramente un pregiudizio quello che fa supporre che ci siano dei proprietari di case, i quali per capriccio tengano sfitte delle abitazioni. Se si è verificato il caso che più abitazioni si trovassero nelle mani di qualcuno, non si è ciò verificato per causa di proprietari i quali non vogliono affittare le abitazioni, essendo questa un'ipotesi assurda, e non potendosi ammettere la possibilità di questo fatto, l'inconveniente suindicato ne rivela un altro, quello dell'accaparramento. E allora io dico che se si è potuto verificare questo fenomeno per causa di accaparramento, si dovrebbe ritenere che assoluta penuria di case non c'è.

Ma dico poi che per quanto si voglia estendere questo fenomeno, esso non potrà mai dare al commissario degli alloggi troppo vasto campo allo esplicamento delle sue funzioni. Quanti saranno, io domando, gli appartamenti che voi potrete trovare nelle vecchie abitazioni, e cioè in quel cumulo e in quel cerchio di costruzioni edilizie che non appartengono alle nuove? Credete voi di poter in esse trovare rimedio al male se il bisogno è così grave quale voi lo figurate?

L'onorevole Ministro della Giustizia ci ha detto or ora che in Napoli i reclami furono 2000; ebbene, io dico, vi sembra straordinario che in una città come Napoli vi siano state 2000 richieste di abitazioni? e se di queste

oltre a 1000 furono dal Commissario agli alloggi soddisfatte, le altre avranno trovato componimento senza il suo intervento

E dunque non esageriamo; a me non pare che noi ci troviamo in presenza di un fatto così terribile, come quello che voi prospettate dinanzi alla nostra mente; no, a me non pare che nella penuria delle abitazioni abbia a ravvisarsi un vicino pericolo di sollevazione.

Ma permettetemi ancora un'altra osservazione, che meglio ancora può far comprendere la difficoltà di sovvenire alla richiesta di alloggi con la requisizione di appartamenti sfitte.

Se è vero, infatti, che causa principale, non unica certamente, ma principale di questa deficienza di abitazioni, secondo è detto nella vostra relazione e in quella dell'Ufficio centrale, è stata ed è nella elevazione delle condizioni economiche delle classi inferiori, le quali, contente prima di piccoli e meschini alloggi, cercano ora alloggi maggiori e migliori, è chiaro che il vecchio abitato deve trovarsi in uno stato, diremo così, di saturazione, in uno stato da non poterne più capire; e che quindi in questo nucleo del vecchio abitato non potrà certamente essere facile di trovare abitazioni che gradiscano al gusto evoluto dei richiedenti.

E allora...? allora, onorevole Ministro, guardate bene: il vostro Commissario agli alloggi sarà costretto a salire al piano superiore della vostra costruzione; sarà costretto ad alzare la sua mira, e a fare il suo maggiore assegnamento precisamente sulla parte più odiosa, più grave della sua funzione, che è quello della divisione delle abitazioni.

Chiedo agli onorevoli Ministri, se non sembri loro, che un provvedimento simile non possa eccitare maggiori malumori, maggiori malcontenti e maggiori dolori di quelli a cui si vuol sovvenire, perchè, diciamolo pure, il voler penetrare a forza per mezzo dell'opera di un funzionario governativo nell'abitazione di una persona per togliergli una, due, tre camere ed obbligarlo a fare il sacrificio di tutte le sue comodità è un'offesa non solo al diritto di proprietà ma ancora al diritto di libertà personale e familiare.

Non sentite voi, onorevole Ministro dell'Industria, l'acerbità di questa ferita? Non vi sgomenta la figura esosa del vostro Commissario?

Mi permetta l'onorevole Ministro dell'Industria che qui spogli questo funzionario della pomposa veste con cui ha voluto coprirlo; e in parte lo ha già fatto il Ministro della Giustizia dicendo che effettivamente non è un magistrato, ma all'ente personale sostituendo l'astratto egli ha detto non un magistrato ma una magistratura.

Eh, via non giuochiamo di parole: non l'ente personale, non l'ente astratto: non magistrato non magistratura, perchè pur guardando direttamente all'ufficio che compie non giudica in cose di diritto a termini di giustizia, esso decide di fatti sociali, se volete, ma questa non è opera certamente di magistrato. E al Ministro della Giustizia, il quale partendo da questo concetto ha creduto di trovare tuttavia giustificazione al suo ufficio da esempi offerti dalla vigente legislazione, nei poteri cioè che essa in certi casi di estrema necessità conferisce a' sindaci e a' prefetti, dico che se i sindaci e i prefetti possono, in determinate circostanze di pubblica necessità, specie per naturali disastri, occupare la proprietà privata, essi non fanno con ciò offesa alcuna nè al diritto di proprietà nè al diritto personale, perchè quella occupazione non costituisce che uno stato di semplice possesso temporaneo nel rappresentante dello Stato, non in vantaggio di un privato cittadino; e l'atto di quel rappresentante dello Stato, che pure opera nello interesse dello Stato, rimane sotto il peso della responsabilità diretta e indiretta per le molteplici garanzie che le nostre leggi apprestano alla integrità del diritto privato.

Onorevole Ministro della Giustizia, questo vostro argomento scopre la deficienza della vostra difesa; ed io ascoltando con ammirazione il vostro discorso, venivo dicendo a me stesso: quanto è vero il vecchio detto forense *causa mala patrocinio petor fit*.

MORTARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA. Farò alcune osservazioni sulla proposta che insieme ad altri colleghi ho avuto l'onore di presentare, e a cui ho dato il nome di controprogetto, perchè non potevo chiamarla emendamento, nè mozione, nè ordine del giorno, come verrò spiegando. Essa ha per finalità di determinare un termine prossimo per la cessazione delle funzioni del commissario degli

alloggi, che il suo più strenuo difensore, l'onorevole ministro della giustizia, ha chiamato un flagello.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. No, ho ripetuto le parole degli altri.

MORTARA. Senza però negarne la verità; in ogni modo questa parola la ho colta sul suo labbro facondo. L'onorevole ministro della giustizia ha opposto una pregiudiziale alla nostra proposta, osservando che non spetta al potere legislativo, ma al Governo, di stabilire e determinare fino a quando duri il bisogno di questa istituzione. Ora mi sembra che dal punto di vista del diritto costituzionale non sia esatta l'obiezione dell'onorevole ministro, perchè, il Parlamento ha funzione di pieno sindacato, senza limiti, sull'esercizio del potere politico del Governo.

Se il Governo ha un potere politico discrezionale, il Parlamento ha il diritto di sindacato sul modo con cui questo potere politico si esercita, e implicitamente anche sul tempo e sullo spazio del suo esercizio.

Credo dunque che sia perfettamente costituzionale la proposta che il Parlamento, e intanto per primo il Senato, prenda in considerazione il quesito se è il caso di stabilire un termine non lontano alle funzioni del commissario degli alloggi, e dichiaro che quanto alla designazione concreta del termine, nè io nè i colleghi teniamo in modo assoluto alla data del 1° ottobre indicato nella nostra proposta; anzi ci rimettiamo al Senato per il caso che volesse abbreviare il termine.

L'istituzione del commissario degli alloggi, ha detto benissimo il mio egregio amico l'onorevole ministro della giustizia, fu suggerita da gravi ragioni, non solo perchè la crisi delle abitazioni creava enormi difficoltà al Governo circa il modo di esaminare, secondo le condizioni locali, i possibili rimedi, non solo perchè i prefetti, in nome di quell'articolo 3 della legge comunale e provinciale, che anche nella mia circolare (che il ministro ha avuto la cortesia di leggere) era citato in una forma che evidentemente fa capire essere forte il mio dubbio sulla legittimità della sua applicazione a questa materia, non solo perchè i prefetti in base a quell'articolo 3 manomettevano talvolta i diritti di inquilini, e di proprietari di case,

e le prerogative inerenti all'autorità giudiziaria, sospendendo l'esecuzione di sentenze passate in giudicato, permettendo subaffitti dove i contratti non li permettevano e via dicendo; non solo per queste ragioni, ma anche perchè in varie città d'Italia, e in alcune con minaccia di attuazione imminente, si stava organizzando l'occupazione delle case per parte delle leghe, dei sindacati, delle masse proletarie e non proletarie; occupazione delle case che veniva minacciata e che era temibile, per le notizie che se ne avevano, tanto più in quanto già era avvenuta l'occupazione dei fondi rustici (allora non si parlava ancora dell'occupazione delle fabbriche).

Da un altro aspetto, odiose ed esose speculazioni si esercitavano in materia di affitti e subaffitti da parte di proprietari e da parte di conduttori, specialmente la ben nota speculazione della vendita dei mobili arredanti un appartamento; l'elevazione enorme del prezzo dei subaffitti, delle camere ammobiliate, che servono in generale alle classi più numerose degli impiegati, degli studenti, di persone che hanno pochi mezzi per provvedersi dell'alloggio e nello stesso tempo ne hanno necessità assoluta e quindi sono le vittime predestinate di quello che appariva ed era un vero strozzinaggio colpevole e delittuoso.

Per tutto questo complesso di ragioni il Governo, al cadere del 1919, si trovava di fronte a un grave problema complesso, irto di difficoltà, al quale bisognava pure tentare, almeno in via di esperimento, di dare una soluzione; dico in via di esperimento, perchè si trattava di ricercare se vi fosse qualche rimedio; nessuno poteva avere in tasca la ricetta sicura per questo complesso male che affligge la società, tanto più che si tratta di una malattia (la crisi delle abitazioni) che non è particolare dell'Italia, ma, come accennavo in quella prima circolare che fu trasmessa ai commissari degli alloggi e ai prefetti, è malattia mondiale, conseguenza della guerra e di altre circostanze, ma che appunto per questa sua qualità di malattia mondiale rivela la difficoltà assoluta della cura e dei provvedimenti anche adatti a mitigarne l'asprezza.

Si pensò di istituire il commissario degli alloggi come commissario del Governo. Qui non ho bisogno di ripetere la lucida dimostrazione

che ha fatto l'onorevole ministro della giustizia, del carattere di questa funzione. Evidentemente quando lo si è denominato commissario del Governo, basta la parola per indicare che è un funzionario amministrativo e non un magistrato, non un organo di giurisdizione. Questo commissario del Governo lo si volle dare a quelle città dove più acuto, più urgente era il bisogno di tentare qualche rimedio, cioè nelle maggiori città, come stabilisce l'articolo 1 del decreto del 4 gennaio 1920. E al commissario si intese principalmente dare poteri adatti per un ufficio di pacificazione civile, insieme ad alcuni poteri discrezionali che disciplinassero la sua azione e rendessero possibile che, con la scorta di una norma giuridica, egli più esattamente fosse in grado di deliberare alcune di quelle provvidenze che i prefetti arbitrariamente, all'ombra di quel grande ombrello che è l'art. 3 della legge comunale e provinciale, si facevano lecito d'impartire a destra e sinistra.

Queste facoltà del commissario del Governo furono disposte nel decreto del 4 gennaio in una forma sintetica. Contemporaneamente (e prego il Senato di notarlo, perchè come dissi, una delle ragioni del decreto, se non l'unica, una delle principali, è stata l'imminente minaccia di occupazione delle abitazioni private) contemporaneamente, dico, in quel decreto, all'articolo 9, fu dettata una sanzione severissima per qualunque violenza privata in questa materia: ed ho' la soddisfazione di constatare che, malgrado le proteste aspre e irruenti che furono portate alla Camera da oratori del partito socialista contro quest'articolo 9, l'articolo rimase fermo ed insieme con le altre disposizioni del decreto servì ad impedire che almeno nelle case di abitazione, avvenisse quell'irruzione violenta e delittuosa che era avvenuta nelle campagne e più tardi nelle fabbriche.

Ma questa è solo la parte esteriore della costruzione.

Qual'è nella sua natura intima la funzione giuridica che si è voluto dare all'istituto nel decreto del 4 gennaio 1920?

In alcuna delle circolari che dopo quel decreto io inviai ai prefetti ed ai commissari agli alloggi - ne mandai parecchie perchè era necessario di dare istruzioni e spiegazioni e queste circolari poi furono in gran parte tra-

dotte in disposizioni legislative nel secondo decreto del 18 aprile 1920 n. 475, - ebbi sempre di mira di tener fermo un punto: che la istituzione del commissario agli alloggi non creava affatto una riforma del codice civile, non conteneva l'abolizione e il sovvertimento dei principi fondamentali del nostro diritto civile in materia di proprietà.

Ieri l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, con quella precisione di linguaggio e di pensiero che lo distingue, ha ricordato al Senato come vi siano in sostanza due categorie di proprietari di case: il proprietario di casa che l'acquista, la conserva esclusivamente per la propria abitazione, sia un palazzo, sia una modesta casetta, sia più modestamente un solo appartamento; ed il proprietario che investe il suo capitale, risparmiato o comunque guadagnato, nella proprietà urbana, per ritrarne un reddito mediante affitti.

Io - avrò pensato bene o male, lo giudichi il Senato - considerai che si dovesse stabilire una distinzione insuperabile tra le due categorie di proprietà edilizie, casa di abitazione del proprietario e casa destinata all'affitto. La prima ha una funzione d'indole privata, la espressione pura e semplice del diritto di proprietà: godere la cosa propria per sé.

La seconda è in sostanza una forma d'industria, che si esercita mediante un capitale; quindi ha la destinazione della proprietà redditizia e questa industria acquista carattere di funzione sociale. In alcuna di quelle circolari a cui accennavo, io richiamai più volte questo concetto della funzione sociale riguardo alle proprietà edilizie destinate agli affitti, spiegando come esse devono essere regolate e distribuite in modo che servano fino al massimo possibile all'adempimento di quella funzione; ciò non lede il diritto del proprietario, perchè egli vuole che la casa sia destinata agli affitti, e nemmeno nuoce alla proprietà stessa, nella sua materialità, perchè non si tratta di rovinarla, nè di togliere al proprietario il reddito relativo, ma di usufruirla nel miglior modo possibile.

Infatti nè nel decreto del 4 gennaio, nè in quello del 18 aprile, furono mai contemplati, per sottoporli alle disposizioni del commissario degli alloggi, gli edifici urbani che servono esclusivamente ad abitazione dei loro proprietari.

Questo era il concetto fondamentale il quale sembrava rispondere al solo potere del Governo in uno Stato costituzionale come il nostro, cioè il potere di secondare le finalità delle leggi esistenti, non di manomettere i criteri fondamentali di queste leggi.

Il permettere al commissario degli alloggi di disporre della casa che un cittadino possiede e abita, e non intende offrire sul mercato delle abitazioni per alloggio di inquilini è cosa esclusa dal codice civile. Il disconoscere questo diritto del proprietario viola le nostre leggi fondamentali, ed io credo che il Governo non abbia la facoltà di far questo, neppure attraverso un commissario governativo.

Quello che ora schiettamente dico non può certo dispiacere all'onorevole mio amico Fera, perchè espongo il contenuto e lo spirito dei precedenti decreti. Così pure non può dispiacergli che io osservi come il successivo decreto del 16 gennaio 1921 sia uscito completamente dal binario sul quale io avevo creduto di far camminare l'istituto del commissario degli alloggi, perchè ne indirizza la funzione a violare il diritto di proprietà, contrariamente al nostro codice civile.

Leggo l'articolo 3 di questo decreto; dice: « Il commissario cura di raccogliere precise notizie delle case e degli alloggi, appartamenti e stanze destinate ad affitto o subaffitto che si trovano disponibili ed in generale di tutti quegli altri locali disponibili nel comune, che siano adatti o facilmente adattabili ad uso di abitazione anche se non destinati ad affitto o subaffitto ».

Ecco dunque che il decreto entra nettamente, senza infingimenti o reticenze, nel campo della proprietà che il proprietario vuole riservata a suo uso esclusivo.

Un articolo del decreto legge 18 aprile 1920 conteneva questa disposizione: « Chi abbia più di una abitazione nello stesso comune, o in comuni diversi, deve fare denuncia di quella non occupata permanentemente dalla propria famiglia o da propri congiunti che tiene in affitto o subaffitto nei comuni compresi nella circoscrizione del commissario ».

Perchè era prescritta questa disposizione? Non per spogliare capricciosamente un individuo del godimento di un appartamento o di una casa, che tenesse in affitto o subaffitto, perchè non si può impedire ad un cittadino

di tenere due abitazioni una in campagna l'altra in città, da abitare la prima nei mesi dell'inverno, la seconda nei mesi dell'estate, ma perchè si era verificato, e si verifica tuttora, che mediante l'affitto di più appartamenti, di più case, si esercita in modo veramente usurario e spesso quasi monopolistico, l'industria degli affitti o dei subaffitti delle case e delle camere, o coll'arredarle di mobili di pochissimo valore che si rivendono a prezzi favolosi o, per usare la parola giusta, criminosi, oppure esercitando l'industria del subaffitto, in modo opprimente a danno di quelle classi medie meno abbienti che dal Governo hanno bisogno di maggiore tutela.

Si prescrive dunque la denuncia per poter controllare e frenare l'esercizio di questa speculazione.

Ora con l'art. 4 del decreto 16 gennaio 1921 si aggiungono altre disposizioni, cioè si estende l'obbligo della denuncia anche alle case che un cittadino possiede in proprietà e non ha mai destinato a scopo di affitto.

Sarà una grave colpa possedere due case, una in campagna e l'altra in città per proprio uso personale o familiare; ma è una colpa che il codice civile tutela e permette. Non pensavo che il commissario degli alloggi potesse lacerare il codice civile ed imporre al proprietario di dare in affitto una casa che egli non vuol destinare a questo uso.

È dunque chiara, nelle disposizioni degli art. 3 e 4 dell'ultimo decreto la sostanziale e illegittima innovazione che esso introduce, in confronto ai decreti precedenti. Ma proseguiamo.

Lo stesso onor. ministro ha accennato agli altri articoli che suscitano maggiore censura. Non parlerò dell'art. 5 perchè ormai ritengo concordata la sua abrogazione.

Nell'art. 6 si parla anche della cessione del mobilio; si dice: l'abitazione potrà essere assegnata col mobilio qualora il proprietario vi consenta; ed in tal caso l'assegnatario dovrà corrispondere una quota a titolo di affitto del mobilio. Questa disposizione mi dà opportunità di accennare come è stata interpretata ed applicata in qualche luogo. C'è qualche collega che può fare testimonianza di casi stranissimi. Il commissario assegna un'abitazione senza mobilio, ma il mobilio c'è 98 proprietario

lontano non giunge in tempo per levarlo, prima che l'assegnatario entri in possesso della casa. Costui allora tiene press'a poco il seguente discorso al proprietario: Il vostro mobilio è in casa mia; vi faccio il piacere di custodirlo; vuol dire che quanto vi dovrei pagare per affitto di questo mobilio lo riterrò come compenso della custodia che esercito a vostro beneficio!

È avvenuto anche qualche cosa di peggio.

L'assegnatario della casa mobiliata, che potrebbe anche essere un appartamento nella vicina città marittima di Anzio, si presenta al proprietario e gli dice: Nell'estate io non sto ad Anzio e vi posso subaffittare la vostra casa. Il proprietario, esilarato da questa proposta, domanda: A quale prezzo? Giova premettere che l'affitto è di circa 2000 lire annue, così come è stato fissato dal commissario degli alloggi. Ebbene l'inquilino ha la generosità di offrire al proprietario la casa sua al prezzo di sedici mila lire per la stagione dei bagni, osservando che ben potrebbe pretendere simile prezzo da chiunque altro e forse anche di più. Ripeto, questa inaudita proposta fu fatta al proprietario della casa e dei mobili! Non si paga l'affitto dei mobili perchè è compensato dall'onere della custodia; e mentre la casa resta libera nell'estate, il proprietario non ha diritto di andare a goderla, ma deve pagare quel prezzo di affezione che pagherebbe chiunque altro volesse fruirne per la stagione dei bagni!

Ecco un esempio fra i tanti delle enormità che derivano dal funzionamento del commissario degli alloggi, così come è entrato nella pratica, contrariamente allo scopo per il quale era stato ideato.

È vero che il commissario degli alloggi risolve qualche controversia. L'onor. ministro Guardasigilli ci ha detto che il commissario degli alloggi a Napoli ha risolto circa 1500 controversie; ma se si considera che il 4 maggio a Napoli i pretori risolvono parecchie migliaia di controversie in un solo giorno, e in tempi ordinari, come ben sanno i colleghi napoletani, non si può dire che sia notevole il numero di quelle risolte dal commissario degli alloggi nel corso di un anno. Ad ogni modo, bisogna vedere come queste controversie sono risolte, perchè se lo sono con effetti ana-

loghi a quelli di cui ho parlato, vedete che non c'è punto motivo di rallegrarsene.

E non credo che l'onor. ministro sia in grado di rassicurare il Senato su questo punto così importante.

Riguardo all'art. 7, osservo che è stata fatta una aggiunta alla disposizione molto semplice che già esisteva, nel decreto dell'aprile scorso, relativamente ad un caso che qualche volta si verifica. I proprietari, cioè, per sfuggire all'obbligo di dare in affitto alle più moderate condizioni che il Commissario degli alloggi ha facoltà di imporre, una casa, sempre, dico, di quelle destinate ad affitto, allegano la necessità di riparazioni. In molti casi è evidente che si trattava di un mezzo dilatorio e di un pretesto per potere poi pretendere un compenso più elevato. Perciò si era stabilito che quando si allega il bisogno di restauri o di riparazioni ai locali disponibili per abitazioni o all'edificio in cui essi si trovano, il Commissario, accertata la necessità dei lavori, può prefiggere un congruo termine al loro compimento. Decorso inutilmente il termine assegnato, può disporre d'ufficio l'esecuzione dei lavori, alla quale provvederà a mezzo dell'inquilino che se ne assuma l'onere, e il relativo importo si intenderà anticipato in conto di pigione.

Era dunque un rapporto molto semplice che si stabiliva. Se l'inquilino spendeva 100 lire per queste riparazioni, erano 100 lire di meno che pagava sulle prime rate di pigione ed il Commissario degli alloggi non aveva che la vigilanza sopra questa semplicissima contabilità. Invece ora, con l'ultimo decreto, si dispone che questi lavori, quando la casa realmente ne ha bisogno, possono essere fatti eseguire anche dalle amministrazioni comunali. È vero che è richiesta la previa autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa; ma purtroppo, nelle condizioni attuali delle amministrazioni comunali e delle amministrazioni provinciali non c'è più garanzia di serietà e di tutela della buona amministrazione delle finanze dei comuni né nelle deliberazioni delle amministrazioni comunali né nell'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, almeno in molti comuni. Dunque come si legge nel nuovo decreto, « l'amministrazione comunale può fare eseguire, a cura e spese proprio, i lavori indispensabili a rendere abitabili i

locali » di cui si è parlato, « quando non vi provvedano il proprietario e gli inquilini. E il rimborso di tali spese con i relativi interessi legali sarà effettuato con un numero di annualità da stabilirsi d'accordo fra l'amministrazione e il proprietario, o, in mancanza di tale accordo, dal prefetto con provvedimento definitivo ».

Lascio il resto perchè non ha importanza per la critica che io voglio esporre.

Ma è serio che le amministrazioni comunali assumano i lavori di riparazione delle case destinate ad affitto? Da dopo che è cominciata la crisi delle abitazioni i proprietari non fanno più riparazioni alle loro case; questo è notorio, e non si può dire che abbiano torto, col trattamento che subiscono. Intanto, chi abita gli ultimi piani delle case è spesso costretto a dormire o passeggiare nell'appartamento con l'ombrello aperto, perchè ci piove dentro; anche questo è notorio. È evidente dunque che la nuova disposizione invita i proprietari a perseverare nel sistema di non fare le riparazioni perchè le farà l'amministrazione comunale, anticipando le spese, che oggi si sa quanto sono gravi. E poi se il proprietario sarà più o meno amico, più o meno compagno in qualche lega, in qualche camera del lavoro, o in qualche fascio nazionalista, con i capi dell'amministrazione comunale, dipenderà da questo l'aver o il non avere sollecitazioni per il pagamento. E se non paga? L'amministrazione comunale esproprierà la casa? Bel vantaggio avremo dal vedere le amministrazioni comunali scagliarsi contro i proprietari, e distruggere la proprietà privata per formare dei grandi demani comunali di case d'affitto? Credete che questo sia un buon metodo per risolvere la crisi delle abitazioni? Io lo stimo pessimo.

Ritorno alla questione delle disposizioni dell'ultimo decreto che offendono il diritto di proprietà nei suoi elementi essenziali.

L'articolo 8, dispone che tra le facoltà del Commissario degli alloggi è compreso il fare quello che si chiama, in una parola, il « razionamento delle abitazioni ».

Tutti sapete che cosa significhi questo razionamento delle abitazioni. È inutile che io dica che credo perfettamente non solo alla onesta intenzione ma al sincerissimo e fermissimo

proposito del Governo, che ha redatto questo articolo, di vigilare affinché sia rispettato il criterio della « assoluta necessità » che è scritto nell'articolo.

Ma l'onorevole ministro della giustizia è troppo fine giurista perchè non senta la difficoltà in cui io lo metto se gli domando la definizione di questo criterio della « assoluta necessità », in relazione alla materia di cui trattiamo.

Ormai queste disposizioni di legge sono destinate non solo ad essere applicate in 15 o 20 città maggiori e nei comuni contermini a queste, ma in tutti gli 8700 e tanti comuni (anzi adesso con le nuove provincie in tutti quasi 10,000) perchè c'è un articolo finale che delega al prefetto la facoltà di nominare il Commissario degli alloggi nei minori comuni come l'ha il presidente del Consiglio per i grossi comuni. Perciò io domando al ministro della giustizia se crede che proprio il Governo potrà controllare il modo in cui in dieci mila comuni, dieci mila cervelli diversi giudicheranno la « assoluta necessità ». E poi questa « assoluta necessità » come la si determinerà di fronte ai casi particolari, quando si discuterà se per provvedere l'abitazione al sig. Tizio è assolutamente necessario razionare l'abitazione del signor Caio, oppure quella del signor Sempronio? Naturalmente sorgeranno questioni insolubili, dal punto di vista della certezza che si operi con giustizia, che si proceda con equità, che si segua insomma il criterio della assoluta necessità, in modo sincero e obbiettivo.

Quindi tanto era non scriverla questa parola; sì, potrà essere un freno morale, ma credere che sia una garanzia giuridica è assurdo, perchè appunto manca la possibilità del serio, del reale, dell'efficace controllo.

Ma quand'anche ci fosse questo efficace controllo, il razionamento delle abitazioni rimarrebbe pur sempre un'altra violazione patente dei criteri fondamentali del diritto civile italiano. Io non so se si possa ammettere che colui il quale ha misurato i bisogni propri e della propria famiglia in rapporto all'abitazione ed ha assunto un onere corrispondente alla misura di questo bisogno, possa essere obbligato a cedere una parte del suo godimento senza nessun legittimo processo di espropriazione, in cui risulti giustificata la necessità che egli sia

sacrificato per il bene pubblico. Qui si tratta di espropriazione che si vuol fare per utilità privata e non per utilità pubblica: a una persona che ha dieci stanze se ne tolgono due, tre, quattro a favore di un'altra persona. Qui l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità non può assolutamente essere ricordato; quanto alla necessità pubblica, cioè, di scemare il disagio generale con simili provvedimenti, ho già detto che il controllo di questa necessità è assolutamente impossibile di fronte ai singoli casi e vi è invece il pericolo che se ne faccia abuso e che, per ragioni di partito, o per ragioni di antipatia personale, o per una serie di altre complicate ragioni che sorgono nella vicenda dei rapporti sociali, si possa consumare il provvedimento in odio a determinate persone o famiglie, sotto il nome della necessità assoluta, che riguarderà pur sempre i bisogni di un'altra persona o famiglia, che potrebbero trovare soddisfazione anche in diverso modo.

Nell'articolo 9 si riscontra pure un'altra violazione del diritto civile vigente, ossia della massima che i contratti sono legge tra le parti contraenti. Io ho sempre predicato ai signori commissari — a voce e nelle circolari — che essi non avevano il diritto di annullare il divieto di subaffitto esistente nei contratti, perchè il proprietario affitta alle persone che gli danno affidamento di conservar bene la sua casa e di farne un uso conforme alla moralità ed ai buoni costumi.

Se il contratto stabilisce il divieto di subaffitto è perchè il proprietario dubita che il conduttore disponendo liberamente della casa, non avrebbe gli stessi suoi criteri quanto all'uso cui destinarla. Ora viene il Commissario degli alloggi o il prefetto, come è già accaduto prima dell'attuazione di questi decreti, e svincola il conduttore dal divieto di subaffitto, perchè possa mettere una parte della casa a disposizione di chi ne ha bisogno. Ma se il conduttore ha di troppo della casa che tiene in affitto, c'è un modo più semplice di provvedere: egli restituisca al proprietario quella parte che non gli serve; e il proprietario ne disporrà a favore d'altro inquilino, secondo il suo criterio di scelta. Perciò, nei precedenti decreti, non ho mai voluto che entrasse la facoltà di svincolare dal divieto di subaffitto; ma ora la vedo

conceduta dal decreto del gennaio 1921. Io ritengo che questa sia una grave offesa al diritto civile, e che sarebbe stato facile raggiungere il medesimo scopo senza fare quest'altro strappo alle leggi comuni e quest'altro danno ai proprietari.

Dell'articolo 11, lascio la parte analitica delle disposizioni e mi fermo alla prima parte del testo: « Il commissario del Governo è investito del potere di regolare in via provvisoria, con disposizioni di massima o relative ai casi particolari di sfratto degli inquilini... ». Nei decreti precedenti c'erano alcune norme dirette a frenare, limitare e disciplinare la funzione del commissario degli alloggi, in quanto riguardava la sospensione degli sfratti ordinata dall'autorità giudiziaria. Queste disposizioni sono presso a poco riportate nell'articolo 11; però questa premessa, che è nuova, distrugge quel che viene dopo, perchè il commissario diventa qui addirittura un legislatore.

Infatti, egli ha facoltà di emanare disposizioni di massima, necessariamente provvisorie, come è provvisorio l'istituto. Ma anche il pretore romano, come mi suggerisce l'illustre collega che ho vicino, ma anche il pretore romano emanava il suo editto provvisoriamente, per il solo tempo che rimaneva in carica, e questo editto aveva forza di legge; avranno quindi forza di legge le disposizioni di massima che daranno i commissari relativamente agli sfratti. Ma chi può prevedere, nelle varie migliaia di comuni in cui ci saranno tanti diversi commissari quali inaudite fantasticherie legislative verranno fuori a proposito di questa facoltà di disciplinare in via di massima la materia.

Evidentemente saranno in ciascun comune l'espressione del partito politico da cui è tratto il commissario degli alloggi; allora il legislatore non è più imparziale, non è più sereno, non è più al disopra dei partiti, mentre la funzione e la maestà della legge è precisamente questa, di essere al disopra dei partiti, di non essere l'espressione di nessun partito o fazione politica.

Vorrei affrettarmi alla fine, ma non posso fare a meno di parlare di qualche altro articolo. Dell'articolo 28 nel quale si vorrebbe, che i palazzi e le ville, fossero sacrificati ad opera dell'ente turistico nazionale, per benefi-

cio cioè degli stranieri che vengono in Italia a godere il nostro bel sole. Spero che si troverà il modo di eliminare questa svista in cui è caduto l'Ufficio centrale.

AMERO D'ASTE, *presidente dell'Ufficio centrale*. È stato soppresso.

MORTARA. Tanto meglio; *parce sepulto*. Veniamo all'articolo 29 quello che, come accennavo prima, estende le funzioni del commissario degli alloggi in tutti i comuni d'Italia, perchè in sostanza i prefetti, nei comuni inferiori ai centomila abitanti, cioè nella quasi totalità dei nostri comuni, saranno sempre costretti a cedere alla pressione dei partiti politici se ad alcuno di essi torna conto di volere il commissario.

Ma a proposito di questo credo non inutile aggiungere una parola per spiegare al Senato quale era il mio concetto circa la persona del commissario degli alloggi. Il mio concetto originario era di attribuire l'ufficio a un cittadino molto stimato, benevisto a tutti, superiore a tutte le lotte e competizioni di partito della sua città; nelle grandi città dovrebbero pur facilmente esistere taluni uomini egregi, i quali riscuotono la stima e la simpatia di tutte le classi, di tutti i partiti; io avrei voluto che tali uomini esercitassero una funzione quasi paterna, conciliatrice, portandovi la massima abnegazione, pur non nascondendomi il grande sacrificio personale a ciò indispensabile. Per agevolare l'arduo compito, avevo disposto che potesse avere l'aiuto di altri cittadini, ed anche di funzionari e dell'amministrazione comunale o di quella provinciale. In una parola, avrei voluto che il commissario, in questa materia, di carattere politico amministrativo, rappresentasse ciò che rappresenta il giudice conciliatore nel campo giudiziario; s'intende in una sfera più ampia, più difficile, e quindi con tanto maggiore benemeranza.

Ebbene, quando fu pubblicato il decreto 4 gennaio 1920 mi rivolsi ai prefetti delle città, dove dovevansi istituire i commissari degli alloggi, domandando indicazioni di nomi; per la città di Roma pregai il sindaco di allora, nostro stimato collega, di aiutarmi alla ricerca del *bonus vir*, che avrebbe dovuto essere nella capitale il commissario degli alloggi. Ebbene, non fu possibile trovare la persona che si sobbarcasse, per dovere civico e per spirito pa-

triottico di abnegazione a questa funzione: si è dovuto perciò ricorrere a pubblici funzionari. Le ragioni di necessità impellente che avevano suggerito il provvedimento, limitava l'applicazione di esso ad alcune maggiori città, lasciando la possibilità di scegliere funzionari eminenti, e di sceglierli fra le persone che avessero perfetta conoscenza dei luoghi e delle condizioni in cui si svolgeva rispettivamente la crisi delle abitazioni. Così furono destinati alcuni magistrati, qualche alto funzionario amministrativo o tecnico, secondo che era possibile e appariva più conveniente nelle singole località.

Adesso che invece di 12 o 15 possono diventare migliaia questi commissari degli alloggi, vorremo forse creare tutta una nuova categoria di funzionari, distaccati dall'amministrazione e portati a esercitare questo ufficio? Questo non deve avvenire (*commenti*). Già dal giorno in cui tramontate le mie speranze, vidi passare alla burocrazia la funzione del commissario per gli alloggi, ho considerato che essa perdeva il carattere che nel mio pensiero avrebbe dovuto avere; ho subito questa conseguenza per necessità di cose, e per la limitazione dell'ufficio a poche città, onde era facile al Governo centrale controllare con efficacia l'opera di questi funzionari.

Per esempio, a Bologna, dove appunto c'era stata la minaccia dell'invasione alle case più urgenti, e donde vennero le maggiori proteste a Montecitorio contro il decreto del 4 gennaio 1920, il commissario del Governo per gli alloggi, un'egregio funzionario dell'amministrazione del genio civile, si mise *toto corde* ad esercitare la sua funzione con il maggior impegno; ma si trovò in un ambiente in cui il rispetto del diritto di proprietà (specialmente un anno fa quando le salutari reazioni odierne non erano avvenute) era considerato una specie di eresia reazionaria. Per fronteggiare le difficoltà asprissime della situazione, egli andò un poco al di là, forse parecchio al di là, delle facoltà che gli dava il decreto del 4 gennaio 1920 e pubblicò un'ordinanza contenente talune gravi disposizioni del genere di quelle che oggi si trovano nel decreto del 16 gennaio 1921.

Io disposi telegraficamente che fosse revocata quell'ordinanza, perchè non volevo che si andasse oltre i limiti che il codice civile con-

sentente all'esercizio di questi poteri discrezionali accordati dal Commissario degli alloggi.

Il Commissario degli alloggi di Roma (per dare un esempio delle conseguenze che derivano dal far disporre della proprietà privata), in questi ultimi giorni si è trovato di fronte a questo caso: un proprietario si era riservato nella sua casa un appartamento per propria abitazione; per malattia di una persona di famiglia, aveva dovuto rimanere in villeggiatura per molto maggior tempo del consueto; la sua abitazione era vuota in dicembre; allora, senza bisogno dell'articolo 5 (la denuncia delle case si fa sempre da chi è affamato di abitazione) fu denunciato questo alloggio come libero e il Commissario lo assegnò al denunciante.

Alla vigilia del giorno in cui doveva entrarvi l'assegnatario, la famiglia del proprietario ritornò tranquillamente nella sua casa; ma all'indomani si bussava alla porta; chi è? il signor assegnatario, col suo decreto alla mano, e con i carabinieri, che veniva a sfrattare il proprietario. (*Si ride*). Per precisare meglio, aggiungerò che per fortuna di questo disgraziato proprietario, in altro appartamento della stessa casa era provvisoriamente alloggiato il nuovo Commissario degli alloggi che pare non abbia ancora trovata un'abitazione per sé. (*Si ride*). Così egli ha potuto non a ore, ma a minuti, fare intervenire il Commissario, per la revoca dell'ordinanza. Ma non tutti hanno questa fortuna; e di simili casi se ne sono verificati centinaia; e si moltiplicheranno a migliaia e a decine di migliaia se ammetteremo che il Commissario degli alloggi possa disporre con gli estesi poteri che gli dà questo decreto, in tutti i comuni.

Ora, riassumendo, onorevoli colleghi, a me è sembrato da quest'insieme di elementi e di circostanze, che l'istituto del Commissario degli alloggi quasi mi rivolgesse questo grido: « Tu mi vestisti queste misere carni e tu le spogliasti ». Ecco perchè ho presa l'iniziativa di questa proposta che può parere radicale, ma che mi pare salutare, della determinazione di un momento fisso nel quale, prossimamente, cessi di funzionare, poichè l'esperimento mi pare che debba riconoscersi fallito. Non ho proposto la soppressione immediata; ma ripeto che, quanto al termine, mi rimetto all'alto giudizio del Senato.

Se a me fosse stato lecito, come un illustre nostro collega ieri suggeriva, esortare i colleghi a deporre la palla nera nell'urna per la convalidazione del decreto 16 gennaio 1921, avrei fatto un discorso contro la convalidazione; ma sono oramai molti anni che ho l'onore di appartenere al Senato e qualche volta ho visto arrivare le palle nere alla metà meno uno dei votanti, ma alla metà più uno non le ho mai viste giungere. (*Interruzione dell'onorevole senatore Cefaly*).

Ricordo l'abolizione della tassa sul macinato, ma io allora non ero senatore (*si rùle*); dunque non oso attendere tanto, cioè il conseguimento della maggioranza contraria alla convalidazione di questo decreto; perciò ho fatto la proposta temperata di lasciare in vigore i commissari per qualche mese, per qualche settimana, come il Senato crederà. In questa proposta è implicita la convalidazione dei decreti, giacché io non penso che nell'emanarli il Governo abbia compiuto atto incostituzionale o biasimevole.

Ma credo che dobbiamo dire: *basta*. Questo *basta* renderà il Senato benemerito del paese e gli farà acquistare la riconoscenza del pubblico; non solo quella dei proprietari ma anche quella degli inquilini, i quali qualche rara volta escono contenti dal commissariato, ma quasi sempre ne scendono le scale imprecando alla istituzione con tanto maggiore fervore quanto più viva era la illusione o la speranza con la quale le avevano salite. (*Applausi, congratulazioni*).

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo al Senato pochissimi minuti perchè io non posso ora rispondere articolo per articolo, alla critica serrata ed amabile che l'onorevole senatore Mortara ha fatto delle disposizioni che vengono presentate alla approvazione di questa Assemblea: non lo posso perchè l'ora è tarda. Se l'onorevole Mortara queste argomentazioni piene di sagacia, le avesse esposte prima che io avessi parlato, sarebbe stata ancora più facile la mia risposta; in ogni caso, quando dovrà passarsi alla discussione degli articoli avrò l'opportunità, ricordando ciò che egli ha detto, di potere in dettaglio dargli i possibili chiarimenti. Ora non devo che sem-

plicemente fare omaggio al coraggio dell'onorevole Mortara perchè egli uccide una sua creatura...

MORTARA. L'ho detto.

FERA, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ne prendo atto; ma noto che, col ragionamento che ella ha premesso, ha dato la sensazione al Senato che se oggi strozza la sua creatura lo fa perchè non è rimasta bella così come l'avea creata lei, essendo stata da noi deformata. Questo il significato del suo discorso, onorevole Mortara. In questo istante, senza rispondere agli argomenti addotti contro gli articoli 5 od 8, io mi preoccupo solo di potere poveramente dare una risposta all'accusa che il senatore Mortara mi ha fatto di avere ferito o manomesso le buone norme del codice civile.

Risponderò a questo suo rilievo, ma prima devo dirgli che se io, discutendo poco fa, parlavo della impossibilità nella quale ora ci troviamo, di determinare una data fissa per la cessazione del Commissariato degli alloggi, non volevo creare una nuova teoria costituzionale, nel senso che si debba intendere che il Senato non abbia il diritto di indicare tale data. Io facevo un altro ragionamento e dicevo che la creazione di questo istituto fu voluta dal Governo per necessità urgenti che tuttora permangono, che il funzionamento dell'Istituto nei singoli comuni e città è lasciato all'apprezzamento che il Governo solo può fare che il Governo, meglio di ogni altro, è in grado di valutare (e della valutazione sarà responsabile dinanzi al Parlamento) quali siano le condizioni generali e particolari, più adatte per stabilire la cessazione dell'istituto.

Il senatore Mortara ha detto che vi sono gravi difficoltà per la scelta dei Commissari, capaci di compiere convenientemente i difficili doveri del loro ufficio. Convengo nel ritenere l'esistenza di tali difficoltà, ma avverto che, non per questo, si può e si deve sopprimere l'istituto la cui necessità se non è sentita da questa Assemblea, è invece molto diversamente apprezzata dall'altro ramo del Parlamento. Se il Senato lo volesse, potrei leggere una serie di ordini del giorno della Camera, nei quali si fanno le pressioni più ardenti per estendere l'istituto del Commissario degli alloggi a tutti i comuni d'Italia. Sono deputati di ogni settore

della Camera che ci chiedono questo e il Governo è costretto a resistere, appunto per la grande difficoltà di scegliere la persona che possa adeguatamente corrispondere all'altezza della funzione che gli verrebbe demandata.

E passiamo ad altro.

Il senatore Mortara, ragionando dell'origine del suo decreto 4 gennaio 1920, e spiegando le ragioni che lo spinsero alla creazione dell'Istituto del Commissario degli alloggi, ha ricordato la terribile crisi edilizia allora esistente, le manovre fraudolente di alcuni proprietari e i sommovimenti dell'ordine pubblico per le quali si dovette nello stesso decreto far richiamo alle più severe repressioni delle violenze contro le pubbliche e private proprietà.

Queste, dice il senatore Mortara, furono le ragioni che lo spinsero a creare il Commissario degli alloggi.

Ma, debbo osservare, io avevo detto precisamente le stesse cose sull'origine del suo decreto e soltanto avevo aggiunto una domanda: può taluno affermare che le condizioni odierne siano diverse da quelle di allora? Chi ci assicura invece che almeno per qualche tempo ancora, non debba persistere questo stato di cose, per cui si sarebbe poi costretti a rimpiangere quei tali Commissari degli alloggi che ora si vorrebbero abolire?

Ed avevo aggiunto anche, traendo argomento dalla circolare 14 gennaio del senatore Mortara, nella quale è illustrato il carattere di funzionario amministrativo e in parte politico del Commissario degli alloggi, che mi sembra indubbia l'opportunità di lasciare al Governo la valutazione delle circostanze nelle quali fosse più conveniente l'abolizione dell'Istituto.

Io non ho mai detto che il Senato non debba esercitare la sua funzione di controllo sugli atti del Governo; ho voluto invece prospettare all'alta Assemblea le condizioni di cose che avevano giustificata la creazione dell'Istituto, nel gennaio 1920, e ne giustificano ora il mantenimento almeno per qualche tempo.

Esclusa l'accusa di « avere voluto creare nuove teorie costituzionali », debbo passare all'altra che mi è stata pure rivolta, per quanto sempre in maniera amabile e cortese dal senatore Mortara; quella cioè di avere manomesso il codice civile.

Il senatore Mortara ha detto: io mantenevo il Commissario degli alloggi in questi limiti; io non pensai mai che si potesse arrivare a penetrare nella santità della casa per dire a chi l'abita: restringiti in poche stanze e metti il resto a disposizione di altri che non hanno tetto; ciò invece avete detto voi dell'attuale Governo e con questo avete ferito il diritto di proprietà.

Permetta il senatore Mortara che io gli domandi: Nel suo decreto 18 aprile 1920 n. 475 vi è una disposizione, quella dell'articolo 3, con la quale s'impone al proprietario, che non ne ha l'intenzione, di fare o subire restauri e riparazioni. Vi è anche un'altra disposizione, quella dell'articolo 4, con la quale il Commissario può disporre della casa che da qualche tempo non sia occupata da chi è titolare dell'abitazione ed assegnarla ad altri.

Crede il senatore Mortara che queste disposizioni siano un tipico esempio di rispetto ai tradizionali principi, consacrati nelle buone norme del diritto privato?

Eppure egli le ha emanate e quelle tali condizioni speciali (crisi edilizia, pericoli per l'ordine pubblico, indegne speculazioni) sono, a parer mio e di tutti, la completa giustificazione del suo operato.

Perché non vuole egli riconoscere che noi abbiamo agito per le stesse ragioni e con la stessa giustificazione?

Quanto allo speciale attacco che si muove alla norma dell'articolo 8, il Senato potrà decidere come meglio crederà, ma io ho il dovere di far presente che la facoltà del Commissario, di spezzare l'unità dell'abitazione, è subordinata, anzi tutto, al verificarsi di una condizione di ordine generale e poi, quando questa ricorra, a numerose condizioni speciali, necessarie per potere esercitare la facoltà stessa nei singoli casi.

La condizione di ordine generale è che deve trattarsi di casi di assoluta necessità, di casi, cioè, assolutamente eccezionali, nei quali speciali circostanze di tempo e di luogo, valutate in relazione al bisogno di tutelare l'ordine pubblico o altri supremi interessi della collettività, impongano di permettere, in linea generale, la divisibilità degli appartamenti. Giova notare che in casi siffatti, a norma dei vigenti ordinamenti, poteva sempre intervenire il po-

tere del prefetto, a norma dell'articolo 3 della legge comunale e provinciale, per la emanazione degli eventuali provvedimenti di urgenza, indispensabili al mantenimento dell'ordine pubblico e delle altre condizioni fondamentali per la convivenza civile. Di modo che colla disposizione dell'articolo 8 non si fa, in sostanza, che mantenere un potere governativo preesistente, e, passandolo dal prefetto al commissario delle abitazioni, disciplinarne l'uso.

Basta poi enunciare le condizioni alle quali l'uso stesso viene subordinato, per vedere come non soltanto non è arrecata alcuna ulteriore menomazione al principio di libertà e di proprietà, ma, anzi, sono apposte delle restrizioni alle limitazioni precedenti. Ed invero, quando, come si è detto, siasi riconosciuta l'assoluta necessità di permettere la divisibilità degli appartamenti, occorrerà al Commissario, per potere effettivamente, nei singoli casi avvalersi di tale facoltà, accertarsi che sussistano le seguenti condizioni.

1° deve trattarsi di locali di abitazione che non siano necessari all'inquilino e alla sua famiglia, ma siano esuberanti ai di lui bisogni ed in modo manifesto;

2° la trasformazione deve essere economicamente conveniente;

3° essa deve essere di esecuzione non solo possibile, ma anche facile;

4° deve farsi in modo che non si alteri la armonia o diminuisca il valore dell'abitazione unica preesistente;

5° le abitazioni che si vengono a porre in essere con la trasformazione devono essere del tutto indipendenti tra loro;

6° sono esclusi gli edifici o appartamenti di pregio storico ed artistico;

7° dovrà previamente aversi il parere conforme della Commissione indicata nell'art. 1, e sentirsi il proprietario e l'inquilino.

Dunque, onorevole senatore Mortara, la disposizione non mi sembra che meriti di essere così severamente censurata e mi consenta di ripetere che noi non abbiamo fatto niente di più di quello che era il semplice svolgimento di norme precedenti.

Io non voglio ora impegnare una discussione sul concetto della proprietà privata, sul modo come è stata regolata dal nostro codice civile, su quello col quale deve essere intesa ai no-

stri giorni per flettere le vecchie concezioni ai nuovi tempi ed ai nuovi bisogni.

Intendo semplicemente affermare che io e i miei colleghi del Governo abbiamo la coscienza tranquilla di avere mantenuto il decreto 16 gennaio 1921 nei limiti sostanziali del concetto cui si ispirarono i decreti precedenti preparati dal senatore Mortara con quella forza di pensiero che tutti gli riconosciamo.

Dei detti limiti che sono poi segnati dalla pubblica necessità, i nostri provvedimenti non trasmodano e confidiamo che anche il bistrattato decreto sul commissario degli alloggi possa essere approvato, affinché non siano tolti al Governo quei mezzi che gli sono indispensabili per resistere contemporaneamente alle intemperanze dei proprietari e ai conati di sovvertimento di alcune determinate categorie e classi di cittadini (*Vive approvazioni*).

DEL GIUDICE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL GIUDICE. Propongo la chiusura della discussione generale.

MORTARA. Domando di parlare per fatto personale.

PRESIDENTE. Come il Senato ha udito, l'onorevole senatore Del Giudice propone la chiusura della discussione generale. S'intende però che, ove si approvi la chiusura, deve essere riservata la facoltà di parlare all'onorevole senatore Mortara, che l'ha chiesta per fatto personale, all'onorevole senatore Frola che deve svolgere il suo ordine del giorno e al relatore, il quale, a termini del regolamento, può chiedere di parlare, anche dopo la chiusura della discussione generale.

Con questi intendimenti, domando se la proposta di chiusura della discussione generale fatta dal senatore Del Giudice è appoggiata.

Chi l'appoggia è pregato di alzarsi.

(È appoggiata).

La proposta di chiusura della discussione generale fatta dall'onorevole senatore Del Giudice risultando appoggiata, la pongò ai voti.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata).

La discussione generale è quindi chiusa.

Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Mortara per fatto personale.

MORTARA. Ringrazio l'onorevole ministro guardasigilli delle dichiarazioni che ha fatte,

e dirò anzi che sono lieto di averle provocate. Se sarà il caso vedremo alla discussione degli articoli se realmente abbia torto io di ritenere che il pensiero dell'onorevole ministro espresso in questa ultima dichiarazione sia in parte ecceduto dalle disposizioni che si trovano nei testi del decreto o se a quel pensiero rispondano quei testi. Nel caso io riuscissi a dimostrare che questi eccedono dal suo pensiero, sono ormai tranquillo che l'onorevole ministro consentirà alle opportune rettifiche.

Ma debbo fare una dichiarazione di carattere più personale.

L'onorevole ministro molto amabilmente mi ha rimproverato di aver prospettato al Senato questo pensiero: se fossero venuti in discussione soltanto i decreti del gennaio e dell'aprile 1920, io non mi opporrei alla loro discussione e convalidazione; anzi esorterei il Senato ad approvarli; ma venendo in discussione, anche quello del 16 gennaio 1921, che li ha modificati, io, autore dei precedenti decreti, mi oppongo. So bene che l'onorevole ministro non ha inteso attribuire alcuna grettezza di impulso alla mia critica, ma in sostanza dalla sua osservazione potrebbe apparire che io portassi la parola contro il decreto del 16 gennaio 1921 per semplice amore dell'opera mia antecedente.

Ora tutto l'insieme del mio discorso mi sembra lo escluda assolutamente. In sostanza io questo dicevo: abbiamo sperimentato questo ufficio del commissario degli alloggi; esso ha dato risultati non conformi alle aspettative e al disegno originario, secondo cui si doveva organizzarlo e farlo funzionare. Ho portato degli esempi; ma soprattutto ho rammentato la impossibilità in cui mi sono trovato io medesimo fin dal primo giorno di trovare la persona del commissario quale mi ero figurato dovesse essere e cioè un cittadino libero che si prestasse volontariamente a questa alta funzione di pacificazione sociale. Orbene, io riconosco ed affermo, come del resto avevo già affermato prima, che la finalità per la quale il commissario degli alloggi fu ideato e istituito è venuta a mancare.

L'onorevole ministro mi dice che i bisogni per i quali questo commissario fu istituito non sono cessati. In questo posso convenire fino ad un certo punto. Sono parecchi mesi che sento

dire che il Governo si adopera per restaurare l'impero della legge. E restaurare l'impero della legge vuol dire precisamente far cessare quelle minacce all'ordine civile per le quali il commissario degli alloggi era stato insieme ad altri provvedimenti ideato.

Ora, se è vero che l'impero della legge si va restaurando, si può anche ritenere che questi mezzi straordinari, suggeriti dalla progressiva decadenza del rispetto alla legge non servano più. In ogni modo io tenevo a fare questa dichiarazione; per me non sta solo che il decreto del 16 gennaio ultimo contenga disposizioni censurabili, sulle quali discuteremo a tempo opportuno; ma sta che l'istituto del commissario degli alloggi fin dai primi giorni della sua nascita ha fatto una prova non corrispondente all'aspettativa che se ne aveva. Ed è per questo che io ritengo che questo istituto abbia ormai fatto il suo tempo.

Così ho finito, pur riservandomi di prendere la parola al momento in cui si discuteranno i singoli articoli. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Stante l'ora tarda il seguito della discussione è rinviato a domani.

Annuncio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Pellerano di dar lettura di una interrogazione pervenuta alla Presidenza.

PELLERANO, *segretario*, legge:

Al Presidente del Consiglio per sapere se creda urgente ed opportuno di prendere in considerazione la sorte di alcune famiglie di italiani che hanno dovuto lasciare la Russia, dove vivevano, e che vivono in patria in tristissime condizioni.

Capece Minutolo.

Chiedo di interrogare il ministro della guerra per avere schiarimenti sulla recente esplosione di polveri, già estratte dai proiettili e destinate all'agricoltura, avvenuta presso Plava.

Di Brazza.

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

I. Interrogazione.

LEGISLATURA XXV — 1ª SESSIONE 1919-21 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 16 FEBBRAIO 1921

II. Seguito della discussione dei seguenti disegni di legge:

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 27 marzo 1919, n. 320, concernente disposizioni sugli affitti e le pigioni delle case di abitazione (N. 258);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 24 aprile 1919, n. 618, contenente disposizioni sugli affitti e le pigioni delle case di abitazione in Roma (N. 259);

Conversione in legge del decreto legge 15 agosto 1919, n. 1514, che stabilisce norme circa il contratto di affitto di fabbricati urbani e parte di essi serventi ad uso di bottega, negozi, magazzini, uffici amministrativi e studi commerciali e professionali (N. 119);

Conversione in legge dei Regi decreti 4 gennaio 1920, n. 1, 15 febbraio 1920, n. 147, e 18 aprile 1920, n. 475, concernenti provvedimenti diretti a mitigare le difficoltà degli alloggi (N. 257);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 18 aprile 1920, n. 477, contenente nuove disposizioni per gli affitti e le pigioni delle case di abitazione e degli edifici urbani ad uso di bottega, negozio, magazzino, studio, ufficio e simili (N. 126);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 16 gennaio 1921, n. 13, portante provvedimenti sui poteri del Commissario del Governo agli alloggi (N. 282);

Provvedimenti per le controversie relative alle locazioni dei negozi (N. 273).

III. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 4 luglio 1918, n. 1007, riguardante l'acquisto da parte dello Stato del palazzo (già Balugani) di proprietà del comune di Modena, come sede degli uffici provinciali postali e telegrafici di quella città (N. 247);

Costituzione del comune di Terravecchia (N. 262);

Provvedimenti per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri (N. 271);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 1º ottobre 1916, n. 1324, col quale i

tenenti del Corpo Reale equipaggi possono essere promossi capitani compiuti i 12 anni complessivamente nei gradi di tenente e di sottotenente (N. 233);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 21 agosto 1917, n. 1473, relativo alla compilazione del quadro di avanzamento a sottotenente macchinista (N. 209);

Conversione in legge del Regio decreto 16 maggio 1915, n. 742, che trasferisce nei ruoli del Regio esercito gli iscritti del Corpo Reale equipaggi che abbiano assunto o assumano servizio nella Regia guardia di finanza (N. 227);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 3 settembre 1916, n. 1159, relativo alla concessione di una speciale aspettativa agli ufficiali della Regia marina per ragioni di alto interesse pubblico (N. 232);

Garanzia dei crediti dello Stato per anticipazioni accordate sul prezzo delle forniture e riparazioni occorrenti alle ferrovie dello Stato (N. 275);

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 8 dicembre 1918, n. 1914, che detta norme speciali circa l'espropriazione e la occupazione degli immobili, compresi nel perimetro della zona monumentale di Roma (Numero 279);

Per l'indennità ai pubblici amministratori (N. 166);

Conversione in legge del Regio decreto-legge 24 novembre 1919, n. 2304, con cui si istituisce, per le nuove provincie, una nuova provvisoria Sezione (VI Sezione) del Consiglio di Stato (N. 114);

Fondo per provvedimenti contro la tubercolosi di guerra (N. 162);

Applicazione del contributo straordinario per l'assistenza civile (N. 187).

La seduta è tolta (ore 18.30).

Licenziato per la stampa il 12 marzo 1921 (ore 15).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resocouti delle sedute pubbliche.