

# Luigi Einaudi

24 marzo 1874 - 30 ottobre 1961

---

**Relazioni su disegni di legge (1920-1922)**

Senato del Regno



Senato della Repubblica

# SENATO DEL REGNO (N. 119-A e 126-A)

## RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

AMERO D'ASTE, *presidente*, EINAUDI, *segretario e relatore*, SALVIA,  
MANGO e GAROFALO

SUI DISEGNI DI LEGGE

presentati dal **Ministro dell'Industria, Commercio e Lavoro**  
di concerto col **Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto**

NELLE TORNATE DEL 6 E DELL'8 MAGGIO 1920

Conversione in legge del Regio decreto 15 agosto 1919, n. 1514, che stabilisce norme circa i contratti di affitto di fabbricati urbani e parte di essi, serventi ad uso di botteghe, negozi, magazzini, uffici amministrativi e studi commerciali o professionali.

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.

SIGNORI SENATORI. — Dei due disegni di legge intorno a cui abbiamo avuto l'incarico di riferire, quello n. 119 portante conversione in legge del Regio decreto 15 agosto 1919 n. 1514 non ha dato luogo ad alcuna osservazione sicchè ve nè proponiamo senz'altro l'approvazione.

Più importante si presenta invece il disegno di legge n. 126, il quale porta la conversione in legge del Regio decreto 18 aprile 1920 n. 477; contenente nuove disposizioni per gli affitti e le pigioni delle case ed abitazioni e degli uffici urbani ad uso di bottega, negozio, magazzino e simili.

L'Ufficio si è trovato unanimemente concorde nell'accogliere sia il concetto sia le mo-

dalità di attuazione del medesimo concetto a cui si ispira il R. decreto-legge presentato dal Governo per la sua conversione in legge. Esso non può non riconoscere la necessità assoluta di un graduale ritorno alle condizioni normali ed alla libera contrattazione per gli edifici destinati ad uso di abitazione e di commercio. Nè dopo mature considerazioni parve a noi che altro mezzo vi fosse per contemperare, nel modo migliore possibile, i diritti dei proprietari con i legittimi interessi degli inquilini, all'infuori di quello che è sancito nel decreto legge. L'Ufficio centrale esprime soltanto a questo riguardo il voto vivissimo che il presente decreto sia l'ultimo della serie di decreti

che si sono susseguiti in questa materia e che, a poco a poco, alle date successive del 1° luglio 1921, 1° luglio 1922 ed infine al 1° luglio 1923, effettivamente si ritorni alla normalità delle contrattazioni. La sicurezza di questo ritorno definitivo è la condizione prima ed assolutamente indispensabile affinché l'iniziativa sia privata che pubblica si rivolga alle costruzioni edilizie, risolvendo così, nell'unico modo efficace, la crisi, tuttora gravissima, delle abitazioni.

L'Ufficio centrale non ha ritenuto di dover apportare al decreto-legge disposto dal Governo alcuna modificazione sostanziale, la quale potesse turbare la sua economia o dar luogo a nuove agitazioni e a contrastanti richieste delle due categorie dei proprietari e degli inquilini. Fra l'altro esso non ha creduto di poter acconsentire alle numerose richieste, che da molte parti sono venute fuori, per estendere ai locali destinati ad uso di bottega, magazzino, studio o ufficio le proroghe oltre il 1° luglio 1921 che furono concesse per le case destinate ad uso di abitazione, quando la pigione fosse inferiore al valore massimo indicato dall'articolo 1° del decreto-legge.

Instano, invero, associazioni commerciali numerose affinché, per i locali commerciali, sia concessa una proroga rispettivamente al 1° luglio 1922 ed al 1° luglio 1923, così come il decreto-legge fece per le minori classi di appartamenti destinati ad uso di abitazione. Parve tuttavia a noi che le ragioni, le quali consigliano la proroga per le abitazioni, non sussistano affatto per i locali commerciali. Sono stati prorogati gli affitti delle abitazioni occupate dalle classi medie e lavoratrici in quanto sarebbe stato troppo grave il salto improvviso nei fitti che si sarebbe verificato, ove tutti gli appartamenti fossero divenuti liberi al 31 luglio 1921, come prescrivevano i decreti-legge precedenti a questo presentato alla nostra approvazione. Fu ritenuto necessario a fin di rientrare senza danno eccessivo per le economie familiari nel regime normale della libertà delle contrattazioni, che intercorresse un tempo sufficiente, da un lato all'adattamento delle medesime economie al nuovo livello delle pigioni, dall'altro alla ripresa delle costruzioni edilizie.

La proroga è dunque un atto di tutela delle

economie private delle classi sociali meno capaci a sopportare l'urto di un improvviso aumento delle pigioni. I locali invece destinati ad uso commerciale non cagionano una spesa ad economie familiari, ma invece una spesa di esercizio per aziende commerciali, industriali e di intermediari o professionisti. La pigione di questi locali è dunque un elemento del costo di produzione ed avrebbe dovuto seguire le oscillazioni dei prezzi dei prodotti e dei servizi venduti da coloro che occupano questi locali.

Le classi commerciali ed anche in notevole parte quella dei professionisti trassero notevoli vantaggi dall'aumento dei prezzi verificatisi negli ultimi anni della guerra. I profitti, in media, di queste classi imprenditrici, commerciali ed intermedie crebbero notevolmente, sicché i loro bilanci sarebbero stati in grado di sopportare un corrispondente aumento nei fitti dei locali occupati. Non si comprende davvero la cagione per la quale queste classi, che tanto vantaggio trassero dalla mutazione dei prezzi, insistano per ottenere una fissazione ingiusta, a loro vantaggio, dei prezzi dei locali da essi occupati per ragioni di lucro. Il ragionamento di costoro è simile a quello di chi, vendendo i propri prodotti a prezzi triplicati, trovi strano che i propri impiegati o salariati chiedano anch'essi un aumento corrispondente di stipendio o di salario. La proroga ulteriore dei fitti dei locali commerciali sarebbe un cattivo esempio di legislazione di classe a vantaggio di quelle classi che si sono arricchite ed a danno della classe dei proprietari di case, la quale, durante la guerra ed anche per qualche anno dopo, ha veduto crescere le spese di riparazione e di amministrazione e le imposte di ogni genere, mentre i fitti rimanevano vincolati.

Se ragioni politiche o sociali consigliano una proroga del regime di vincolo per le case destinate ad uso di abitazione, nessuna ragione di questa specie vale per i locali destinati ad uso commerciale. Né si può parlare oggi, come del resto era già stato rilevato nella relazione della Commissione governativa, della protezione della così detta proprietà commerciale. Stabilire oggi un regime di calmieri per i fitti dei locali commerciali con Commissioni arbitrali incaricate di fissare il prezzo giusto dei medesimi locali, implica problemi gravissimi che qui

non si vogliono affrontare. Basti soltanto mettere in rilievo che il momento presente di rapida oscillazione nel valore della moneta è il meno adatto che immaginar si possa, ad una determinazione del valore di avviamento dovuto all'operosità del negoziante distintamente dal maggior valore che le pigioni dei locali commerciali devono assumere in conseguenza della svalutazione della moneta.

Se oggi un locale commerciale passa da 10,000 lire a 20,000 di affitto, nulla autorizza ad affermare che le 10,000 lire di aumento siano dovute ad un'opera propria del commerciante; possono invece, anzi probabilmente sono, il semplice risultato della svalutazione della moneta per cui il proprietario, ricevendo oggi 20,000 lire di pigione annua, riceve sostanzialmente meno delle 10,000 lire che riscuoteva prima della guerra. Aggiudicare, in tali circostanze, tutte o parte delle 10,000 mila lire di aumento al commerciante inquilino a titolo di avviamento da lui creato, sarebbe ingiustizia somma e sfregio evidente alla realtà. Per questa ragione l'Ufficio centrale ha ritenuto inopportuno, nel momento presente, di dipartirsi dal principio accolto nel decreto-legge e secondo cui i locali commerciali sono destinati a rientrare al 1° luglio 1921 nel regime normale della libertà delle contrattazioni.

Le modificazioni, che l'Ufficio centrale ha l'onore di proporre, al testo del decreto-legge governativo hanno esclusivamente per scopo di chiarire in alcuni punti la dizione del decreto stesso, così da evitare qualsiasi occasione a dispute tra le due parti contraenti.

Un primo chiarimento è proposto agli articoli 2, 4, 5 e 6. Il testo del decreto-legge consentiva un aumento di pigione non superiore ad un tanto per cento - a seconda dei casi il 40, il 25, il 15 ed il 10 per cento - della pigione corrisposta in forza del contratto preesistente (art. 2) o della pigione anteriore (articoli 4, 5 e 6). La relazione del ministro guardasigilli ricorda, a questo proposito, come la dizione, adoperata nel testo del decreto-legge, si discosta da quella proposta dalla Commissione governativa, secondo la quale gli aumenti dovevano prendere come base « la pigione corrisposta al 31 dicembre 1919 ».

Ma il rispetto alla volontà contrattuale, os-

serva il ministro, e la necessità di tenere conto anche dei contratti posteriori a quella data, hanno reso opportuno di non porre un limite preciso di tempo e di indicare, come base per l'aumento « la pigione corrisposta in forza del contratto preesistente », e cioè, definisce il ministro, « in forza del rapporto contrattuale che esiste tra le parti all'entrata in vigore del decreto-legge ». È evidente che il legislatore ha ritenuto, con la dizione usata, di riferirsi alla pigione pagata in base al rapporto che esisteva tra le parti al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Che il concetto del legislatore fosse quello dell'attualità, risulta altresì dal disposto dell'articolo 1, n. 6 dove, per la divisione delle case od appartamenti in categorie si fa riferimento alla pigione *attuale* e non a quella anteriore al decreto del 30 dicembre 1917. Non è ammissibile che si usino due misure differenti per il calcolo degli aumenti, l'uno della attualità per la classificazione delle pigioni in categorie e l'altro storico per la determinazione della base su cui deve cadere l'aumento. Categorie e base sono legate insieme indissolubilmente; poichè l'aumento dipende da ambi i fattori; e sarebbe contraddittorio l'uso di due criteri differenti per ottenere un unico risultato che è l'aumento effettivo.

Sebbene dal testo del decreto-legge e dalla relazione risulti dunque abbastanza chiara la intenzione del legislatore, non sono mancati nel frattempo aspri dibattiti tra le due parti intorno alla significazione precisa della norma contenuta nel decreto-legge.

Vogliono gli uni che l'aumento debba riferirsi, come a sua base, alla pigione effettivamente pagata al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, poichè quella pigione è appunto la risultante del rapporto contrattuale, in quel momento esistente; ribattono gli altri che il rapporto contrattuale, a cui si deve riferire, è quello originario esistente prima del 30 dicembre 1917, il quale vietava aumenti di pigione. Se tra le due parti furono convenuti aumenti di pigione, essi sono stati un'anticipazione di quelli i quali dovevano legalmente essere consentiti solo a partire dai due mesi dopo la conclusione della pace. Tanto è vero che il secondo comma dell'art. 18 afferma che gli aumenti di pigione consentiti dai precedenti de-

creti s'intendono sostituiti, per quanto ne riguarda la misura e la decorrenza, da quelli autorizzati col presente decreto.

L'Ufficio centrale credette suo dovere di risolvere questo punto, così che non rimanesse alcuna occasione a litigi tra proprietari ed inquilini, litigi suscitatori di malanimo e di discordia di classe.

Per risolverlo nel modo più opportuno esso ritenne di dover rimontare all'intenzione del legislatore. Questi volle riferirsi evidentemente ad un'epoca fissa, o a quella del 31 dicembre 1919 o all'altra del momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, senza preoccuparsi di ricercare le origini della pigione effettivamente corrisposta in quel momento. Gelosissima cosa sarebbe invero andare a ricercare quale, nei casi in cui la pigione risultò variata, anche durante l'impero dei decreti di vincolo, sia stata la intenzione delle parti; se di anticipare aumenti per allora legalmente non consentiti ovvero di tener conto di mutate circostanze che le parti contraenti erano in grado di apprezzare. Risulta altresì dai lavori della Commissione governativa, da cui ebbe origine il presente decreto-legge, che le percentuali di aumento furono tenute dalla maggioranza della Commissione assai più basse di ciò che era richiesto dalle associazioni dei proprietari e di ciò che economicamente sarebbe stato equo, appunto in contemplazione della data recente a cui si doveva fare riferimento nel calcolare gli aumenti medesimi. Che se gli aumenti si fossero dovuti calcolare sulla base della pigione esistente a un momento antecedente, le percentuali di aumento proposte sarebbero state maggiori.

Per questa ragione devesi ritenere che l'unica corretta interpretazione della intenzione del legislatore sia quella la quale riferisce gli aumenti di pigione a una base calcolata al tempo della entrata in vigore della legge.

Ed in questo senso si propone la modificazione degli articoli 2, 4, 5 e 6.

Non può, per contrario, l'Ufficio centrale ammettere una interpretazione sofisticata che alcune associazioni di proprietari darebbero ad un'altra norma contenuta negli articoli 4, 5 e 6, e precisamente a quella la quale stabilisce nel 25 e 35 per cento gli aumenti di pigione della seconda categoria, nel 15 e 25 per cento quelli

della terza e nel 10 e 20 per cento quelli della quarta. Pretendono costoro, ed anche su di ciò vivo è il dibattito tra le due parti, che il legislatore abbia consentito un aumento del 25 per cento per il primo periodo, dal 1° novembre 1912 al 30 giugno 1921, e un secondo aumento del 35 per cento per il successivo periodo della proroga e così in totale del 60 per cento per le abitazioni della seconda classe. E così pure, mutate le cifre, per le altre due classi. Ma questa interpretazione è manifestamente erronea, risultando chiaro da tutti i lavori preparatori e dalla stessa dizione del decreto, che il legislatore ha voluto concedere un primo aumento del 25 per cento ed un secondo aumento del 10 per cento ed in totale del 35 per cento. Sebbene questa seconda interpretazione sia chiara e indiscussa, si è ritenuto opportuno, a tutela degli inquilini, di chiarire maggiormente la medesima con la modificazione proposta agli articoli 4, 5 e 6.

Le aggiunte le quali si propongono all'articolo 6 hanno anch'esse lo scopo di evitare inutili controversie. Poiché il decreto-legge fa frequenti riferimenti alla popolazione della città per distinguerle in classi, era necessario stabilire il criterio con cui la popolazione delle città viene calcolato. Criterio normale sarebbe stato quello della popolazione esistente secondo l'ultimo censimento. Ma poiché questo risale al 1911 e dopo di allora molti rivolgimenti si sono verificati nella popolazione delle città italiane, fu giocoforza abbandonare quella data troppo antiquata ed attenersi alla data più recente dei registri anagrafici e cioè al 31 dicembre 1919. Apposite norme regolamentari stabiliranno uniformità di criteri nel tener conto dei dati dei registri anagrafici e specialmente indicheranno se debba o meno essere compresa la guarnigione, la quale, in questi ultimi tempi, ha subito variazioni notevoli. Noi saremmo d'avviso che debba farsi astrazione della guarnigione medesima nel calcolare la popolazione al 31 dicembre 1919, poiché la guarnigione non pesa sui locali destinati ad abitazione e non ha influenza nel determinare i dati del problema che qui si tratta di risolvere.

Un altro comma aggiunto al medesimo articolo 6 risolve un'altra questione già sorta in parecchie località; se debba o meno conside-

rarsi come unico appartamento il complesso dei locali che un inquilino abbia affittato con contratti separati nel medesimo stabile. La risposta affermativa parve derivante dalla logica stessa, poichè, se anche i contratti di affitto sono separati, non cessano i locali, che una stessa persona ha affittato nello stesso stabile, dal costituire un unico appartamento destinato alla sua abitazione.

All'art. 8 alla frase « s'intende prevalente l'uso di abitazione » fu sostituita quella « si ha riguardo all'uso prevalente ». Anche qui si volle rendere omaggio alla realtà e non creare un uso fittizio senza corrispondenza nei fatti. Non basta invero che in un vasto locale commerciale del valore locativo di 20 mila lire all'anno una piccola parte, del valore locativo di forse nemmeno 1000 lire, sia destinato ad uso di abitazione, per dare a tutto il locale l'impronta, che di fatto non ha, di abitazione. La realtà è quella che è e non può essere cambiata con una finzione legale. Giova perciò a quella riportarsi, affermando semplicemente che, in caso di uso promiscuo, si debba aver riguardo all'uso prevalente. Volta per volta il magistrato competente stabilirà quale sia questo uso prevalente.

Agli articoli 12 e 13 fu ritenuto opportuno di fare un'aggiunta. Noi approviamo completamente le ragioni da cui fu mosso il Governo ad abolire le Commissioni arbitrali e riteniamo lodevole l'esempio di ritorno alla magistratura ordinaria. D'altro canto ci parve opportuno di definire chiaramente che non solo per i casi di controversia relativa alla proroga si dovesse adire il pretore del territorio dell'alloggio locato, ma in tutti i casi di controversie relative all'applicazione della legge stessa.

Il pretore, magistratura locale, è meglio in grado di un tribunale di giudicare in prima istanza di queste controversie anche se, per avventura, eccedono la sua competenza normale di valore. Questo si volle disporre resecando le ultime parole dell'art. 12 ed ampliandole in un comma apposito annesso all'art. 13.

In questo si propone che siano conservate le norme già adottate per la procedura e per le spese fiscali nei giudizi dinanzi alle Commissioni arbitrali. Se fu opportuno invero abolire le Commissioni arbitrali, magistratura d'eccezione, pare giusto conservare le norme di pro-

cedura che avevano permesso ad ambo le parti, sia dei proprietari che degli inquilini, di ottenere giustizia con il minore dispendio possibile. Riteniamo che in questa maniera sarà facilitato ancor più il ritorno ai rapporti normali tra proprietari ed inquilini.

In conseguenza della variante introdotta nella dizione degli articoli 2, 4, 5 e 6 riguardante la base per gli aumenti di pigione, manca la ragione del secondo comma dell'art. 18 e perciò si propone di cancellarlo.

Si propone altresì di sopprimere l'intero articolo 19 del del decreto-legge, in quanto non vede per qual motivo continuerebbero a sussistere i commissari del Governo per le abitazioni, per ciò che si riferisce all'applicazione del presente decreto-legge. Essi non possono avere il potere di modificare la legge e neppure d'interpretarla. Il compito di risolvere le controversie già fu demandato alla magistratura ordinaria; inutile quindi rimane qualsiasi accenno alla istituzione dei commissari del Governo. Il vostro Ufficio centrale si associa alla Commissione governativa nel fare esplicito voto, che alla pari delle Commissioni arbitrali siano soppressi altresì i commissari del Governo per le abitazioni, risultato precipuo della cui attività sembra essere stato quello di inasprire i rapporti tra proprietari ed inquilini, e di prorogare e rendere difficile la soluzione del problema delle abitazioni, soluzione la quale sarà tanto più rapida quanto minori saranno i funzionari arbitri di interpretare le leggi a loro modo e di creare anzi, città per città, una legge variabile di momento in momento per soddisfare gli interessi e le pressioni della classe che più grida e più insiste per la violazione della legge esistente.

Conservare o abolire i commissari degli alloggi è cosa che rientra nella responsabilità del potere esecutivo, epperò noi non proponiamo nessuna variante al decreto-legge che porti soppressione in generale dell'art. 41. Ma non vi è, ad ogni modo, ragione alcuna perchè continui a farsi menzione dei commissari in un decreto-legge recante norme, ad applicare le quali non sono competenti i commissari predetti.

All'Ufficio centrale è parso che le modificazioni proposte fossero sufficienti per chiarire il

concetto del legislatore così da evitare qualsiasi controversia.

È vero che istanze ulteriori erano state fatte presenti per chiedere chiarimenti ulteriori e così, per esempio, chiedevasi che all'art. 11 fosse specificato come i mutamenti nelle condizioni del locatore, in riguardo alla costituzione della sua famiglia riguardassero altresì le necessità sorgenti dell'accasamento dei figli del locatore e dall'ingrandirsi e quasi sdoppiarsi della famiglia originaria.

Parve però che non occorresse mutare il testo dell'art. 11, in quanto che chiaramente questo annovera tra le gravi circostanze, di cui il magistrato dovrà tener conto, appunto i mutamenti relativi alla costituzione della famiglia del locatore. E la necessità di alloggiare la famiglia cresciuta dei discendenti del locatore è uno dei più evidenti mutamenti che, in questo caso, debbono essere tenuti presenti.

Sempre in rispetto all'art. 11 in connessione con l'art. 18, fu chiesto che esplicitamente si dichiarasse che l'art. 18 non implica proroga, al di là dei termini stabiliti dai decreti precedenti delle disposizioni speciali, le quali, per la città di Roma, regolano il diritto del locatore di occupare la casa per abitazione propria quando egli la ebbe ad acquistare dopo il primo aprile 1919.

Ma all'Ufficio centrale parve inutile e superfluo di dichiarare esplicitamente come quelle norme non siano fra quelle che sono prorogate oltre la data fissata dai decreti particolari vigenti in materia. L'art. 18 si riferisce in vero soltanto alle disposizioni le quali vincolano gli affitti e le pigioni e non a quelle le quali, invece, negano al locatore il diritto di occupare la casa per abitazione propria quando l'abbia acquistata dopo il 1° aprile 1919. Dal combinato disposto dell'art. 11 e dell'art. 18 emerge chiaramente che, scaduto il termine fissato dal decreto speciale per Roma, per quanto riguarda il diritto del proprietario di occupare la casa propria, le case e gli appartamenti rientrano nel regime generale. Così che le locazioni si intenderanno prorogate così come dispongono gli articoli dall'1 al 6 del decreto-legge, fermo rimanendo nel proprietario il diritto di esperire la facoltà concessagli dall'art. 11.

Una questione più grossa venne da varie parti sollevata rispetto alle locazioni dipendenti da contratti in corso.

Il decreto-legge 18 aprile 1920, come del resto tutti i precedenti, si riferisce esclusivamente ai contratti i quali siano già scaduti o vengano a scadere entro i termini per i quali il decreto stabilisce una proroga delle scadenze delle locazioni.

La legislazione vincolatrice finora non si è occupata dei contratti in corso, rispettando la volontà dichiarata delle parti. Fu osservato che in tal maniera vien ad essere gravemente lesa l'interesse di quei proprietari i quali affittarono le loro case ed i loro appartamenti con contratti, stipulati prima che si pronunziasse e poi si accentuasse la svalutazione della moneta.

Il problema può essere posto alla seguente maniera.

Quei proprietari i quali locarono le loro case con contratti la cui data di stipulazione è posteriore al 30 dicembre 1917 ossia posteriore al primo decreto di vincolo di affitto, stipularono i loro contratti in un'epoca nella quale essi potevano fondatamente tener conto della circostanza che il fitto veniva stipulato in una moneta soggetta a violente oscillazioni nella potenza di acquisto. Essi corsero cotale rischio cogli occhi aperti e devono perciò subire le conseguenze buone o cattive dell'atto compiuto. È vero che essi affittarono la casa per una pigione di 10 mila lire e poi le 10 mila lire hanno un valore oggi notevolmente minore di quello che avevano all'epoca della conclusione del contratto, ma già si sapeva allora che la lira tendeva a svalutarsi ed è presumibile che essi si siano premuniti contro questo pericolo ed alla stipulazione del contratto abbiano chiesto una cifra adeguata di pigione.

La cosa sta diversamente per i proprietari i quali stipularono un contratto a lunga scadenza prima della data 30 dicembre 1917. Essi contrassero o rinnovarono in condizioni profondamente diverse da quelle attuali. Infatti la data del 30 dicembre 1917 legalmente può essere considerata l'inizio della tendenza al rialzo dei fitti ossia della ripercussione, sul mercato delle case, della svalutazione monetaria.

Prima di allora non potevasi fondatamente prevedere quale sarebbe stata la variazione di

valore della moneta. È vero che allora la lira sterlina aveva superato le 40 lire, ma nessuno prevedeva che sarebbe giunto il giorno in cui il valore avesse persino toccato le 105 lire, e tutti auspicavano ed auguravano un pronto ribasso dei cambi ed una completa e pronta rivalutazione della moneta italiana. Quindi le pigioni convenute prima del 30 dicembre 1917 portano l'impronta di un'epoca monetaria profondamente diversa dall'attuale. I proprietari i quali stipularono una pigione di 10 mila lire, ritenevano di esser pagati in una moneta buona avente un dato valore di acquisto. E tale era altresì l'opinione dell'inquilino nel momento in cui il contratto venne stipulato.

In seguito le cose sono profondamente cambiate per ragioni allora imprevedute e derivanti quasi da forza maggiore. Sono mutate le basi del contratto, ed oggi in realtà, il locatore continuando a ricevere 10 mila lire di pigione, riceve una somma notevolmente inferiore a quella che egli e l'inquilino, nel tempo stesso, avevano in mente quando stipularono il contratto.

Giustizia vorrebbe perciò che per i contratti aventi una durata così lunga e scadenti dopo il 1° luglio 1921, che è la data dalla quale, in realtà, prende inizio il nuovo periodo di proroga stabilito dal decreto 18 aprile, fosse concessa una revisione dei canoni di affitto. Il legislatore si è già messo su questa via di equità per quel che riguarda gli affitti agrari, per cui i proprietari hanno diritto di chiedere un aumento di canone fino al 20 per cento, anche durante le more del contratto.

Si tratta soltanto d'interpretare la vera volontà delle parti la quale, se manifestatasi prima del 30 dicembre 1917, si era affermata sul pagamento di una data quantità di moneta buona, non soggetta a rinvilio durevole.

Tuttavia nonostante questa ragione evidente di giustizia, la proposta di estendere ai contratti stipulati prima del 30 dicembre 1917 e scadenti dopo il 30 giugno 1921, gli aumenti di affitto portati per le diverse categorie di città e le diverse classi di ammontare di affitto dal decreto-legge 18 aprile, sembrò non fosse compatibile con la economia del decreto stesso e di tutta la legislazione sulle pigioni di case.

Tutta questa legislazione ha per scopo di vincolare i fitti nell'interesse degli inquilini, per impedire, alla scadenza dei contratti, aumenti che il legislatore ritenne troppo forti nelle pigioni.

Il concetto da cui muove la proposta è completamente diversa. Il legislatore dovrebbe intervenire per rivedere i contratti diventati ingiustamente troppo favorevoli agli inquilini e per dare un giusto risarcimento ai proprietari.

L'Ufficio centrale non nutre dubbio intorno alla giustizia della tesi, ritiene però che la proposta debba formare oggetto di una legislazione speciale diversa da quella intorno a cui è chiamato a riferire. Esso fa perciò presente il problema al Governo, segnala la giustizia della proposta e fa voti affinché il Governo voglia prendere in considerazione l'opportunità di un disegno di legge, il quale regoli, contemporaneamente alla materia degli affitti agrari, che forma appunto oggetto di studio nel momento presente, anche questa importantissima materia degli affitti delle abitazioni dipendenti da contratti in corso.

Addì 21 giugno 1920.

EINAUDI, *relatore.*



# SENATO DEL REGNO

(N. 119-B, 126-B, 257-A, 258-A, 259-A, 273-A, 282-A)

## RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

AMERO D'ASTE, *presidente*, EINAUDI, *segretario e relatore*, SALVIA, MANGO e GAROFALO

SUI DISEGNI DI LEGGE

presentati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell' Interno

dal Ministro della Giustizia e degli Affari di culto

e da quello dell' Industria e del Commercio

di concerto col Ministro della Guerra

col Ministro della Marina

col Ministro del Tesoro

col Ministro delle Finanze

e col Ministro delle Terre Liberate

NELLE TORNATE DEL 6 ED 8 MAGGIO, 9 E 28 DICEMBRE 1920 E 29 GENNAIO 1921

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);

SIGNORI SENATORI. — Dei sette disegni di legge sottoposti successivamente al nostro esame possono essere fatti due gruppi: il primo che va dal n. 1 al n. 4 e comprende disegni di legge, i quali hanno già esaurita la loro efficacia per virtù del trascorrere del tempo o furono trasfusi, per quel che di essi rimane vivo, nei disegni appartenenti al gruppo successivo.

L'Ufficio centrale vi propone perciò senz'altro l'approvazione di questi primi quattro disegni di legge portanti conversione in legge dei decreti luogotenenziali 27 marzo 1919, numero 320, e 24 aprile 1919, n. 618 e dei decreti Regi 15 agosto 1919, n. 1514, 4 gennaio 1920, n. 1, 15 febbraio 1920, n. 147 e 18 aprile 1920, n. 475.

Un più ampio esame parve invece necessario per i disegni di legge appartenenti al secondo gruppo, i quali regolano oggi la materia dei fitti e seguiranno a regolarla per qualche tempo ancora. Il primo (conversione del Regio decreto-legge 18 aprile 1920, n. 477) regola in generale la materia delle locazioni nel periodo di trapasso dai tempi straordinari di guerra a quello normale di pace; il secondo (conversione del Regio decreto-legge 16 gennaio 1921, n. 13) disciplina l'istituto dei Commissari del Governo alle abitazioni; il terzo (disegno di legge 28 dicembre 1920) dà norme particolari per i negozi. Tutti tre i disegni di questo secondo gruppo concernono argomenti di grande interesse pubblico e meritano attento esame.

## I.

### Decreto-legge 18 aprile 1920, n. 477, sugli affitti.

L'Ufficio si è trovato unanimemente concorde nell'accogliere sia il concetto sia le modalità di attuazione del medesimo concetto a cui si ispira il R. decreto-legge presentato dal Governo per la sua conversione in legge. Esso non può non riconoscere la necessità assoluta di un graduale ritorno alle condizioni normali ed alla libera contrattazione per gli edifici destinati ad uso di abitazione e di commercio.

Nè può nel tempo stesso disconoscere che una situazione assai grave si preparerebbe per gli inquilini se ad un tratto fosse concessa libertà assoluta ai proprietari di aumentare i canoni d'affitto. Perciò dopo matura considerazione parve a noi che, astrazione fatta dei particolari di applicazione, altro principio non vi fosse per contemperare, nel modo migliore possibile, i diritti dei proprietari con i legittimi interessi degli inquilini, all'infuori di quello della gradualità che è accolto nel decreto legge. L'Ufficio centrale esprime soltanto a questo riguardo il voto che, effettivamente si ritorni alla normalità delle contrattazioni. La sicurezza di questo ritorno definitivo è la condizione prima ed assolutamente indispensabile affinché l'iniziativa sia privata che pubblica si rivolga alle costruzioni edilizie, risolvendo così, nell'u-

nico modo efficace, la crisi, tuttora gravissima, delle abitazioni.

Le modificazioni, che l'Ufficio centrale ha l'onore di proporre al testo del decreto-legge governativo, hanno esclusivamente per scopo di chiarire in alcuni punti la dizione del decreto stesso, così da evitare qualsiasi occasione a dispute tra le due parti contraenti.

Una variante di qualche rilievo fu ritenuto opportuno apportare al testo dell'articolo 1 del Decreto-legge, nella parte la quale si riferisce agli inquilini le cui case di abitazione diventavano libere a partire dal 1<sup>o</sup> luglio 1921, in relazione a circostanze personali relative agli inquilini medesimi. Il decreto-legge stabiliva infatti che fossero completamente svincolate, a partire da quella data, le case di abitazione in qualsiasi comune fossero situate e qualunque fosse stata la pigione attuale, se gli inquilini fossero, o dovessero essere iscritti nei ruoli dei sopraprofitti di guerra o dell'imposta sull'aumento di patrimonio derivante dalla guerra per una somma imponibile non inferiore a lire 100 mila.

È accaduto che, dopo la data del 18 aprile 1920, a cui risale il decreto-legge sugli affitti, fu promulgata la legge 24 settembre 1920, la quale avoca allo Stato interamente i soprapro-

fitti di guerra. La nuova situazione di fatto creata dalla legge del 24 settembre 1920, costringe a rivedere la disposizione contenuta nell'articolo 1. Ed invero sarebbe strano che gli inquilini che ottennero bensì guadagni di guerra, ma a cui questi guadagni di guerra debbono essere interamente confiscati, dovessero subire le conseguenze nocive di una ricchezza che non è più di loro proprietà. Parve perciò all'Ufficio centrale necessario cancellare la disposizione ora indicata.

E poichè si era cominciato a rivedere le norme relative alle condizioni personali degli inquilini, fu d'uopo tener conto di un'altra contraddizione esistente fra il decreto-legge 18 aprile 1920 sui fitti e quello 22 aprile 1920 che statuiva intorno all'imposta patrimoniale. Secondo il primo diventano liberi gli appartamenti abitati da inquilini in cui patrimonio non sia inferiore ad un milione di lire denunciato o accertato agli effetti dell'imposta straordinaria sul patrimonio; mentre a norma del secondo decreto gli accertamenti patrimoniali debbono essere mantenuti segreti, nè le agenzie dell'imposte hanno facoltà di dare comunicazione a chicchessia dei dati che esse posseggono in argomento. A dirimere tale contraddizione, parve necessario di aggiungere una norma per cui le agenzie dell'imposte sono autorizzate a rilasciare una dichiarazione al proprietario il quale chiegga se un suo inquilino ha o non ha un patrimonio che raggiunga la cifra di un milione di lire. La dichiarazione dovrà essere semplicemente per sì o per no; raggiungendosi in tal maniera il fine voluto dal decreto 18 aprile 1920 sui fitti, senza intaccare il segreto che giustamente il legislatore volle fosse mantenuto nell'interesse principale e grande della finanza su una condizione personale così gelosa quale è il patrimonio complessivo del contribuente.

Fu considerato ancora che l'imposta patrimoniale è la sola la quale investa completamente la fortuna del contribuente e sia indice della sua potenzialità contributiva e della sua capacità a pagare un fitto cresciuto. Quello del patrimonio è dunque un criterio corretto, il quale permette di far passare senza ingiustizia un inquilino dalla categoria dei vincolati a quella dei liberi. Con più maturo giudizio non altrettanto parve potesse dirsi dell'altro criterio con-

tenuto nella medesima lettera *b*, del n. 6 dell'articolo 1, quello cioè del reddito netto non inferiore a lire 50,000. Se fosse già in vigore l'imposta complementare progressiva sul reddito voluta dal decreto-legge 24 novembre 1919, e recentemente prorogata al 16 gennaio 1922, quell'indice del reddito sarebbe stato anch'esso corretto. Oggi invece noi non abbiamo sventuratamente altri indici di reddito se non quelli indicati appunto nell'art. 1, ossia gli accertamenti agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile, dell'imposta complementare del decreto 17 novembre 1918 e della tassa di famiglia.

Tutti e tre questi accertamenti patiscono dei difetti della parzialità, della incompiutezza e, talvolta dell'errore più evidente. Le cifre di reddito accertate ai fini di quelle tre imposte, sono quanto mai lontane dal dare un'idea compiuta di quello che sia il reddito netto effettivamente goduto da una famiglia, nè la finanza verrà in possesso di un dato congruo se non quando sia entrato in applicazione il decreto sopra citato 24 novembre 1919, ossia, il più presto e nella migliore della ipotesi della velocità, verso la fine del 1922, e, più probabilmente, nel primo semestre del 1923. Parve quindi opportuno consiglio di togliere ogni indicazione relativa al reddito come quella la quale non avrebbe potuto essere feconda se non di disparità stridenti e avrebbe arrecato forsanco un danno alla finanza, in quanto che i contribuenti avrebbero resistito agli accertamenti da farsi ogni anno con vigoria tanto più forte in quanto che da un maggiore accertamento essi si dovrebbero aspettare non solo un inasprimento d'imposte, ma anche un considerevole aumento di fitto. Il quale pericolo non esiste per l'imposta patrimoniale trattandosi di denunce già accadute e di accertamenti che si riferiscono ad un'epoca fissa, il 16 gennaio 1920, ormai oltrepassato.

Nel medesimo articolo 1, fu osservato che sarebbe stato desiderabile espressamente indicare come gli studi o gli uffici per i quali, trattandosi di coloro che prestarono servizio militare almeno per un anno, la scadenza del fitto è prorogata fino al 16 luglio 1922, siano non solo gli studi di professionisti, ma anche di coloro i quali senza essere commercianti in senso proprio tengono in conduzione uno studio o ufficio a scopo di rappresentanza. Ma all'ufficio centrale

non parve necessario modificare il testo dell'articolo, risultando dal suo contesto abbastanza chiaro che la proroga al 1<sup>o</sup> luglio 1922 si applichi a coloro i quali abbiano prestato servizio militare almeno per un anno durante la guerra, sia che essi destinino lo studio o ufficio a scopo professionale in senso stretto, ovvero alla professione di rappresentanti.

Un chiarimento è proposto agli articoli 2, 4, 5 e 6. Il testo del decreto-legge consentiva un aumento di pigione non superiore ad un tanto per cento -- a seconda dei casi il 40, il 25, il 15 ed il 10 per cento -- della pigione corrisposta in forza del contratto preesistente (articolo 2) o della pigione anteriore (articoli 4, 5 e 6). La relazione del ministro guardasigilli ricorda, a questo proposito, come la dizione, adoperata nel testo del decreto-legge, si discosta da quella proposta dalla Commissione governativa, secondo la quale gli aumenti dovevano prendere come base « la pigione corrisposta al 31 dicembre 1919 ».

Ma il rispetto alla volontà contrattuale, osserva il ministro, e la necessità di tenere conto anche dei contratti posteriori a quella data, hanno reso opportuno di non porre un limite preciso di tempo e di indicare, come base per l'aumento « la pigione corrisposta in forza del contratto preesistente », e cioè, definisce il ministro, « in forza del rapporto contrattuale che esiste tra le parti all'entrata in vigore del decreto-legge ». È evidente che il legislatore ha ritenuto, con la dizione usata, di riferirsi alla pigione pagata in base al rapporto che esisteva tra le parti al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Che il concetto del legislatore fosse quello dell'attualità, risulta altresì dal disposto dell'articolo 1, n. 6 dove, per la divisione delle case od appartamenti in categorie si fa riferimento alla pigione *attuale* e non a quella anteriore al decreto del 30 dicembre 1917. Non è ammissibile che si usino due misure differenti per il calcolo degli aumenti, l'uno della attualità per la classificazione delle pigioni in categorie e l'altro storico per la determinazione della base su cui deve cadere l'aumento. Categorie e base sono legate insieme indissolubilmente; poichè l'aumento dipende da ambi i fattori; e sarebbe contraddittorio l'uso di due

criteri differenti per ottenere un unico risultato che è l'aumento effettivo.

Sebbene dal testo del decreto-legge e dalla relazione risulti dunque abbastanza chiara la intenzione del legislatore, non sono mancati nel frattempo aspri dibattiti tra le due parti intorno alla significazione precisa della norma contenuta nel decreto-legge.

Vogliono gli uni che l'aumento debba riferirsi, come a sua base, alla pigione effettivamente pagata al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, poichè quella pigione è appunto la risultante del rapporto contrattuale, in quel momento esistente; ribattono gli altri che il rapporto contrattuale, a cui si deve riferire, è quello originario esistente prima del decreto 30 dicembre 1917, il quale vietava aumenti di pigione. Se tra le due parti furono convenuti aumenti di pigione, essi sono stati un'anticipazione di quelli i quali dovevano legalmente essere consentiti solo a partire dai due mesi dopo la conclusione della pace. Tanto è vero che il secondo comma dell'art. 18 afferma che gli aumenti di pigione consentiti dai precedenti decreti s'intendono sostituiti, per quanto ne riguarda la misura e la decorrenza, da quelli autorizzati col presente decreto.

L'Ufficio centrale credette suo dovere di risolvere questo punto, così che non rimanesse alcuna occasione a litigi tra proprietari e inquilini, litigi suscitatori di malanimo e di discordia di classe.

Per risolverlo nel modo più opportuno esso ritenne di dover rimontare all'intenzione del legislatore. Questi volle riferirsi evidentemente ad un'epoca fissa, o a quella del 31 dicembre 1919 o all'altra del momento dell'entrata in vigore del decreto-legge, senza preoccuparsi di ricercare le origini della pigione effettivamente corrisposta in quel momento. Gelosissima cosa sarebbe invero andare a ricercare quale, nei casi in cui la pigione risultò variata, anche durante l'impero dei decreti di vincolo, sia stata la intenzione delle parti, se di anticipare aumenti per allora legalmente non consentiti ovvero di tener conto di mutate circostanze che solo le parti contraenti erano in grado di apprezzare. Risulta altresì dai lavori della Commissione governativa, da cui ebbe origine il presente decreto-legge, che le percentuali di au-

mento furono tenute dalla maggioranza della Commissione assai più basse di ciò che era richiesto dalle associazioni dei proprietari e di ciò che economicamente sarebbe stato equo, appunto in contemplazione della data recente a cui si doveva fare riferimento nel calcolare gli aumenti medesimi. Che se gli aumenti si fossero dovuti calcolare sulla base della pigione esistente in un momento antecedente, le percentuali di aumento proposte sarebbero state maggiori.

Per questa ragione devesi ritenere che l'unica corretta interpretazione della intenzione del legislatore sia quella la quale riferisce gli aumenti di pigione a una base calcolata al tempo della entrata in vigore della legge.

Ed in questo senso si propone la modificazione degli articoli 2, 4, 5 e 6.

Non può, per contrario, l'Ufficio centrale ammettere una interpretazione sofisticata che alcune associazioni di proprietari darebbero ad un'altra norma contenuta negli articoli 4, 5 e 6, e precisamente a quella la quale stabilisce nel 25 e 35 per cento gli aumenti di pigione della seconda categoria, nel 15 e 25 per cento quelli della terza e nel 10 e 20 per cento quelli della quarta. Pretendono costoro, ed anche su di ciò vivo è il dibattito tra le due parti, che il legislatore abbia consentito un aumento del 25 per cento per il primo periodo, dal 1<sup>o</sup> novembre 1912 al 30 giugno 1921, e un secondo aumento del 35 per cento per il successivo periodo della proroga e così in totale del 60 per cento per le abitazioni della seconda classe. E così pure, mutate le cifre, per le altre due classi. Ma questa interpretazione è manifestamente erronea, risultando chiaro da tutti i lavori preparatori e dalla stessa dizione del decreto, che il legislatore ha voluto concedere un primo aumento del 25 per cento ed un secondo aumento del 10 per cento ed in totale del 35 per cento. Sebbene questa seconda interpretazione sia chiara e indiscussa, si è ritenuto opportuno, a tutela degli inquilini, di chiarire maggiormente la medesima con la modificazione proposta agli articoli 4, 5 e 6.

Le aggiunte le quali si propongono all'articolo 6 hanno anch'esse lo scopo di evitare inutili controversie. Poichè il decreto-legge fa frequenti riferimenti alla popolazione della città

per distinguerle in classi, era necessario stabilire il criterio con cui la popolazione delle città viene calcolato. Criterio normale sarebbe stato quello della popolazione esistente secondo l'ultimo censimento. Ma poichè questo risale al 1911 e dopo di allora molti rivolgimenti si sono verificati nella popolazione delle città italiane, fu giocoforza abbandonare quella data troppo antiquata ed attenersi alla data più recente dei registri anagrafici e cioè al 31 dicembre 1919. Apposite norme regolamentari stabiliranno uniformità di criteri nel tener conto dei dati dei registri anagrafici e specialmente indicheranno se debba o meno essere compresa la guarnigione, la quale, in questi ultimi tempi, ha subito variazioni notevoli. Noi saremmo d'avviso che debba farsi astrazione della guarnigione medesima nel calcolare la popolazione al 31 dicembre 1919, poichè la guarnigione non pesa sui locali destinati ad abitazione e non ha influenza nel determinare i dati del problema che qui si tratta di risolvere.

Un altro comma aggiunto al medesimo articolo 6, risolve un'altra questione già sorta in parecchie località; se debba o meno considerarsi come unica locazione il complesso dei locali che un inquilino abbia affittato con contratti separati nel medesimo stabile. La risposta affermativa parve derivante dalla logica stessa, poichè, se anche i contratti d'affitto sono separati, non cessano i locali, che una stessa persona ha affittato nello stesso stabile, dal costituire un unico appartamento destinato alla sua abitazione.

Ancora ed allo stesso art. 6, sempre a scopo di chiarimento, fu aggiunto un comma allo scopo di definire che cosa s'intenda per pigione, ed a tal uopo fu riprodotta testualmente la definizione contenuta in un altro dei decreti legge sottoposti al vostro esame, quello 24 aprile 1919, n. 618, concernente le case di abitazione in Roma (art. 3).

All'art. 8 alla frase « s'intende prevalente l'uso di abitazione » fu sostituita quella « si ha riguardo all'uso prevalente ». Anche qui si volle rendere omaggio alla realtà e non creare un uso fittizio senza corrispondenza nei fatti. Non basta invero che in un vasto locale commerciale del valore locativo di 20 mila lire all'anno una piccola parte, del valore locativo di forse nem-

meno 1000 lire, sia destinato ad uso di abitazione, per dare a tutto il locale l'impronta, che di fatto non ha, di abitazione. La realtà è quella che è non può essere cambiata con una finzione legale. Giova perciò a quella riportarsi, affermando semplicemente che, in caso promiscuo, si debba aver riguardo all'uso prevalente. Volta per volta il magistrato competente stabilirà quale sia questo uso prevalente.

In conseguenza della variante introdotta nella dizione degli articoli 2, 4, 5 e 6 riguardante la base per gli aumenti di pigione, manca la ragione del secondo comma dell'art. 18 e perciò si propone di cancellarlo.

L'art. 19, relativo ai commissari del governo per le abitazioni era stato dall'Ufficio centrale primamente soppresso, come appare dalla relazione precedentemente presentata sotto la data del 21 giugno 1920, stampato n. 119-A., e 126-A. Ma poichè i commissari del Governo non solo non furono soppressi, ma con successivo decreto ne furono estese le attribuzioni e oggi stesso dobbiamo discutere intorno all'ultimo di questi decreti, sembrò dannoso sopprimere questo articolo, cosicchè si propone di conservarlo invariato nella dizione proposta dal Governo. Esso ha d'altro canto una portata ben precisa, in quanto che messo in correlazione col recentissimo decreto-legge sui commissari per le abitazioni per cui si riferisce in questa medesima relazione, significa che le attribuzioni dei commissari stessi dovranno a grado a grado andar scomparendo limitandosi alle categorie di alloggi rimaste soggette a vincoli in conformità ed in esecuzione del presente decreto. Cosicchè quando tutte le abitazioni saranno ridivenute libere dai vincoli cesseranno automaticamente le funzioni dei commissari del Governo per le abitazioni e per altra via si otterrà egualmente l'intento che il decreto-legge 18 aprile 1920 si propone, ossia quello del passaggio graduale da un regime vincolistico ad un altro di libertà completa.

All'Ufficio centrale è parso che le modificazioni proposte fossero sufficienti per chiarire il concetto del legislatore così da evitare qualsiasi controversia.

È vero che istanze ulteriori erano state fatte presenti per chiedere chiarimenti ulteriori e così, per esempio, chiedevasi che all'art. 11

fosse specificato come i mutamenti nelle condizioni del locatore, in riguardo alla costituzione della sua famiglia riguardassero altresì le necessità sorgenti dell'accasamento dei figli del locatore e dall'ingrandirsi e quasi sdoppiarsi della famiglia originaria.

Parve però che non occorresse mutare il testo dell'art. 11, in quanto che chiaramente questo annovera tra le gravi circostanze, di cui il magistrato dovrà tener conto, appunto i mutamenti relativi alla costituzione della famiglia del locatore. E la necessità di alloggiare la famiglia cresciuta dei discendenti del locatore è uno dei più evidenti mutamenti che, in questo caso, debbono essere tenuti presenti.

Un'aggiunta relevantissima ha introdotto l'Ufficio centrale nel testo primitivo del decreto-legge ed è quella contenuta nell'articolo 19 (aggiunto). Per spiegare l'origine e la ragione d'essere di tale aggiunta conviene ricordare il concetto fondamentale che ha ispirato il decreto-legge del 18 aprile 1920. Con esso si è voluto avviare il mercato delle case ad una graduale smobilitazione, cosicchè si passasse dal regime dei prezzi di fitto vincolati o politici esistente a quella data, ad un regime di prezzi di mercato simile a quello esistente prima della guerra, da ripristinarsi ad una data futura.

Divise le abitazioni in quattro categorie:

I. Ricche, con fitti superiori a 6000 lire a Roma ed a 4000 nelle altre grandi città;

II. Agiate, con fitti da 3001 a 6000 a Roma e da 2401 a 4000 nelle altre grandi città;

III. Mediocri, con fitti da 1501 a 3000 a Roma e da 1001 a 2400 nelle altre grandi città;

IV. Infime, con fitti non superiori a 1500 a Roma ed a 1000 nelle altre grandi città;

fu statuito che le abitazioni della prima categoria diventassero libere al 1° luglio 1921, quelle della seconda e della terza al 1° luglio 1922 e quelle della quarta al 1° luglio 1923.

Nel frattempo, e finchè permaneva il regime di vincolo, furono sanciti aumenti graduali, così da avvicinare i fitti politici ai fitti liberi.

Il congegno aveva per iscopo di produrre una certa affluenza di abitazioni sul mercato, perchè a poco a poco, ridiventando liberi i fitti e questi alzandosi, prima gl'inquilini ricchi e poi quelli agiati dovendo pagare prezzi più alti, avrebbero dovuto restringere il numero di camere richieste. Cosicchè, quando poi fosse ridivenuto libero al

1° luglio 1923 il grosso blocco di case, già si sarebbe prodotto un certo assestamento nelle categorie superiori e il passaggio dal regime vincolato al regime libero si sarebbe potuto operare senza sconquasso.

L'esperienza sta dimostrando che il *tempo* decorso dal 18 aprile 1920 non fu utilizzato e non fu potuto utilizzare a sufficienza per costruzione di case nuove. Questo era un coefficiente essenziale per il buon funzionamento del sistema; perchè solo in seguito ad una abbondante offerta di nuove case, poteva la domanda nuova trovare la sua contropartita.

E la domanda nuova è o pare imponente: famiglie nuove che si costituiscono per matrimoni, famiglie emigrate dalla campagna alla città, o da città a città per ragioni d'impiego, professione, industria; desiderio dei nuovi ricchi e soprattutto delle masse di avere una casa migliore. Indice confortevolissimo, quest'ultimo, di cresciuto benessere; ma indice pure di cresciuta domanda.

Alla domanda non corrisponde sinora la offerta. Salvo le costruzioni delle cooperative favorite d'aiuto dallo Stato e salvo alcune poche - in confronto al bisogno - costruzioni di case per vendite di appartamenti, finora la ripresa edilizia non ha avuto luogo.

E la scadenza del 1° luglio 1921 (4 maggio a Napoli, 29 settembre a Milano) è alle porte per le case di prima categoria; nè par lontana quella del 1° luglio 1922 per la seconda e la terza categoria. Gli inquilini sono in grande orgasmo, non tanto per la paura di un aumento di fitto, quanto per quella di essere messi sulla strada, essi e le loro masserizie. Dicono questi inquilini: siamo disposti a pagare un fitto maggiore, anche il doppio, ai proprietari, perchè riconosciamo che l'aumento delle imposte e sovrimeposte e delle spese d'ogni sorta ha sminuito il reddito della proprietà edilizia.

Riconosciamo di dover di più, perchè la lira con cui paghiamo il fitto, vale assai meno di quello con cui ci eravamo obbligati a pagare prima del 1918. Ma, se i fitti ridiventano liberi, noi dovremo sloggiare infallantemente e non sapremo dove collocarci, perchè noi non potremo pagare le quattro e le cinque volte di prima, mentre c'è gente ben disposta a pagare tanto di più. Noi, inquilini antichi, rappresentiamo per ora e per le prime categorie di abi-

zioni (I, II e III che ridiverrebbero libere quest'anno e l'anno venturo) la borghesia antica, di redditieri a reddito fisso, di professionisti, di impiegati, i quali dovrebbero cedere il passo ai nuovi ricchi, che non guardano al triplo o quadruplo di prima. Colla sostituzione di costoro a noi, il problema delle case non si risolve, solo ci sposta. Saremo senza casa noi, che ci eravamo abituati ad averla; e la acquisteranno coloro a cui l'amore della casa è venuto di recente.

Queste lagnanze sono state così vive ed insistenti che l'Ufficio centrale si è deciso a proporre l'introduzione dell'art. 19, il quale concede una proroga straordinaria di un anno al di là delle scadenze del 1° luglio 1921, 1° luglio 1922 e 1° luglio 1923, o date consuetudinarie a queste più vicine.

La nuova proroga è concessa per tutte le categorie, perchè non si vedrebbe la ragione di negare agli uni ciò che si dà agli altri ed anche perchè parve necessario conservare quel criterio di gradualità nella smobilitazione a cui si informa tutto il decreto-legge.

Essa è subordinata al pagamento di un ulteriore percentuale d'aumento di pigione. E poichè si tratta di un beneficio straordinario, e poichè giustizia vuole si riconosca che la lira ha una potenza di acquisto assai minore di prima, circa un quarto, è parso all'Ufficio centrale che la misura del doppio del fitto *originario* fosse equa. Pagando il doppio, l'inquilino pagherà sostanzialmente la metà e forse meno di quel che pagava prima della guerra. Si noti che il doppio, non è su quel che si paga oggi, compresi gli aumenti del 40, 25, 15 e 10 per cento disposti dal decreto-legge 18 aprile 1920, ma su quel che si pagava al 18 aprile medesimo, *prima* degli aumenti anzidetti.

Applicando la stessa regola per tutti, si tien conto delle istanze pervenute da quei numerosissimi proprietari di piccole case e di piccoli appartamenti, i quali non di rado conducono vita assai più stentata dei loro inquilini. Vi sono proprietari di casette, che le acquistarono per investimento dei loro risparmi e vivevano prima col reddito di 4000 o 5000 lire nette. Adesso il reddito, per l'aumentare delle spese ed imposte, è diminuito a 3000 o 4000 lire. Essi sono costretti a vivere nella loro

tarda età con meno di 10 lire al giorno; e vedono famiglie di inquilini portare a casa salari complessivi di 60, 70, 100 lire al giorno, ma rifiutarsi a pagare un aumento di pigione di due o tre lire.

Trattandosi di un beneficio straordinario, ora quando già da quasi un anno è entrato in vigore il decreto 18 aprile 1920, non potevasi far astrazione dai rapporti giuridici già creati e dalle legittime aspettative già fondate sulla base di quel decreto; onde si spiegano le norme contenute:

1° nel secondo comma dell'articolo 19 medesimo, il quale dà facoltà al proprietario di abitare la sua casa o di farla abitare da per-

sone di sua famiglia, senza i limiti che la prudente legislazione poneva all'esercizio di tal diritto;

2° nel terzo comma, nel quale si statuisce siano rispettati i contratti aventi data certa anteriore al 31 dicembre 1920 sia che siano intervenuti fra locatore e conduttore, sia che abbiano avuto luogo fra il locatore ed i terzi. Non possono i contratti in buona fede stipulati sulla base della legislazione vigente essere messi nel nulla da una legge posteriore. Cessate le ragioni di forza maggiore imposte dalla guerra, riprendono vigore le norme generali del diritto.



## II.

## Decreto-legge 16 gennaio 1921 sui commissari agli alloggi.

L'Ufficio Centrale si sarebbe augurato che il governo si astenesse, conformandosi alla generica dichiarazione fatta dal governo riguardo ai decreti legge, dal promulgare un nuovo decreto legge nella materia dei fitti, ed avesse preferito invece ricorrere al metodo normale della presentazione di un disegno di legge. Questa è l'osservazione d'indole preliminare che l'Ufficio fa al Regio decreto legge 16 gennaio 1921 sui commissari del governo per le abitazioni. L'Ufficio non si dissimula che per la risoluzione del problema delle abitazioni poco giovanò, e forse potranno nuocere, i crescenti poteri attribuiti a codesti Commissari per le abitazioni. I Commissari furono un passo indietro nell'opera, che il decreto legge 18 aprile 1920 aveva iniziata, di passaggio graduale dal regime vincolistico al regime normale. La loro istituzione fu il portato di lagnanze venute da ogni parte, da coloro che si trovavano a disagio per mancanza di abitazioni e speravano che fosse possibile di far scomparire e di minorare il difetto di abitazioni, attribuendo nuovi poteri a funzionari governativi e comunali; illusione ingenua questa, in quantochè il problema delle abitazioni non può risolversi altrimenti che col crescere comparativo del numero delle abitazioni esistenti in confronto al numero di coloro che ne fanno domanda. Ma l'esistenza dei Commissari governativi non giova affatto a raggiungere tale scopo, anzi, spaurendo quei pochi capitalisti i quali avrebbero intenzione di destinare i loro capitali alle costruzioni edilizie, sminuisce l'offerta futura di abitazioni e tende ad acuire nell'avvenire un problema la cui gravità non ha forse ancora raggiunto il suo punto culminante. L'altro grande fattore di disagio nelle abitazioni è dato dalla mancanza di mobilità degli inquilini vecchi, i quali fruiscono di fitti vincolati e stanno perciò tenacemente attaccati ai loro locali anche se questi sono diventati incomodi o esuberanti, o inferiori al bisogno, o magari lontani dalle località in cui l'inquilino esercita una professione od un mestiere, mentre cre-

sce continuamente il numero di quegli inquilini i quali, essendosi dovuti a forza, per necessità famigliari o economiche, spostare dal luogo in cui prima abitavano, mal riescono a trovare abitazioni. Questo stato di cose, dovuto al regime vincolistico, non è affatto mutato dall'esistenza di Commissari del Governo. Essi invano si sforzano di smuovere l'inquilino che si trova in possesso di una abitazione, poichè l'interesse degli inquilini medesimi è ben più forte di qualsiasi disposizione, di qualsiasi minaccia legislativa, ed anzi la paura di essere frastornati dal Commissario degli alloggi e di vedersi capitare in casa qualche mal gradito sub-inquilino, allontana molti, che pur vorrebbero ed avrebbero interesse a sub-affittare parte dei loro locali, dal farlo. È probabile che per alcuni pochi locali scovati e messi sul mercato dal commissario degli alloggi, ben più numerosi siano quei locali i quali sono tenuti accuratamente nascosti e indisponibili per la paura dei commissari medesimi.

Dopo aver manifestato nettamente la propria opinione negativa su l'utilità dei commissari del governo per le abitazioni, un altro problema si presenta innanzi a noi. Poichè i commissari del governo esistono, le loro funzioni debbono essere regolate in maniera tale che il nocumento derivante dalla loro esistenza diventi il minimo possibile e qualche vantaggio si possa pur dalla loro opera ritrarre. Con l'esclusivo intento appunto di rendere questo eventuale vantaggio il massimo possibile, sono stati compiuti gli studi dell'Ufficio centrale e compilati gli emendamenti di cui si dà adesso ragione.

Gioverà parlare delle questioni principali.

La prima di queste si incontra all'art. 1. Parve all'Ufficio centrale che fosse necessario indicare partitamente i casi nei quali il commissario *deve* e non soltanto *può*, chiedere il parere della Commissione consultiva. A temperare l'arbitrio assoluto del commissario agli alloggi assai opportuna si presenta la istituzione di una Commissione consultiva, compo-

sta di rappresentanti delle due parti, quale il Governo propone. Ma perchè la istituzione stessa non rimanga puramente teorica, occorre, come l'Ufficio centrale vi propone, che in taluni casi gravi sia obbligatorio per il commissario sentire il parere ed in taluni casi gravissimi, debba il commissario conformarsi al parere medesimo. Appunto perciò fa d'uopo, affinché la Commissione possa dare il proprio avviso, che sia dato modo ad una maggioranza di formarsi. E si propone che i commissari nominino d'accordo un quinto membro, tecnico, o se accordo non vi è, il quinto membro sia scelto dal prefetto della provincia tra gli ingegneri che fanno parte del Genio civile.

Anche nella scelta dei suoi coadiutori parve opportuno togliere l'eccessivo arbitrio ora lasciato al commissario agli alloggi. La designazione di essi venga fatta dal prefetto, il quale naturalmente vorrà sentire all'uopo l'avviso del commissario.

L'art. 4, il quale disciplina le facoltà del commissario agli alloggi rispetto a coloro, i quali occupino più di una abitazione, sia nello stesso comune o in comuni diversi.

Il concetto che mosse il Governo a dettare l'art. 4 fu quello di evitare che una persona tenga vuota o non permanentemente occupata un'abitazione la quale potrebbe tornare di sollievo ai numerosi senza tetto; ma nel legiferare in tal senso, parve che la lettera delle disposizioni andasse oltre il pensiero del Governo e permettesse abusi e sopraffazioni da parte del commissario agli alloggi e soprattutto degli uffici da lui dipendenti, soggetti, come ogni umano istituto, ad essere fallibili.

L'Ufficio centrale ha cercato di limitare questi arbitrii sconfinati del commissario agli alloggi indicando alcune delle circostanze di cui il commissario deve tener conto per dichiarare disponibili per assegnazione le abitazioni le quali risultino non necessarie al denunciante e alla sua famiglia.

Il concetto della necessità che non era definito nel decreto-legge presentato alla nostra approvazione, fu chiarito affermandosi che il commissario dovesse, nel dare il suo giudizio, tener conto dei rapporti familiari e delle esigenze relative alla salute ed all'amministrazione del patrimonio dei membri della famiglia.

Accade non di rado che una famiglia, la

quale, per ragioni di professione o di commercio o d'industria, abiti gran parte dell'anno in una città, tenga poi nel suburbio della città medesima e specialmente nel luogo di origine della famiglia, un'altra abitazione in cui per qualche tempo dell'anno la famiglia si reca.

Accade altresì che la stessa famiglia possa avere una seconda abitazione o in luoghi di cura ovvero sul fondo posseduto. Queste seconde ed ulteriori abitazioni, sebbene non occupate permanentemente durante l'anno, parve opportuno di segnalare come quelle le quali eventualmente rispondono a necessità o di salute o di famiglia o di amministrazione, sicché il commissario non potesse senz'altro assegnarle ad altri.

Il chiarimento dell'Ufficio centrale è parso soprattutto necessario in quanto la necessità di provvedere all'abitazione di coloro i quali non hanno casa, deve essere temperato con l'interesse collettivo di molte città di cura e luoghi di montagna e di bagni, allo sviluppo dell'industria dei forestieri. Un certo numero, anche rilevante, di alloggi deve essere tenuto disponibile affine di consentire l'afflusso nelle città e villaggi di mare e di montagna ai forestieri durante la state. È una industria, la quale non può essere frastornata senza nocimento di intiere regioni.

Col chiarimento dell'Ufficio centrale i commissari agli alloggi ed i delegati dei prefetti dovranno preoccuparsi di questo grande interesse collettivo innanzi di procedere all'assegnazione dei locali vuoti.

Una norma apposita si introdusse altresì per indicare che il commissario può disporre delle abitazioni vuote che siano comperate ed assegnate da cooperative od enti che fruiscono dei vantaggi della legge a pro delle case popolari ed economiche.

Nobilissimo è per fermo il compito che questa legge si propone; e giova sperare che il numero degli italiani provveduti, sua mercè, di case, cresca ognor più. Ma non giova alla collettività che l'assegnatario tenga vuota questa casa costruitagli con sacrificio dello Stato e neppure l'altra che egli prima occupava.

Cautele opportune si rendono necessarie anche per tutto ciò che si riferisce alla conservazione del mobilio che il Commissario agli

alloggi dovesse far depositare in un luogo diverso dall'abitazione da lui assegnata ad altri.

L'Ufficio centrale ritenne che il commissario non soltanto dovesse in tal caso provvedere alla custodia del mobilio a spese dell'assegnatario dell'abitazione, ma altresì alla sua assicurazione e buona conservazione, richiedendosi, ove egli lo creda opportuno, altresì una congrua cauzione dall'assegnatario. Venne riconosciuta ancora la facoltà dell'inquilino di collocare il mobilio di cui si tratta in quel numero di locali dell'appartamento occupato che il commissario ritenesse all'uopo opportuno. Il trasporto e la conservazione invero del mobilio in altri locali, potrebbe essere di grave nocumento al proprietario del mobilio ed il modo più agevole di custodia sembra sia quello di restringere il mobilio stesso in qualcheduno dei locali che il commissario ritenesse di dover occupare.

In questo stesso articolo l'Ufficio centrale ritenne di inserire una disposizione la quale consentisse al Commissario degli alloggi di disporre delle abitazioni non necessarie, altresì nel caso in cui qualcuna di esse fosse occupata dal denunciante in qualità di assegnatario o di compratore o di inquilino di case popolari od economiche. Fu denunciato in vero all'Ufficio centrale la tendenza di alcuni tra i soci delle cooperative o degli Istituti delle Case popolari ed economiche, di non abitare essi medesimi le case ottenute a condizioni di favore e con grave dispendio dell'erario, ma di subaffittare o quelle o l'abitazione originaria, contravvenendo agli scopi a cui la cooperazione dovrebbe essere indirizzata. In tal caso non vi è ragione che queste abitazioni siano sottratte al regime comune.

Un altro punto importante è quello della scelta delle persone o famiglie bisognose di alloggi a cui il Commissario del Governo ha facoltà di assegnare case, appartamenti o stanze disponibili. Secondo l'articolo 6 del Decreto-legge l'arbitrio del Commissario del Governo sarebbe pieno ed assoluto in questa scelta. Sembrò all'Ufficio centrale che qualche garanzia dovesse essere data allo scopo di tutelare da un lato l'interesse del proprietario e dall'altro quello degli aspiranti ad ottenere una casa. Si propone perciò che il proprietario o

l'inquilino subaffittante debbono sempre essere sentiti dal Commissario degli alloggi innanzi che questi pronuncii l'assegnazione e fu proposto altresì che innanzi di assegnare l'abitazione il Commissario agli alloggi debba renderne nota la disponibilità in un apposito elenco, almeno quindici giorni prima dell'assegnazione; cosicchè ogni persona bisognosa di casa possa essere edotta della disponibilità esistente e possa quindi concorrere a parità con ogni altro all'assegnazione. Quando i concorrenti all'assegnazione siano parecchi, non è bene che essa sia fatta a libito del Commissario del Governo, il che vorrebbe dire a libito di qualcheduno degli impiegati addetti al suo ufficio, con quali pericolose conseguenze morali è agevole immaginare. L'interesse pubblico in sostanza è perfettamente garantito quando il Commissario provveda a non lasciare vuoto l'appartamento: l'occupazione dell'appartamento da parte di una famiglia è ciò che soltanto interessa la collettività. A questa invece è perfettamente indifferente quale sia la famiglia prescelta per l'assegnazione; e poichè sotto questo rispetto nessun interesse pubblico è in gioco, non vi è ragione che sia trascurato il legittimo diritto del proprietario alla disponibilità della cosa sua. Il proprietario della casa ha diritto a manifestare la sua preferenza a questa piuttosto che a quella famiglia: egli terrà conto di molteplici circostanze e poichè l'ammontare dell'affitto non è determinato da lui ma dal Commissario del Governo ed altre disposizioni vietano che egli possa ottenere mancie o diritti d'entrata sotto qualsiasi nome, è giusto che egli possa valutare tutti gli altri elementi morali ed economici che possono influire sulla scelta della famiglia in rapporto anche alla buona conservazione della casa. L'Ufficio centrale è venuto perciò nell'opinione che il Commissario, in caso di gara tra parecchie famiglie, debba dare la preferenza a quella che sia meglio gradita al proprietario.

Nello stesso articolo 6 il Decreto-legge stabilisce il diritto nel Commissario degli alloggi a revocare una precedente destinazione di locali ad uso di riunioni, circoli di divertimento, sale di lettura, studi professionali, ed uffici privati, qualora la destinazione dei locali a questi usi non risalga ad una data abbastanza lontana.

Pur consentendo nel principio, l'Ufficio centrale ridusse il decennio ad un quinquennio e volle che fosse chiaramente indicato che l'antichità della destinazione si riferiva non tanto al locale individualmente considerato, quanto all'ente o ditta che occupava quel locale. Potrebbe accadere altrimenti che un circolo di divertimento o di lettura, la cui vita risale forse anche a parecchi decenni ma che solo recentemente ha avuto occasione di trasferirsi da un locale ad un altro, potesse essere spossessato del suo locale per il motivo che quest'ultimo da poco tempo era stato destinato a quell'uso. Così pure non sarebbe equo che il cessionario di un ufficio professionale o commerciale, il quale è subentrato all'antico occupante, forse con grave sacrificio, corresse il rischio di essere espulso dal locale stesso solo perchè egli individualmente da poco occupa il locale. Bisogna guardare alla continuità della Ditta e non sacrificare inutilmente interessi rispettabili.

L'articolo 7 si occupa di un argomento di grande importanza che è quello dei restauri da arrecarsi a case dirute o altrimenti non abitabili, allo scopo di renderle adatte all'abitazione. Trattasi di un argomento gravissimo: quello di imporre sotto una forma o sotto un'altra al proprietario della casa riparazioni e restauri, nel momento presente assai dispendiosi, allo scopo di raggiungere un fine di interesse pubblico. L'Ufficio centrale ritenne che, mantenendosi fermo lo scopo voluto dal decreto-legge, dovesse stabilirsi qualche guarentigia per impedire che ingiustamente il proprietario della casa dovesse trovarsi menomato il suo patrimonio o gravemente diminuito il reddito senza sua colpa. Propone perciò che, innanzi di prendere qualsiasi provvedimento di restauro o di riparazione, il Commissario agli alloggi debba sentire il parere della Commissione consultiva e che questa non debba soltanto accertare la necessità dei lavori in rapporto al bisogno di case, ma anche la loro convenienza economica. Sarebbe ingiusto che il proprietario di una casa dovesse essere assoggettato direttamente o indirettamente a spendere una forte somma, qualora non vi fosse alcuna possibilità di vedere quella somma remunerata.

L'articolo medesimo stabilisce che, nel caso in cui il restauro o la riparazione sia fatta a

mezzo dell'inquilino ovvero a mezzo di amministrazioni comunali, il rimborso delle spese sostenute debba ottenersi mediante trattenuta sull'ammontare della pigione dovuta al proprietario. Qui fu dettato che l'annualità che l'inquilino o l'amministrazione comunale possono trattenere sulla pigione, non possa superare i tre quinti, invece che i quattro quinti della pigione stessa, come proponeva il Governo. Fa d'uopo lasciare al proprietario un margine per pagare le imposte e le spese; e forse il margine dei due quinti è anch'esso insufficiente.

D'altro canto, sembra equo che, mentre l'inquilino o l'amministrazione comunale anticipante ha diritto di ottenere per tal modo il rimborso delle spese sostenute, il proprietario dal canto suo abbia diritto, sia che la spesa sia stata da lui sostenuta, sia che essa sia stata sostenuta da altri, a vedere stabilita dal Commissario la pigione, non nell'ammontare precedentemente in corso o corrispondente a quello che avrebbe potuto essere ottenuto per la casa diruta, ma a questo, con l'aggiunta di un importo uguale al reddito ordinariamente fornito dal nuovo capitale impiegato nei lavori e nelle riparazioni. Suppongasì, ad esempio, che la pigione corrente per la casa bisognosa di riparazioni fosse in tutto di 5000 lire all'anno: il proprietario già poteva ottenere quella pigione nelle condizioni in cui essa si trovava precedentemente ai lavori imposti dal Commissario agli alloggi. I lavori costano 100,000 lire: è evidente che la pigione della casa passa da 5 mila ad un maggiore ammontare, corrispondente alle maggiori comodità che in seguito alle riparazioni e restauri la casa presenta. Ad esempio, da 5 mila lire a 10 mila all'anno: in questa cifra deve essere fissato l'ammontare della pigione. Se la spesa del restauro o riparazione fu sostenuta dal proprietario, nessun altro conteggio sarà necessario; ove invece la spesa sia stata sostenuta dall'inquilino o da un'amministrazione comunale, questi avranno diritto di ottenere il rimborso delle 100,000 lire spese sull'ammontare dell'intera pigione di 10,000 lire insino a rimborso completamente effettuato. Insomma, con la variante introdotta dall'Ufficio centrale, si vengono a separare nettamente i due fatti: da un lato la valutazione

della pigione, la quale deve essere compiuta in ragione non delle condizioni dirute antiche della casa, ma in ragione delle condizioni attuali della casa restaurata, (ciò è conforme ad equità ed al costume corrente in tale materia); dall'altro lato si tien conto della spesa sostenuta dall'inquilino o da altri che non sia il proprietario e si dà all'anticipante il diritto ad ottenere il rimborso della somma anticipata sull'ammontare della pigione.

L'art. 8, insieme con quello successivo, dà luogo ai più gravi dubbi nel titolo primo del disegno di legge. Tratta l'art. 8 della facoltà del Commissario di provvedere al frazionamento di un'unica abitazione in due o più abitazioni, allo scopo di crescere la disponibilità di case sul mercato. Il Governo nello stendere quest'articolo si è fatto la eco di numerose istanze pervenute da inquilini e di discussioni avvenute nella pubblica stampa e provocate da alcuni casi di grandi appartamenti abitati da poche persone, mentre, nella medesima città, schiere di aspiranti non trovano da collocarsi nel più piccolo appartamento o si acconciano ad una ripugnante promiscuità in una sola stanza. Il fatto è certamente meritevole della più attenta meditazione, ma parve dubbio all'Ufficio centrale se la facoltà dal Commissario di suddividere gli appartamenti fosse un mezzo congruo per raggiungere il risultato di una maggiore disponibilità di case. Statistiche precise intorno agli alloggi così detti esuberanti mancano, e qualora esse potessero essere compiute e si facesse una analisi ragionata di ogni singolo caso, assai probabilmente si giungerebbe alla conclusione che o per un motivo o per un altro, l'esuberanza risponde a circostanze particolari di necessità, di convenienze economiche, di carattere storico od artistico della casa; così che il numero degli alloggi esuberanti, realmente divisibili, si ridurrebbe a ben poca cosa. Gioverebbe meglio a raggiungere l'intento, mettere in opera l'interesse degli stessi proprietari od inquilini occupanti vasti appartamenti; ma a ciò si oppone la legislazione vincolatrice medesima, inquantochè spesso l'inquilino, il quale occupa un vasto appartamento paga per esso un fitto notevolmente minore di quello che dovrebbe pagare qualora decidesse di trasferirsi ad un appartamento

più piccolo. Il solo rimedio veramente efficace per provocare la divisione di appartamenti grandi in parecchi minori, è l'equilibrarsi progressivo del prezzo delle case al prezzo di tutte le altre cose. Quando quest'equilibrio sia raggiunto, molti saranno gli attuali occupanti di vasti appartamenti i quali, nel loro medesimo interesse, saranno spinti ad abbandonarli, non essendovi più alcun vantaggio comparativo a tenere piuttosto 15 stanze che non 5 o 6 soltanto, e le 15 stanze diverranno disponibili per coloro i quali abbiano maggior bisogno di casa per il più gran numero dei componenti la loro famiglia.

Altri proposte che, a raggiungere il medesimo intento insino a che la libertà delle case non sia ritornata, si istituisse un'imposta speciale progressiva sui locali esuberanti; ma anche qui gravi obiezioni si affacciano contro l'introduzione di un tributo avente uno scopo determinato, il quale si sovrapporrebbe ad altri tributi che il legislatore abbia creduto o creda in avvenire di istituire tenendo conto di elementi di giustizia tributaria oggettivi e soggettivi. È difficilissimo trovare una regola la quale si adatti a tutte le molteplici contingenze delle varie regioni e città italiane, delle città grandi e dei borghi piccoli, delle famiglie numerose o scarse di numero, di quelle le quali abbisognano di appartamenti grandi per ragioni di studio o per ragioni di conservazione di raccolte artistiche o di memorie famigliari, talvolta persino per impero della legge, la quale vincola a destinazioni artistiche certe determinate case o i loro ambienti, ecc. Qualunque regola empirica volesse stabilirsi al riguardo, darebbe luogo a recriminazioni infinite, ad ingiustizie stridenti e mal raggiungerebbe il suo scopo. Il relatore opina che se su questa via delle imposte qualche cosa possa ottenersi per indurre gli occupanti di appartamenti molto grandi a ridurre la loro domanda di case, ciò dovrebbe farsi senza abbandonare la via maestra delle imposte ordinarie equamente perequate: gioverebbe, come fu detto sopra, il metodo delle revisioni dell'imponibile dei fabbricati in relazione all'aumento progressivo dei fitti; e gioverebbe altresì moltissimo allo scopo l'antica tassa di famiglia qualora fosse opportunamente trasformata in

guisa da tenere conto principalmente non del reddito della famiglia ma della spesa sostenuta dalla famiglia, considerando come indice principale della spesa l'occupazione di un appartamento. Qualora l'imposta di famiglia, così congegnata, fosse graduata in ragione progressiva della spesa sostenuta dalla famiglia, con opportune detrazioni per le famiglie numerose e per i primi scaglioni della spesa, ecco che automaticamente l'imposta, per sè stessa corrispondente a criteri di giustizia, verrebbe ad incidere la spesa esuberante sostenuta per l'occupazione di un appartamento troppo vasto, ed ecco che l'inquilino sarebbe indotto a minorare tale spesa allo scopo di ridurre l'imposta da lui pagata. Non occorre cioè creare un istituto apposito che condurrebbe a sperequazioni inevitabili; occorre soltanto migliorare l'assetto di una vecchia e pregevole imposta già esistente nel nostro sistema tributario.

Ma astrazione fatta da ciò e venendo a discorrere delle facoltà consentite dell'art. 8 al Commissario degli alloggi, parve necessario stabilire alcune guarentigie per togliere la possibilità di abusi da parte dei funzionari incaricati di applicare la norma di legge. Propone perciò l'Ufficio centrale che, tenendosi conto della gravità del provvedimento, dell'intervento gelosissimo che esso autorizzerebbe nella vita familiare, il Commissario abbia obbligo di sentire il parere della Commissione paritetica e debba uniformarsi al responso di questa: e soltanto nel caso in cui il parere della Commissione sia dato ad unanimità di voti, possa ordinarsi la separazione in due o più parti di un'unica abitazione. La Commissione innanzi di emettere il suo parere debba sentire il proprietario della casa e l'attuale inquilino dell'abitazione affinchè costoro abbiano agio di esporre le loro ragioni innanzi alla Commissione stessa. Il Commissario e la Commissione paritetica, nell'emanare il provvedimento e nel dare il parere intorno ad esso debbano tener conto della convenienza economica della trasformazione, della possibilità del proprietario di sopportare la spesa occorrente e per l'inquilino di pagare l'aumento di pigione necessario a remunerare l'ammontare delle spese occorse.

Talvolta invero può accadere che un dato appartamento vasto sia tecnicamente suscet-

tibile di essere trasformato in due o più appartamenti; ma se, ad ottenere lo scopo, non basta aprire una seconda od una terza porta sulla scala comune ed occorra costruire una scala nuova o compiere altri lavori di adattamento per cucina, latrine, ecc., ed il costo diventi eccessivo, sarebbe ingiusto che il proprietario fosse obbligato, anche non avendo i mezzi, a sopportare la spesa. Il Commissario dovrebbe per lo meno assicurarsi che l'inquilino sia in grado di pagare la maggior pigione occorrente per remunerare tale spesa. L'Ufficio centrale ritenne inoltre che dovesse essere esclusa in ogni caso la possibilità di dividere gli appartamenti, quando questi fossero situati in edifici di pregio storico ed artistico: sarebbe un grave danno se, per momentanee ragioni, dovessero essere deturpati edifici che ci furono tramandati dalle generazioni passate e che è nostro dovere di riconsegnare alle generazioni future quale testimonianza di ciò che si seppe compiere di bello e di artistico nel nostro paese. E, pur fuori di questo caso evidente, l'Ufficio ritenne che il Commissario dovesse anche nelle abitazioni usuali, non aventi carattere artistico o storico, tener conto della necessità di non deturpare l'insieme dell'unica abitazione preesistente, la quale spesso corrisponde ad un tutto unico che non può essere scisso in parecchie parti senza sminuirne grandemente il valore. Con le guarentigie ora indicate, è augurabile che la facoltà lasciata al Commissario degli alloggi possa essere adoperata da esso senza troppo nocuo-

Un dubbio altrettanto grave fece sorgere altresì l'art. 9, il quale sancirebbe la facoltà nel Commissario degli alloggi di togliere qualsiasi valore al divieto di subaffitto che fosse stato espressamente inserito nel contratto di locazione. In realtà questa norma lederebbe profondamente, e quasi abolirebbe, le ultime vestigia del diritto che ha il proprietario sulla cosa sua: il diritto di proprietà sarebbe trasferito dal proprietario nell'inquilino, il quale diventerebbe il vero proprietario della casa e ne potrebbe disporre a suo piacimento anche contro la volontà e con grave danno del proprietario. È interesse della collettività che il proprietario di una casa possa impedire che entrino nella casa stessa sub-inquilini, i quali

tengono una cattiva condotta morale, o altrimenti siano cagione di scandalo per gli abitanti della casa, o rechino danni, con guasti e rumori, alla abitabilità della casa stessa. Il divieto di subaffitto sancito in molti contratti di locazioni ha appunto questo scopo di eliminare gli inquilini non desiderabili da una determinata casa, interesse questo rilevantissimo non solo del proprietario, ma altresì di tutti gl' inquilini. Non basterebbe per raggiungere l'intento disporre che il proprietario debba motivare il suo rifiuto di permettere subaffitti, poichè nella più parte dei casi tale motivazione non può essere data apertamente, e se fosse data potrebbe dar luogo a querele pericolose per diffamazione e ingiurie. D'altro canto l'Ufficio centrale ritiene che l'art. 9 debba essere completamente soppresso, ovvero, mantenendosi esso, non si possa dar diritto al proprietario di negare senz'altro il suo gradimento ai sub-inquilini che gli fossero presentati. Esso si attenne perciò a una via di mezzo: il proprietario possa negare il suo gradimento, ma il Commissario abbia facoltà di vagliare i motivi del mancato gradimento, e sia obbligato a mantenere, su i motivi esposti dal proprietario, il segreto d'ufficio. Trattandosi di una questione essenzialmente morale, fa d'uopo rimettersi al giudizio insindacabile del Commissario; ma è da augurare che il Commissario proceda con la maggiore circospezione in questa materia così gelosa. In ogni modo quando il subaffitto sia concesso, parve equo all'Ufficio centrale che dovesse essere accordato al proprietario un indennizzo corrispondente alla maggiore spesa che egli è chiamato a subire, perchè il suo appartamento invece di essere occupato da una famiglia sola, lo sarà d'ora innanzi da due o più; ed altresì una congrua partecipazione del supplemento di pigione a cui il suo affittante ha diritto in virtù dell'art. 14. Si disse ora che il subaffitto può essere cagione di « maggiori spese » al proprietario per più abbondante consumo di acqua potabile, per spurgo immondizie, per riparazioni più frequenti, ecc. ecc., inquantochè l'Ufficio centrale non ammise che il subaffitto potesse essere esercitato per tutta l'intera abitazione, ma soltanto per una parte di essa. Scopo di questa legislazione è invero quello di accrescere la di-

sponibilità delle case. Se al vecchio inquilino si sostituisse soltanto, contro la volontà del proprietario, un nuovo sub-inquilino, non si aumenterebbe affatto il numero delle case disponibili, si cambierebbe soltanto la persona dell'occupante. E poichè soltanto questo scopo si ottiene, parve ragionevole che il vantaggio eventuale del mutamento non debba andare a profitto d'intermediari, com'è l'inquilino, ma del vero proprietario della casa. Sarà più facile che in un rapporto diretto tra proprietario e inquilino sub-entrante, ambe le parti abbiano ad essere avvantaggiate sia per l'ammontare dell'affitto, sia per le altre pattuizioni inerenti alla locazione. Il subaffitto deve perciò essere consentito solo quando esso sia parziale, perchè soltanto in tale caso si raggiungerà l'intento che, invece di una, siano parecchie le famiglie che trovano da allogarvisi; e in questo senso l'articolo 9 è stato modificato.

All'articolo 11 furono arretrate modificazioni di forma, non di sostanza. Fu pensiero del Governo di disciplinare con esso la materia delle sospensioni degli sfratti i quali avvengono innanzi che siano scaduti i termini di proroga concessi dal Regio decreto-legge 18 aprile 1920. Ma il primo e l'ultimo capoverso si prestavano all'equivoco che il commissario potesse invece concedere un ulteriore periodo di proroga equivalente a quello sancito dal decreto 18 aprile 1920. Poichè ciò non si vuole, è meglio sia detto esplicitamente con dizione non suscettiva di interpretazioni diverse. E fu aggiunto che nessuna sospensione di sfratto può essere concessa a chi possa occupare un appartamento di sua proprietà, anche se acquistato od assegnato da società cooperative. Altrimenti verrebbe a mancare lo scopo della legge che è di non lasciare case vuote. Fu pure chiarito che la sospensione dello sfratto non possa equivalere di fatto alla possibilità per l'inquilino di sottrarsi bellamente - pretestando l'impossibilità di trovare altra casa - all'obbligo di pagare la pigione ed i relativi aumenti di legge.

All'articolo 12 l'Ufficio centrale osservò che la facoltà del commissario del Governo di sospendere gli sfratti per i locali tenuti in fitto da pubbliche amministrazioni e destinati all'uso di servizi pubblici d'interesse generale, potrebbe contrastare al raggiungimento dello scopo che il presente decreto-legge giustamente

si propone all'articolo 18, di affrettare la smobilitazione dei locali occupati da uffici civili e militari che abbiano carattere provvisorio. Ed invero da un lato l'articolo 18 ordina lo sloggio degli uffici provvisori e il loro collocamento in baracche costruite appositamente, dall'altro l'articolo 12 dà facoltà al Governo di impedire gli sfratti per i locali tenuti in fitto da pubbliche amministrazioni. Poichè lo scopo voluto dall'articolo 18 è grandemente lodevole, parve opportuno di limitare la facoltà del commissario del Governo di sospendere gli sfratti ai locali tenuti in fitto da quelle pubbliche amministrazioni che li destinassero ad un servizio pubblico d'interesse permanente e generale, come le scuole, gli uffici giudiziari, gli uffici postali e fiscali, escluso qualsiasi servizio avente carattere occasionale o determinato dalle contingenze di guerra. In tal modo vien tolta la contraddizione che poteva vedersi fra gli articoli 12 e 18 e viene riaffermato il concetto che gli uffici straordinari debbano nel più breve tempo possibile essere disciolti, per lasciare i locali da essi occupati a vantaggio della popolazione bisognosa di case.

Parve giusto di definire, nei casi nei quali il commissario del Governo può sospendere gli sfratti a prò delle pubbliche amministrazioni di carattere permanente per un altro anno oltre ai termini concessi dal decreto 18 aprile 1920, di determinare un po' meglio che cosa si debba intendere per equo aumento di pigione. E a tale scopo l'Ufficio centrale non credette di poter trovare una formula migliore di quella che il Governo stesso ha proposta nel disegno di legge 28 dicembre 1920 sulle locazioni dei negozi. Quella formula venne perciò trasfusa nel secondo comma dell'articolo 12.

All'articolo 17 si propone la soppressione del secondo comma, il quale considererebbe pagate a conto pigione somme che un inquilino o subinquilino abbia pagato anche a terzi a titolo di buona uscita o buon ingresso. Sta bene che tali obblighi di pagamento siano da considerarsi nulli; ma è chiaro che se bastasse obbligarsi verso un terzo a pagargli una data somma a tal titolo per poterla imputare col fitto, troppi casi di frode a danno di proprietari si verificherebbero. Che colpa ha il proprietario se l'inquilino entrante ha dovuto pagare una mancia all'inquilino uscente o al

portinaio o a un mezzano qualunque? Egli che ha già il danno di vedere i denari passare per mani altrui senza riscuoter nulla, subirebbe la la beffa di vedersi decurtato il fitto che onestamente e giustamente gli spetta solo perchè altri si è arricchito.

All'articolo 19 l'Ufficio ritenne di dover inserire una disposizione la quale sancisse il diritto del danneggiato da un provvedimento del commissario di gravarsi dinnanzi all'autorità giudiziaria competente per nullità, inosservanza delle forme in questa medesima legge indicate o per eccesso di potere. È un diritto che non può essere negato; e che poteva suppersi soppresso dal carattere discrezionale attribuito dalla legge ai commissari.

L'ultimo comma dello stesso art. 19 parve superfluo da un lato a consente dall'altro una inammissibile facoltà del commissario di passar sopra a qualunque norma di legge.

L'articolo 20 suscitò larghe discussioni nell'Ufficio centrale, in quanto che, dopo aver riaffermato il concetto che le attribuzioni conferite al commissario del Governo non possono essere esercitate rispetto agli edifici dichiarati abitabili o costruiti dopo il 29 marzo 1919, in parte annulla l'efficacia di tale riaffermazione, dando facoltà al commissario del Governo di occupare anche questi edifici con la sola cautela di prefiggere al proprietario un congruo termine per affittarli direttamente. Il punto si presenta gravissimo in quanto che tutta la legislazione di guerra relativa ai fitti ha finora evitato di creare vincoli per gli edifici dichiarati abitabili o costruiti dopo il 29 marzo 1919. Contro la obiezione sollevata da tutti coloro che si occuparono dell'argomento, che il sistema vincolistico costituiva un ostacolo gravissimo alle nuove costruzioni, perchè nessun capitalista o risparmiatore si sarebbe azzardato ad investire i capitali suoi ancora liberi nella costruzione di case, qualora avesse temuto di venir soggetto a vincoli per l'ammontare della pigione e per altri motivi, così da non avere una remunerazione sufficiente al capitale investito, sempre fu risposto dal Governo e dai difensori del sistema dei vincoli, che questi vincoli si riferivano soltanto alle case vecchie, ma non dovevano in alcun modo toccare le case nuove. E si aggiungeva che appunto la sicurezza assoluta di avere la disponibilità delle



case nuove costruite, avrebbe indotto i risparmiatori e i capitalisti ad accorrere a questa industria e avrebbe facilitato la messa sul mercato di nuove abitazioni, rimedio unicamente riconosciuto da tutti efficace per la risoluzione del problema delle case. La libertà delle case nuove viene oggi dall'art. 20 grandemente scrollata, in quanto che il commissario del Governo può, dopo aver prefisso al proprietario un termine che a lui paia congruo, disporre senz'altro dei locali a favore di persone da lui designate; può in secondo luogo far eseguire lavori complementari, che gli giudichi utili per la completa abitabilità della casa e può vietare finalmente al proprietario della casa nuova di adibirla ad uso diverso da quello di abitazione, salvo che da lui sia stata rilasciata apposita autorizzazione. Ecco risorto il sistema dei vincoli, se pure in una forma alquanto più attenuata di quella vigente per le abitazioni vecchie; ed ecco il pericolo che si atteni l'interesse da parte dei capitali liberi ad investirsi nell'industria edilizia. Non dubitò perciò l'Ufficio centrale che convenisse proporre la soppressione degli ultimi comma dell'art. 20; il costruttore deve esser lasciato libero di dedicare la sua costruzione a quel qualunque uso che a lui sembri più opportuno. Se anche quest'uso sia tutto o in parte diverso da quello di abitazione, è probabile che esso sia quello che corrisponde al bisogno più urgente del momento presente, chè se non fosse più urgente darebbe per fermo un reddito minore e non sarebbe preferito dal costruttore. Sicchè si può affermare che l'uso scelto dal costruttore è quello che risponde al criterio della massima convenienza per la collettività. Del pari l'ipotesi che il costruttore, il quale abbia quasi ultimata la casa, non compia quei lavori complementari che ancora fanno d'uopo per renderla del tutto abitabile, non sembra che sia adeguata alla realtà; e per un'ipotesi così inverosimile non è opportuno di scrollare nell'anima dei costruttori la ferma persuasione di poter liberamente disporre della casa costruita e scemare per conseguenza l'interesse che possono avere a dedicare i propri capitali a tal ramo d'industria. Apparve esitante invece l'Ufficio centrale rispetto al contenuto principale dell'art. 20 ossia alla facoltà del commissario del Governo d'impedire che siano tenuti vuoti gli edifici nuovi

tutta volta che siano ultimati. In principio è utile lasciare, per le case nuove, la massima libertà; d'altro canto non si può disconoscere che, quando l'edificio nuovo sia tenuto vuoto per semplice capriccio del proprietario, vi sia un certo interesse del Governo ad intervenire, perchè tal danno non si verifichi. La norma, così come era proposta dal Governo, appariva troppo arbitraria; l'Ufficio centrale ritenne di potere egualmente conseguire lo scopo d'impedire che siano tenuti vuoti i locali nuovi e nel tempo stesso salvaguardare la persuasione nei costruttori di essere liberi di disporre della casa costruita, stabilendo i termini precisi, dopo il trascorrere dei quali soltanto debba esser concessa al commissario del Governo facoltà d'intervenire. E perciò si aggiunse che i nuovi edifici non solo debbano essere ultimati, ma debbano essere altresì dichiarati abitabili, in conformità dei regolamenti locali d'igiene ed edilizia e debba esser trascorso un periodo di sei mesi dal decreto di abitabilità e di tre mesi della notifica del commissario. Soltanto quando siano trascorsi questi termini esiste la presunzione che il proprietario mantenga vuoti i locali nuovi, non per motivi plausibili, ma per motivi contrari all'interesse generale: e soltanto allora può ammettersi che il commissario del Governo abbia facoltà d'intervenire. Fu aggiunto altresì che nell'assegnazione di locali disponibili il commissario debba comportarsi per i locali nuovi secondo le stesse regole che all'art. 6 furono stabilite per i locali antichi.

L'art. 20 *bis* fu aggiunto dall'Ufficio centrale per risolvere, in via equitativa, un vesato problema.

Il decreto-legge 18 aprile 1920, come del resto tutti i precedenti, si riferisce esclusivamente ai contratti i quali siano già scaduti o vengano a scadere entro i termini per i quali il decreto stabilisce una proroga delle scadenze delle locazioni.

La legislazione vincolatrice finora non si è occupata dei contratti in corso, rispettando la volontà dichiarata delle parti. Fu osservato che in tal maniera vien ad essere gravemente leso l'interesse di quei proprietari i quali affittarono le loro case ed i loro appartamenti con contratti, stipulati prima che si pronunziasse

e poi si accentuasse la svalutazione della moneta.

Il problema può essere posto alla seguente maniera.

Quei proprietari i quali locarono le loro case con contratti la cui data di stipulazione è posteriore al 31 dicembre 1917 ossia posteriore al primo decreto di vincolo di affitto, stipularono i loro contratti in un'epoca nella quale essi potevano fondatamente tener conto della circostanza che il fitto veniva stipulato in una moneta soggetta a violente oscillazioni nella potenza di acquisto. Essi corsero cotale rischio cogli occhi aperti e devono perciò subire le conseguenze buone o cattive dell'atto compiuto. È vero che essi affittarono la casa per una pigione di 10 mila lire e poi le 10 mila lire hanno un valore oggi notevolmente minore di quello che avevano all'epoca della conclusione del contratto, ma già si sapeva allora che la lira tendeva a svalutarsi ed è presumibile che essi si siano premuniti contro questo pericolo ed alla stipulazione del contratto abbiano chiesto una cifra adeguata di pigione.

La cosa sta diversamente per i proprietari i quali stipularono un contratto a lunga scadenza prima della data 1° gennaio 1918. Essi contrassero o rinnovarono in condizioni profondamente diverse da quelle attuali. Infatti la data del 1° gennaio 1918 legalmente può essere considerata l'inizio della tendenza al rialzo dei fitti ossia della ripercussione, sul mercato delle case, della svalutazione monetaria.

Prima di allora non potevasi fondatamente prevedere quale sarebbe stata la variazione di valore della moneta. È vero che allora la lira sterlina aveva superato le 40 lire, ma nessuno prevedeva che sarebbe giunto il giorno in cui il valore avrebbe persino toccato le 110 lire, e tutti auspicavano ed auguravano un pronto ribasso dei cambi ed una completa e pronta rivalutazione della moneta italiana. Quindi le pigioni convenute prima del 1° gennaio 1918, portano l'impronta di un'epoca monetaria profondamente diversa dall'attuale. I proprietari i quali stipularono una pigione di 10 mila lire, ritenevano di esser pagati in una moneta buona avente un dato valore di acquisto. E tale era altresì l'opinione dell'inquilino nel momento in cui il contratto venne stipulato.

In seguito le cose sono profondamente cam-

biare per ragioni allora imprevedute e derivanti quasi da forza maggiore. Sono mutate le basi del contratto, ed oggi in realtà, il locatore continuando a ricevere 10 mila lire di pigione, riceve una somma notevolmente inferiore a quella che egli e l'inquilino, nel tempo stesso, avevano in mente quando stipularono il contratto.

Giustizia vorrebbe perciò che per i contratti aventi una durata così lunga e scadenti dopo i termini dei periodi di proroga stabiliti dal decreto 18 aprile, fosse concessa una revisione dei canoni di affitto. Il legislatore si è già messo su questa via di equità per quel che riguarda gli affitti agrari, per cui i proprietari hanno diritto di chiedere un aumento di canone fino al 20 per cento, anche durante le more del contratto.

Si tratta soltanto d'interpretare la vera volontà delle parti la quale se manifestatasi prima del 1° gennaio 1918, si era affermata sul pagamento di una data quantità di moneta buona, non soggetta a rinvilio durevole.

Tuttavia nonostante questa ragione evidente di giustizia, la proposta di estendere ai contratti antichi gli aumenti di affitto portati per le diverse categorie di città e le diverse classi di ammontare di affitto dal decreto-legge 18 aprile, sembrò non fosse compatibile con la economia del decreto, in quanto esso ha per scopo di vincolare i fitti nell'interesse degli inquilini, per impedire, alla scadenza dei contratti, aumenti che il legislatore ritenne troppo forti nelle pigioni.

Il concetto da cui muove la proposta è completamente diversa. Il legislatore dovrebbe intervenire per rivedere i contratti diventati ingiustamente troppo favorevoli agli inquilini e per dare un giusto risarcimento ai proprietari.

Se il decreto 18 aprile 1920 non era il luogo opportuno per operare questa revisione dei contratti in corso, parve lo fosse il decreto sui commissari agli alloggi, come quello che ha per scopo di introdurre nella materia un elemento prudenziale e non rigido. Di qui il nostro articolo 20 bis, il quale cerca di attuare il concetto temperando le ragioni di ambe le parti.

Se era parso all'Ufficio Centrale in quella sede che non si potesse discutere dell'argomento perchè il decreto 18 aprile aveva esclu-

sivamente per iscopo di regolare il trapasso dal regime vincolistico al regime della libera contrattazione, sembrò invece che l'occasione di regolare la materia fosse appunto quella del decreto-legge sui Commissari degli alloggi. L'azione del Commissario degli alloggi non si restringe a regolare il passaggio dal vecchio al nuovo, ma ha un campo più largo e determinato, ed ha soprattutto per scopo di introdurre un elemento di equità nei rapporti fra le due classi sociali secondo il prudente arbitrio del Commissario stesso. L'Ufficio Centrale avvisò perciò che qui si potesse stabilire la facoltà nel Commissario degli alloggi, per i contratti stipulati anteriormente ad una certa data, di consentire un equo aumento, ma mai superiore a quelli stabiliti dal Regio decreto-legge 18 aprile 1920 per le corrispondenti classi di città e di valori. Trattandosi di una modificazione di contratti in corso, si dovette escludere la possibilità che ai canoni stipulati si applicasse altresì l'aumento portato dall'art. 19 (aggiunto) del R. decreto legge 18 aprile 1920, in quanto esso è un aumento straordinario ordinato per dare un ultimo respiro agli inquilini. Così limitata, della facoltà concessagli il Commissario degli alloggi farà uso quando riscontri essere evidentemente mutate le condizioni in base alle quali le due parti avevano contrattato prima di quella data.

S'intende che la facoltà del Commissario degli alloggi non va oltre alla revisione dei canoni dei fitti nella misura massima stabilita dal decreto 18 aprile 1920; ma i termini convenuti debbano essere mantenuti fermi anche se vanno molto al di là di quelli stabiliti nel decreto 18 aprile 1920, per gli alloggi il cui contratto di locazione fosse già scaduto.

Dell'articolo 21 l'Ufficio Centrale propone senz'altro la soppressione. Sarebbe invero singolare che un magistrato, come è in sostanza il commissario del Governo, il quale emana provvedimenti e decide controversie, fosse difeso dalla Avvocatura erariale in giudizio. I contendenti hanno bisogno di difesa dinnanzi al giudice; non mai il giudice medesimo. Ed il commissario è sotto molti rispetti un vero giudice.

L'articolo 24 riproduce una norma di un decreto-legge precedente, secondo la quale gli edifici che servivano ad uso d'albergo prima

della guerra e furono venduti con mutamento di destinazione, senz'essere stati convertiti in ordinaria abitazione, possono, con decreto del ministro dell'industria, essere assoggettati al riscatto per il prezzo risultante dagli atti di vendita. La norma viene mantenuta anche dall'Ufficio centrale, ma con un'aggiunta determinata dal rilevante lasso di tempo trascorso dal momento nel quale il primitivo decreto in materia è stato emanato. Dare oggi diritto al riscatto per il prezzo risultante dagli atti di vendita significherebbe arricchire il venditore a danno del compratore, il quale pagò in una data moneta mentre oggi sarebbe rimborsato in una moneta assai più scadente. Si propone perciò che per i riscatti ancora da effettuarsi a partire dal giorno della pubblicazione della legge, debba tenersi conto della svalutazione della moneta intervenuta nel frattempo, cosicchè la somma pagata per il riscatto, realmente equivalga alla somma che era stata ricevuta dal compratore.

Unanime fu l'avviso dell'Ufficio centrale nel proporre la soppressione dell'articolo 28.

Questo darebbe facoltà al Ministero dell'industria e del commercio, su proposta o parere dell'Ente nazionale per le industrie turistiche, di promuovere la costruzione, trasformazione e utilizzazione per uso di albergo di quei palazzi, ville o scuole attualmente inutilizzate o con destinazione prevalentemente voluttuaria, che per i pregi speciali della loro posizione, potrebbero con la destinazione ad albergo far rifiorire l'afflusso dei forestieri, facendo realizzare notevoli vantaggi alla economia nazionale.

Nella legislazione di guerra è difficile trovare una disposizione che, per mero interesse privato, sconvolga così profondamente i diritti della proprietà privata.

Un palazzo, una villa od una scuola potrebbero essere tolti all'attuale proprietario anche contro la sua volontà, solo perchè piace ad un albergatore di appropriarsene, allo scopo di esercitare una industria la quale è da considerarsi benemerita, ma non lo è certamente più di una qualsiasi altra industria.

L'afflusso dei forestieri ed il vantaggio dell'economia nazionale non si ottengono per mezzo di simili attentati all'istituto della proprietà privata.

L'espropriazione per ragioni di pubblica utilità deve essere consentita soltanto nei casi in cui realmente sia in giuoco un interesse collettivo; ma non si può seriamente sostenere che sia un interesse collettivo distogliere ville e palazzi, forse anche di carattere storico, i quali in ogni modo costituiscono un elemento della bellezza naturale del nostro paese, per destinarli all'uso di una popolazione continuamente mutabile, la quale verrebbe a godere quasi a forza dei vantaggi che generazioni intere di famiglie italiane hanno cercato di conseguire con investimenti di capitali e con dispendi rilevanti, che non sarebbero probabilmente stati fatti qualora si fosse potuto, anche lontanamente, pensare che essi sarebbero stati devoluti a vantaggio della folla cosmopolita che visita l'Italia.

È utile che questa venga nel nostro paese, e lasci in compenso delle prestazioni di merci e di servizi da noi fatti un giusto guiderdone, ma è altresì giusto che se essa vuol godere di questi vantaggi, li paghi ad un prezzo liberamente dibattuto fra coloro che possono disporre di questi vantaggi e coloro che li vogliono godere.

Il dilemma è chiaro: o i forestieri sono disposti a pagare un prezzo sufficiente per godere le ville ed i palazzi di cui si tratta, ed allora non vi sarà proprietario il quale per mero capriccio, si ostini a negare la vendita della cosa sua; a meno che al palazzo o alla villa si annodino tali ricordi famigliari che facciano passare sopra alle offerte di prezzo le più rilevanti, ed in tal caso sembra che sia grandemente da lodarsi quel privato il quale antepone la conservazione di tradizioni storiche e famigliari al godimento di vistose somme in denaro. Le famiglie che così operano dovrebbero essere lodate e non invece multate e perseguitate a libito di una qualsiasi società di albergatori.

Od invece il prezzo a cui gli albergatori pretendono di impadronirsi del palazzo o della villa altrui è insufficiente, ed in tal caso non si vede la ragione per la quale i proprietari di palazzi e ville debbano spogliarsene per un privato vantaggio degli albergatori e dei loro clienti.

L'Italia non ha affatto bisogno della clien-

tela di forestieri i quali vogliono godere i benefici del nostro paese a sottoprezzo.

Che dire poi della norma contenuta nel comma terzo dello stesso articolo 28, con cui si predispone la costituzione di apposite società per l'eventuale costruzione o per l'esercizio degli alberghi negli immobili di cui è questione, corrispondendo al proprietario il prezzo in azioni della società, ovvero computando l'immobile come suo apporto nella società?

In tal modo il proprietario di un palazzo e di una villa verrebbe ad essere quasi costretto a trasformarsi in un azionista di società commerciali, anche quando egli non ha nessun desiderio di correre le alee di siffatte società, ed anche quando egli desidera conservare nel suo patrimonio la casa o villa come tale, e non vederla trasformata in azioni di una società la quale forse potrebbe fare dei cattivi affari, con suo grave documento.

Questa norma è anch'essa inaccettabile e contribuisce a rafforzare il convincimento dell'Ufficio centrale che l'art. 29 debba senz'altro essere soppresso.

Si propone altresì la soppressione dell'articolo 31. Che possano essere concentrati in un unico ed adatto fabbricato i ricoverati di varie istituzioni pubbliche di beneficenza allo scopo di far posto ai senza tetto, come dispone l'articolo 30, sta bene. Ma non parve ne discendesse la conseguenza di una procedura speciale rapidissima per il raggruppamento delle istituzioni pubbliche di beneficenza, come vorrebbe l'art. 31. La materia è grave, controversa e val meglio astenersi dal legiferare su di essa in occasione di un decreto-legge sui commissari agli alloggi.

L'aggiunta di un articolo 33 bis al testo del decreto-legge ha per scopo di ripetere la stessa norma che è già contenuta nel decreto 18 aprile 1920, secondo cui i poteri del commissario degli alloggi sono limitati alla categoria di alloggi soggetti a vincoli. Occorreva a scopo di euritmia che i due decreti-legge venissero fra di loro coordinati e che come in quello del 18 aprile 1920, le facoltà del commissario degli alloggi vanno gradatamente morendo mano a mano che le diverse categorie di alloggi entrano nel circolo della libera contrattazione, così pure si affermasse nel decreto sui commissari degli alloggi.

## III.

## Disegno di legge 28 dicembre 1920 sui negozi.

Passando ora a studiare il disegno di legge 28 dicembre 1920, contenente provvedimenti per le controversie relative alle locazioni dei negozi, l'Ufficio centrale deve innanzi tutto dichiarare che il disegno di legge si compone di due parti sostanzialmente ben distinte, l'una che ha carattere transitorio, l'altra che ha carattere permanente. Di quest'ultima, la quale si riferisce alla lettera *c* dell'articolo 3 e all'articolo 6, si parlerà in appresso, come quella che merita maggior meditazione, trattandosi di norme le quali dovrebbero avere carattere *permanente*.

Il resto del disegno di legge ha invece carattere provvisorio e sotto questo punto di vista deve essere considerato. Il disegno di legge stesso in questa sua parte si rannoda ad una vivace agitazione sorta nella classe dei commercianti dopo la pubblicazione del Regio decreto-legge 18 aprile 1920. Appena questo fu conosciuto, alte lagnanze vennero da parte dei negozianti e commercianti di ogni specie nonchè, sebbene in minor misura, dai professionisti, i quali vedevano dichiarati liberi da ogni vincolo i loro locali a partire dalla data del 10 luglio 1921.

Instarono invero le associazioni di commercianti affinché per i locali di commercio fosse concessa una proroga rispettivamente al 10 luglio 1922 e al 16 luglio 1923, in ragione di valore, così come il decreto-legge 18 aprile 1920 aveva fatto per le minori classi di appartamenti destinati ad uso di abitazione. Era parso tuttavia all'Ufficio centrale così come al Governo che le ragioni le quali avevano consigliata la proroga per le abitazioni non sussistessero affatto per i locali commerciali. Erano stati prorogati gli affitti delle abitazioni occupate dalle classi medie lavoratrici, in quanto sarebbe stato troppo grave l'aumento dei fitti che si sarebbe verificata ove tutti gli appartamenti fossero divenuti liberi al 30 luglio 1921, come prescriveva il decreto-legge precedente a quello 18 aprile 1920. Era stato

perciò necessario, a fine d'entrare, senza danno eccessivo per l'economia familiare, nel regime normale della libertà delle contrattazioni, che intercorresse un tempo sufficiente da un lato all'adattamento delle medesime economie al nuovo livello delle pigioni, dall'altro alla ripresa delle costruzioni edilizie.

La proroga fu un atto di tutela dell'economia privata delle classi sociali meno capaci di sopportare l'urto di un improvviso aumento di pigione. I locali invece destinati ad uso commerciale non cagionano una spesa ad una economia familiare ma invece una spesa di esercizio per aziende commerciali, industriali e per intermediari o professionisti. La pigione di questi locali è dunque un elemento del costo di produzione, il quale segue le oscillazioni dei prezzi dei prodotti e dei servizi venduti da coloro che occupano questi locali.

Le classi commercianti e anche in notevole parte quella dei professionisti, trassero notevoli vantaggi dall'aumento dei prezzi verificatosi negli ultimi anni. L'incremento dei prezzi non è stato la conseguenza di un aumento, non ancora verificatosi, nelle pigioni, ma precorse di gran lunga l'aumento che era soltanto preveduto a partire dal 10 luglio 1921. Nè è probabile che nel momento attuale le classi commerciali abbiano il potere di aumentare per loro iniziativa i prezzi dei prodotti, soltanto perchè la pigione dei locali occupati si adeguasse al livello generale dei prezzi; il distacco fra i prezzi cresciuti dei prodotti e il prezzo invariato dei locali costituisce un vero privilegio di coloro i quali si trovano ad occupare i locali stessi.

Nulla fa neppure lontanamente supporre che i negozianti abbiano fatto pagare ai consumatori prezzi minori di quelli che sarebbe stato possibile stabilire, solo perchè essi poterono fruire dei vincoli legislativi a proprio vantaggio. Tuttavia parve al Governo, col disegno di dover tenere in certo qual modo presenti le

querele di quei commercianti e professionisti, i quali paventano rialzi enormi nelle pigioni alla scadenza fatale del 1° luglio 1921.

Finchè i rialzi di cui si ha notizia si fossero limitati a quelli che ragionevolmente potevano supporre in funzione del diminuito potere di acquisto della moneta, non vi sarebbe stata ragione di preordinare un nuovo periodo di proroga; e sebbene nella maggior parte dei casi gli aumenti di cui si discorre non siano superiori alle misure ora denunciate, conviene riconoscere che talvolta gli aumenti stessi giungono a misura molto più elevata, fino a dieci e quindici volte l'affitto originale. Sono questi coefficienti di moltiplicazione che hanno impressionato la classe dei commercianti ed hanno altresì indotto il Governo a proporvi l'estensione ad un ulteriore anno, a partire dal 1° luglio 1921, della proroga consentita nel decreto-legge 18 aprile 1920. Tuttavia il Governo non propone senz'altro una proroga di diritto, nè stabilisce quale sia la percentuale d'aumento che durante il nuovo anno di proroga dal 1° luglio 1921 al 30 giugno 1922 dovrà essere pagata dai commercianti o professionisti interessati. Il sistema escogitato nel presente disegno di legge è diverso: l'istituzione di una Commissione arbitrale paritetica presieduta dal pretore, la quale decide sulla convenienza della proroga e sull'ammontare dell'aumento della pigione. L'Ufficio centrale pur non nascondendosi che tale ulteriore proroga nuocerà al raggiungimento di quella normalità da cui soltanto potrà derivare la risoluzione del problema dei fitti e delle abitazioni, deve riconoscere che, ammesso il principio della proroga, il sistema escogitato dal Governo contempera equamente gli interessi delle due parti. Da un lato stabilisce che la proroga debba essere consentita soltanto in determinate circostanze di impossibilità o di gravi difficoltà nel conduttore di procurarsi altro locale, ed anche in questo caso subordina la proroga alle contrarie imprescindibili necessità del proprietario. D'altra parte elenca i criteri di cui la Commissione arbitrale dovrà tener conto nello stabilire la misura della pigione, ed in primo luogo ordina alle Commissioni stesse di tener conto dei mutamenti nella svalutazione della moneta in relazione all'inizio del contratto e alla sua durata

successiva e in secondo luogo anche degli oneri — e l'Ufficio centrale specifica facendo menzione qui dei tributi — gravanti sulla proprietà fondiaria e dei cambiamenti seguiti nello stato, nella situazione e nel valore dei locali affittati. Le Commissioni arbitrali avranno tuttavia un largo margine discretivo entro cui potranno muoversi. L'Ufficio centrale crede necessario di far voto espresso, allo scopo di restringere il margine di arbitrio delle Commissioni, affinché il ministro del commercio e dell'industria pubblici nel regolamento per l'applicazione di questa legge criteri precisi intorno alla svalutazione della moneta a partire dall'inizio della guerra europea. La svalutazione della moneta può essere misurata in diverse maniere, di cui la più esatta sarebbe quella di tener conto della potenza di acquisto della lira italiana nelle merci e nei servizi acquistati in Italia. Ma se il calcolo pare troppo complicato e non certo, una misura della svalutazione della moneta, sebbene inferiore al vero può aversi confrontando, nei successivi momenti, il prezzo della lira con quello dell'oro sui mercati internazionali, ovvero del dollaro nord-americano che è la moneta la quale ha conservato durante tutti i periodi di guerra, e anche dopo, il rapporto più stretto con l'oro. Vedrà il Governo quanta parte o se tutta la svalutazione della lira in confronto all'oro debba ritenersi come svalutazione in confronto alle merci nell'interno dello Stato. L'indizio può essere considerato tollerabilmente approssimato in rapporto allo scopo di cui si tratta.

Non accade di tener nota in modo particolare di tutte le varianti che l'Ufficio centrale propone al disegno di legge del governo. Trattasi per lo più di varianti le quali hanno soltanto lo scopo della maggiore chiarezza e non mutano la sostanza delle proposte del Governo. Di alcune solo va fatta menzione poichè si riferiscono appunto alla sostanza delle proposte governative.

Nell'articolo 1, accogliendosi il voto di molte associazioni commerciali si sostituì all'elencazione « botteghe, negozio, magazzino, studio, ufficio e simili », che aveva dato luogo a molte controversie, l'altro più generico di locali destinati ad uso di commercio, industria o professione. Fu pure tenuto conto che la data del

31 luglio 1921 non corrisponde spesso alle consuetudini locali e si ammise la sostituzione della data consuetudinaria a quella data fissa.

All'articolo 2 si prevede la nomina di due commissari supplenti per ovviare agli eventuali impedimenti; e si provvede alla ricusa ed alla astensione dei commissari.

All'articolo 8 si sostituisce alla data del 1 gennaio 1921 quella del 15 dicembre 1920, per tener conto delle consuetudini locali e per evitare che interessati, venuti a cognizione subito della presentazione del presente disegno di legge, e della data 1 gennaio 1921 in esso scritta, stipulassero atti fittizi, antedatandoli e facendoli registrare tuttavia in tempo utile per conferire loro la data certo anteriore al 1 gennaio.

All'articolo 9 è ridotto ad un mese il termine utile per proporre l'azione dinanzi alle commissioni, allo scopo di non renderla impossibile in rapporto all'epoca in cui probabilmente il presente disegno sarà convertito in legge.

Il termine di tre mesi, date le vicende parlamentari a cui è necessariamente sottoposta l'approvazione definitiva del presente disegno di legge, è manifestamente eccessivo e renderebbe frustranea l'opera del legislatore.

All'articolo 10 sono apportate due modificazioni: con la prima si estendono le disposizioni della presente legge oltre che ai contratti di locazione d'albergo, anche a quelli per la locazione di case di salute, e si diminuisce per ambedue, alberghi e case di salute, il termine di proroga da tre a due anni. L'estensione deliberata in seguito ad istanze numerose pervenute all'Ufficio Centrale, parve opportuna ove si tenga conto del gran numero d'ammalati che sono ricoverati nelle case di salute private; la riduzione da tre a due anni fu consigliata dalla necessità di non prorogare eccessivamente il regime vincolistico a favore di una classe speciale di conduttori di locali, tenuto conto altresì che la libertà delle contrattazioni non nuocerebbe affatto alla destinazione ad albergo del locale occupato, esistendo nella legislazione presente norme particolari le quali vietano il mutamento di destinazione delle case a quel fine sino ad oggi dedicate. Ma per chiarezza, invece di parlare di due anni, si disse che la proroga poteva andare sino al 31 luglio 1923 od alla data consuetudinaria più vicina al 31 luglio 1923.

Ma il punto che attrasse maggiormente in questo disegno di legge l'attenzione dell'Ufficio Centrale, fu quello di carattere permanente regolato, come sopra si disse, dalla lettera *c* dell'articolo 3 e dall'articolo 6. D'ambidue queste norme l'Ufficio Centrale propone a maggioranza la soppressione e della sua proposta dà ora ragione.

In sostanza questi due articoli, in occasione di un disegno di legge, il quale ha scopo puramente temporaneo e intende al passaggio da una condizione di cose anormali ad un regime normale, condurrebbero alla creazione in guisa permanente di un nuovo istituto che la relazione governativa definisce della *proprietà commerciale*. La maggioranza dell'Ufficio centrale non vuole trattare a fondo questo gravissimo problema, nè vuole menomamente muovere alcuna critica al Governo in quanto si proponga di risolvere un problema che certamente si impone nel tempo stesso all'attenzione del mondo commerciale, della proprietà edilizia, e della scienza. Si tratterebbe in sostanza di riconoscere che nella proprietà di un negozio o di una bottega vi sono due elementi fondamentalmente distinti: l'uno che è la proprietà del locale come tale, proprietà di natura fondiaria, qualificata dalla situazione dell'area, dal pregio della costruzione e da tutto ciò che può essere considerato come indipendente da una attività specifica in un dato ramo di commercio del conduttore del locale: dall'altro lato si creerebbe il nuovo istituto della proprietà commerciale consistente nell'avviamento che il negoziante procura con l'opera sua, con la sua intelligenza, e con la sua attività ed intraprendendo il commercio di cui egli è titolare. Due proprietà distinte; di cui l'una, spettante al proprietario della casa, è di natura fondiaria; l'altra, spettante al commerciante, è di natura mobiliare.

Basta porre il problema per vedere quanto esso si presenti attraente, direi quasi affascinante per lo studioso della scienza economica e del diritto commerciale, ma altresì quanto esso sia gravido di problemi impensati e di difficoltà grandissime d'applicazione.

Il problema è certamente perciò degnissimo di studio, e degno altresì di formare oggetto di proposte legislative, ma la maggioranza dell'Ufficio centrale è stato d'avviso che opportu-

namente le due disposizioni in materia, potessero non essere respinte in principio, ma semplicemente stralciate dal presente disegno di legge per costituire la trama di un più ampio disegno di legge speciale, destinato a regolare in maniera particolare e bastevole la difficilissima materia. Non è per via quasi inavvertita, e incidentalmente in un disegno di legge di carattere puramente provvisorio, che può darsi cittadinanza ad un istituto così grave per le sue conseguenze, qual'è quello della proprietà commerciale. L'Ufficio centrale aveva già osservato altra volta nella sua relazione del 21 giugno 1920 come il momento presente, di rapide oscillazioni nel valore della moneta, è il meno adatto che immaginare si possa ad una determinazione del valore d'avviamento dovuta all'operosità del negoziante, distintamente dal maggior valore che le pigioni dei locali commerciali devono assumere in conseguenza della svalutazione monetaria.

Se oggi un locale commerciale passa da 10,000 a 20,000 lire d'affitto, è ben difficile affermare recisamente che le 10,000 lire d'aumento siano dovute in tutto o in parte all'opera peculiare del commerciante: possono essere invece, anzi probabilmente sono, il semplice risultato della svalutazione della moneta, per cui il proprietario, ricevendo oggi 20,000 lire di pigione annua, riceve sostanzialmente meno delle 10,000 lire che riscuoteva prima della guerra. Aggiudicare in tale circostanza tutte o in parte le 10,000 lire d'aumento al commerciante a titolo d'avviamento da lui creato, sarebbe ingiustizia somma e sfregio evidente alla realtà.

Il dubbio potrebbe nascere soltanto quando l'aumento del canone d'affitto fosse di gran lunga superiore a quello che apparisse legittimato dalla svalutazione della moneta; e in conformità degli esempi già citati, se un locale passasse da 10,000 lire a 100,000 od a 150,000 lire d'affitto, potrebbe dubitarsi se una parte dell'aumento fosse dovuta appunto all'avviamento procurato dall'attuale conduttore al locale da lui occupato. Perciò l'Ufficio centrale, allo scopo di non pregiudicare menomamente gli interessi né dell'una né dell'altra parte, consente nel criterio voluto dal Governosecondo cui nell'anno nuovo di proroga concesso dal presente disegno di legge, la Commissione arbitrale, nel calco-

lare la misura del fitto, dovrà avere cura di escludere ogni accrescimento del valore dell'ente derivante dall'avviamento industriale, commerciale e professionale dovuto all'opera del conduttore. In tal modo noi siamo sicuri che fino al 30 giugno 1922 i fitti non potranno, salvo che intervenga un diverso accordo fra le parti, essere aumentati in ragione di un avviamento procurato dal negoziante al suo locale. Abbiamo quindi innanzi a noi un anno e mezzo quasi di tempo nel quale discutere a fondo e risolvere a ragion veduta il gravissimo problema che ci si pone dinnanzi. Di questo lasso di tempo che, con la norma del penultimo comma dell'articolo 5, il disegno odierno lascia all'opera legislativa, noi dobbiamo dare lode al ministro proponente, e dobbiamo confidare che ove egli accetti la nostra proposta non di reiezione, ma di semplice stralcio, egli possa mettersi dinnanzi a un disegno organico che investa da tutti i punti di vista il momentoso problema.

E tanto più sarebbe utile questa dilazione, ed opportuno il conseguente stralcio, in quanto che la creazione del nuovo istituto della proprietà commerciale, potrà avere conseguenze tributarie non lievi di cui fa d'uopo rendersi preventivamente accurato conto. Tutta la legislazione vincolistica in materia, ha avuto già, nel periodo cominciato dal principio della guerra una sciagurata conseguenza, ed è l'irrigidimento del reddito imponibile ai fini dell'imposta sui fabbricati.

Vincolati i fitti, le agenzie delle imposte non poterono più procedere a revisioni parziali dei redditi edilizi. La massa di redditi imponibili dei fabbricati italiani, continua ancora oggi ad aggirarsi intorno agli ottocento milioni di lire, così come accadeva prima della guerra. Se invece i fitti avessero potuto liberamente espandersi, il reddito imponibile avrebbe velocemente sorpassato questa cifra, ed avvicinandosi o anche superando i duemila milioni, avrebbe offerta ampia messe di tributi allo Stato, e soprattutto ai comuni e alle provincie. Se lo Stato ha perduto e sta perdendo ogni anno a causa dei vincoli centinaia di milioni di lire d'imposta, i comuni e le provincie sono stati addirittura dissestati da questo irrigidimento.

Non è una esagerazione affermare che una



delle cause più potenti sebbene non la sola, dello stato angoscioso in cui si trovano le finanze locali, è il regime vincolistico dei fabbricati.

L'interesse della finanza, e soprattutto della finanza locale, è strettamente connesso alla possibilità del ritorno graduale ad un regime normale in materia di fitti.

Questa premessa era opportuno di fare per mettere in luce l'importanza del problema che l'istituto nuovo della proprietà commerciale farebbe sorgere anche sotto l'aspetto tributario. I vincoli hanno prodotto un irrigidimento temporaneo nelle materie imponibili; l'istituto della proprietà commerciale produrrebbe conseguenze di carattere *permanente* che occorre maturatamente ponderare a fine di non esser sorpresi da conseguenze spiacevoli e dannose per la pubblica finanza.

Giova recare un esempio per chiarire questo punto. Fino ad oggi, ove un locale destinato a negozio passi dal reddito imponibile di diecimila lire all'anno al reddito di ventimila lire all'anno, tanto il reddito originario quanto l'incremento di esso spettano al catasto dei fabbricati e sono soggetti all'imposta ed alle sovraimposte comunali e provinciali sui fabbricati. Non si discute quanta parte dell'aumento di dieci mila lire sia dovuta alla situazione del locale, e quanta all'avviamento procurato dal commerciante. Tutto questo reddito goduto dal proprietario della casa è reddito edilizio ed è trattato fiscalmente come tale. L'imposta di ricchezza mobile colpisce una volta tanto il prezzo d'avviamento in mano del cedente; ma quando il reddito maggiore annuo del locale destinato a bottega sia stato accertato, esso fa parte del reddito edilizio e non del reddito commerciale.

Ove invece si crei l'istituto della proprietà commerciale, abbiamo veduto che il reddito e la valutazione del capitale relativo si distinguono in due parti: reddito fondiario e reddito commerciale. Se delle diecimila lire d'aumento di reddito le commissioni arbitrali giudicassero che soltanto cinquemila sono dovute alla bontà della situazione, alla svalutazione della moneta ed altri coefficienti di natura oggettiva, mentre le restanti cinquemila sono dovute all'avviamento procurato dal negoziante, ecco che il reddito nuovo complessivo dovrebbe distinguersi in due parti: l'una di quindicimila lire

all'anno di natura fondiaria e edilizia; l'altra di cinquemila lire di natura commerciale. Ed ecco che soltanto le prime quindicimila lire potrebbero legittimamente essere assoggettate all'imposta fabbricati, mentre le restanti cinquemila lire dovrebbero andare sottoposte all'imposta di ricchezza mobile o alla categoria *B* della futura imposta normale, la quale entrerà in applicazione al 1° gennaio 1922. Basta porre il problema per vedere quanto gravi siano le conseguenze d'indole tributaria. È ben noto, invero, che la aliquota dell'imposta sui fabbricati è più elevata dell'aliquota dell'imposta di ricchezza mobile, e che tale diversità permane anche, come deve logicamente permanere, nell'assetto della nuova imposta. Ed è noto ancora e soprattutto, che mentre provincie e comuni hanno facoltà di sovra imposte accentuate in materie d'imposta sui fabbricati, invece le loro facoltà di sovra imposizione sono assai più tenui e dovranno rimanere tali anche in avvenire per quel che si riferisce ai redditi commerciali. Con la creazione dell'istituto della proprietà commerciale, noi veniamo a scindere un reddito che finora è unico ed è assoggettato ad imposte e sovra imposte fabbricati, in due parti, di cui la seconda potrebbe essere assoggettata ad un'imposta assai più tenue. Il relatore scrivente non afferma che la conseguenza non sia rispondente a giustizia: osserva soltanto che la questione merita di essere discussa ponderatamente, ed osserva ancora che in tale materia deve essere sentito l'avviso degli organi incaricati della ripartizione dell'imposte sia di Stato che degli enti locali, affinché non si giunga a conseguenze importanti senza che quegli organi abbiano manifestato il loro ragionato avviso in merito, e senza che su queste conseguenze tributarie sia richiamata l'attenzione del Parlamento.

Se queste sono le ragioni le quali hanno indotto la maggioranza dell'Ufficio centrale a proporre lo stralcio delle sue disposizioni in discorso; la minoranza d'altro canto ha fatto osservare che esse non sono ragioni di merito, ma di tecnica legislativa. Sarebbe certo più opportuno, anche nel pensiero della minoranza, che questa materia fosse regolata da uno speciale disegno di legge; ma non perchè la collocazione è impropria, esso si sente di rigettare una proposta che esso riconosce giusta e

lungamente attesa. Il riconoscimento della proprietà commerciale non fa altro se non sancire in maniera particolare il principio di diritto che vieta a chicchessia di locupletarsi indebitamente a spese altrui. Chè il proprietario dello stabile, il quale si appropria dell'avviamento creato dal negoziante, si rende colpevole di indebito arricchimento; e ben può sostenersi che anche oggi compete al negoziante spogliato azione di risarcimento. Onde le norme proposte dal governo avrebbero lo scopo di regolare meglio in casi specificatamente indicati la intricata materia.

Il relatore osserva che le ragioni di merito non sono siffattamente evidenti da rendere opportuna una improvvisazione di questo genere. Argomenti poderosi possono essere addotti, anche in merito, contru l'istituto medesimo della proprietà commerciale. E senza voler entrare a discutere il prò e il contro, pare alla maggioranza assolutamente necessario che il Governo, per mezzo di dichiarazioni autorizzate dei ministri competenti, chiarisca che il danno temuto per la finanza o non sussiste o deve essere patito dal tesoro dello Stato e dei comuni nel superiore interesse della collettività. Se così fosse, verrebbe a mancare una ragione di opposizione di merito al nuovo istituto, sussistendo solo più quelle che, ove si entri nel merito stesso, potrebbero essere adottate dalle due parti. E poichè non si dica che in questa sede si vuole fare opposizione a fondo al nuovo istituto, mentre si invoca solo un ponderato esame, piace al relatore ricordare un argomento in sua difesa, che non fu sinora esposto da coloro i quali si occuparono della questione. Il riconoscimento del diritto del commerciante alla cosiddetta proprietà commerciale sarà un fattore di consolidamento delle due proprietà, edilizia e commerciale, in una sola, non più nelle mani del proprietario, ma in quella del commerciante. Questi *tenderà*, a poco a poco, a divenire altresì proprietario della sua bottega, per la ripugnanza che i puri proprietari avranno a possedere, promiscuamente con altri, una cosa materialmente unita, sebbene idealmente divisa. Il « locale » commerciale rimarrà sopravvalutato nelle mani della classe commerciale e sotto valutato nelle mani della classe proprietaria.

Risultato socialmente desiderabile per un

doppio verso. In primo luogo perchè crescerà il numero dei proprietari e saranno rafforzate le assise sociali; in secondo luogo perchè la proprietà dei locali commerciali non sarà più scissa dall'uso dei locali stessi. La classe dei proprietari edilizi attraversa un momento poco favorevole, perchè si ritiene da molti che essa sia una classe parassitaria che vive a spalle altrui. L'opinione è, economicamente, erronea; ma conviene all'uomo politico dare il giusto peso ai sentimenti che la originano; è conviene fare in modo che quei sentimenti di odio si indeboliscano, cercando di aumentare il numero di coloro che sono proprietari della casa che abitano o del locale dove esercitano la loro industria o il loro negozio. Dal punto di vista economico si raggiunge il massimo vantaggio per la collettività, dividendo le funzioni, anche in questo campo, in tre varie categorie; sicchè vi sia chi esercita unicamente l'industria del costruttore, altri che impiega i suoi capitali in case e finalmente altri che le usa a scopo di abitazione o di negozio. Grazie a questa divisione di lavoro fu possibile costruire le città moderne e produrre case ad un costo, che in sostanza è più basso, per lo più *notevolmente* più basso di quello che si sarebbe dovuto sopportare se ognuno avesse dovuto essere nel tempo stesso costruttore, proprietario ed inquilino della propria casa. L'inquilino di se stesso paga di solito, sotto forma di interessi perduti sul capitale impiegato, di spese di amministrazione, di imposte, di riparazioni, sotto forma di immobilizzazione della casa propria anche quando per ragioni di famiglia o di lavoro, si vorrebbe andarsene, un fitto assai più elevato di colui che sta a pigione nelle case altrui.

Lo stesso si dice per il commerciante. Il regime vigente prima della guerra, senza diritto di avviamento e con negozi affittati a tempo, in sostanza consentiva ai *nuovi* negozianti di impiantarsi con il minimo di capitale, quello appena necessario all'esercizio del negozio. Il proprietario della casa, consolidando in sè la proprietà della casa come mura e della casa come negozio, provvedeva al resto del capitale, ed esigea un puro fitto annuale dal suo inquilino, che costui pagava sugli incassi giornalieri. Era un sistema economico, che funzionava con il minimo costo e probabilmente con il vantaggio dei consumatori.

In avvenire, chi vorrà entrare in commercio, impiantare un negozio, non dovrà avere pronte solo le 100,000 lire per l'impianto del negozio, ma anche le 100,000 o 200,000 per pagare l'avviamento al negoziante uscente, forse anco altre 100,000 per comprare il negozio come edificio. Non diventerà negoziante più un uomo provveduto di buona volontà, ma solo colui che sarà provveduto di cospicui capitali. Sarà una nuova aristocrazia, contro cui elevano già le loro voci coloro che non hanno capitali. L'Ufficio centrale ha già ricevuto memoriali di negozianti smobilitati di Bologna, i quali vivacemente protestano contro il diritto di proroga e quello di avviamento riconosciuti nel presente disegno di legge, come quelli che impedirebbero ad essi, che sono senza negozio, di procurarsene uno e consacrerrebbero il monopolio degli attuali negozianti i quali pretendono enormi prezzi di avviamento, perfino di

mezzo milione o di ottocento mila lire per locali modestissimi.

Questo però è il solo aspetto economico del problema: Ve ne sono altri da considerare. Vi è il piacere di stare in casa propria; vi è la sicurezza di non essere mandato via a piacere altrui. Dal punto di vista politico, vi è la moltiplicazione del numero dei proprietari edilizi. Val molto meglio, socialmente parlando, che i proprietari di una città siano 100,000 piuttostochè 10,000. Se il riconoscimento dell'avviamento commerciale fosse un passo su questa via, sarebbe perciò economicamente dannoso e forse causa di maggiori costi per le merci e derrate per i consumatori, ma politicamente e socialmente approvabile.

Addì 5 febbraio 1921.

EINAUDI, *relatore.*

# SENATO DEL REGNO (N. 119-A, 120-A, 121-A, 122-A, 123-A, 134-A e 135-A)

## RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

AMERO D'ASTE, *presidente*, EINAUDI, *segretario e relatore*, SALVIA, MANGO e GAROFALO,

SUI DISEGNI DI LEGGE

presentati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Interno

dal Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto

e da quello dell'Industria e del Commercio

di concerto col Ministro della Guerra

col Ministro della Marina

col Ministro del Tesoro

col Ministro delle Finanze

e col Ministro per le Terre Liberate

NELLE TORNATE DEL 18 E 19 GIUGNO 1921 E IL 26 DELLO STESSO MESE

- Conversione in legge del decreto luogotenenziale 27 marzo 1919, n. 320, concernente disposizioni sugli affitti e le pigioni delle case di abitazione (119).
- Conversione in legge del decreto luogotenenziale 24 aprile 1919, n. 618 contenente disposizioni sugli affitti e le pigioni delle case di abitazione in Roma (120).
- Conversione in legge del Regio decreto 15 agosto 1919, n. 1514, che stabilisce norme circa i contratti di affitto di fabbricati urbani e parte di essi serventi ad uso di botteghe, negozi, magazzini, uffici amministrativi e studi commerciali o professionali (122).
- Conversione in legge dei Regi decreti 4 gennaio 1920, n. 1, 15 febbraio 1920 n. 147, e 18 aprile 1920, n. 475, portanti provvedimenti diretti a mitigare le difficoltà dei cittadini e dei viaggiatori riguardo agli alloggi (134).
- Conversione in legge del Regio decreto 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 (121).

Conversione in legge del Regio decreto-legge 16 gennaio 1921, n. 13, portante provvedimenti sui poteri dei Commissari del Governo agli alloggi (135).

Conversione in legge del Regio decreto 3 aprile 1921, n. 331, contenente nuove norme per le locazioni dei negozi (123).

ONOREVOLI COLLEGHI. — Il Governo sottopone di nuovo al vostro esame la controversa materia dei fitti; e coi decreti legge già da voi tanto lungamente discussi nella passata legislatura presenta altresì il decreto n. 331 di quest'anno, emanato dopo lo scioglimento della Camera dei Deputati, contenente le modificazioni più urgenti apportate dal Senato ai predetti decreti e le norme relative alle controversie circa la locazione dei negozi, pure in conformità del vostro voto.

L'Ufficio centrale che già nella legislatura precedente aveva riferito sulla materia si è trovato concorde nel proporvi di dare nuovamente il vostro voto alle conversioni in legge nel testo medesimo da voi approvato e, quanto

all'ultimo decreto, ad evitare ripetizioni, vi propone di approvare le norme relative alle controversie in materia di locazione di negozi e di sopprimere i primi 3 articoli i quali contengono disposizioni di proroga di locazioni già comprese in sede più adatta ed organica, nel testo modificato del decreto legge 18 aprile 1920, n. 477.

Il vostro Ufficio centrale si onora pertanto di presentarvi accanto al testo ministeriale il testo conforme al vostro voto e che fa interamente suo, fiducioso che vorrete ridare al medesimo la vostra approvazione.

Addi 18 agosto 1921.

EINAUDI, *relatore.*

# SENATO DEL REGNO (N. 200-A e 203-A)

## RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

AMERO D'ASTE, *presidente*, EINAUDI, *segretario e relatore*  
SALVIA, MANGO e GAROFALO

SUI DISEGNI DI LEGGE

presentati dal *Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto*  
e da quello dell'*Industria e Commercio*

di concerto col *Presidente del Consiglio dei Ministri*, *Ministro dell'Interno*

NELLE TORNATE DEL 26 NOVEMBRE E DEL 1° DICEMBRE 1921

Conversione in legge del Regio decreto 8 novembre 1921, n. 1561, concernente la proroga dei contratti di locazione di appartamenti o case ad uso di abitazione (N. 200).

Conversione in legge del Regio decreto 28 luglio 1921, n. 1032, che modifica quello 3 aprile 1921, n. 331, relativo alle locazioni di locali adibiti ad uso di piccola industria, di commercio o professione o ad uso di ufficio (N. 203).

ONOREVOLI COLLEGHI. — Il Vostro Ufficio centrale si è nuovamente trovato, a distanza di pochi giorni, dinanzi a due decreti-legge relativi alla vasta materia dei fitti. Esso non ha potuto non constatare la situazione difficile, in cui il Parlamento viene a trovarsi, a causa della moltiplicazione di decreti-legge e del loro succedersi frequente con conseguenze non liete per l'autorità e la dignità stessa del lavoro legislativo. L'Ufficio centrale si augura, perciò, vivamente che questi siano gli ultimi decreti-legge sulla materia dei fitti e che infine una legislazione normale, organica, votata dal Parlamento,

venga a dare un po' di tranquillità al mercato delle abitazioni ed a togliere l'incertezza, nella quale tutti gli interessati, proprietari ed inquilini, vivono, e che i successivi decreti non diminuiscono ma sembrano quasi accrescere.

Passando ora all'esame dei due decreti-legge presentati al Senato, il primo, quello dell'8 novembre 1921, n. 1561, concernente la proroga dei contratti di locazione di appartamenti o case ad uso di abitazione, suscita ben più gravi dubbi.

Il decreto-legge è stato determinato, a detta del Governo, dall'urgenza di provvedere alle lo-

cazioni, le quali venivano a scadere il 30 giugno 1922 o alla data consuetudinaria più vicina. Siccome in parecchie città la data consuetudinaria di stipulazione di contratti di locazione di appartamenti si ha in principio dell'anno prossimo e talvolta anche prima, è sembrato necessario al governo di provvedere tempestivamente per un'ulteriore proroga dal 1° luglio 1922 al 30 giugno 1923.

Si può dubitare se questa assoluta urgenza esistesse, e la sollecitudine posta dal Senato nel votare nuovamente i disegni di legge già esaminati durante la legislatura scorsa ha chiarito come non sarebbe stato impossibile di ottenere dal Parlamento una sollecita discussione di questo problema importantissimo. Posta l'urgenza, il Governo ha ritenuto opportuno di limitarsi alla proroga di un anno e di accogliere percentuali intermedie tra quelle originariamente fissate nei decreti-legge e quelle votate dal Senato. Ne consegue che alcune notevoli differenze esistono tra le disposizioni del presente decreto-legge e quelle del testo del decreto 18 aprile 1920, n. 477, nella forma nuovamente votata dal Senato nella tornata del 25 novembre scorso.

Accenniamo soltanto alle principali:

1° La proroga è concessa soltanto fino al 30 giugno 1923 invece che al 30 giugno 1924.

2° Il decreto-legge non si occupa della quarta categoria, ossia delle abitazioni di valore minimo perchè queste già godevano della proroga sino al 30 giugno 1923.

3° Gli aumenti invece di essere del 30, 25, 20 e 15 % per le quattro categorie sono soltanto rispettivamente del 25, 15 e del 10 per cento per le prime tre categorie, nulla essendo innovato in confronto al testo del decreto dell'aprile 1920 per la quarta categoria, per la quale quel decreto non sanciva per il periodo di proroga dal 1° luglio 1922 al 30 giugno 1923 alcun ulteriore aumento.

4° La proroga si riferisce soltanto ai numeri 2, 3, 4 e 5 dell'art. 1 del decreto-legge 18 aprile 1920 escludendo il numero sei, il che vuol dire che non è concessa alcuna proroga a partire dal 1° luglio 1921 a coloro che:

a) sono iscritti nei ruoli dei sopraprofiti di guerra e dell'imposta sugli aumenti di patri-

monio per una somma non inferiore a 100 mila lire;

b) abbiano un patrimonio non inferiore ad un milione o un reddito netto non inferiore a 50 mila lire;

c) abbiano a disposizione parecchi appartamenti.

È noto che il Senato ha ritenuto opportuno di togliere ogni diritto di proroga, a partire dal 1° luglio 1921, solo a coloro che secondo la lettera c) hanno a disposizione parecchi appartamenti, e ciò per impedire la speculazione esercitata da intermediari a danno tanto di proprietari che di inquilini, ed a coloro che hanno un patrimonio non inferiore a un milione (parte della lettera b).

Non aveva cioè ritenuto il Senato che potessero essere privati dal diritto di proroga, concesso a tutti i cittadini:

1° I contribuenti all'imposta sui sopraprofiti, in quanto che essendo intervenuta la legge di avocazione completa dei sopraprofiti sarebbe stato ingiusto assumere, a criterio di capacità di pagare un fitto illimitatamente aumentato, una ricchezza che per legge dev'essere avocata e di fatto sta avocandosi per somme cospicue messe in luce, in ogni mese, dalle pubblicazioni del ministero delle finanze.

2° I contribuenti aventi un reddito netto dalle 50 mila lire in su, sia perchè a causa della svalutazione della moneta tale somma non appaiva più adeguata per indicare uno stato di ricchezza vera e propria, quanto e soprattutto perchè non è finanziariamente e politicamente opportuno di creare una nuova causa di opposizione dei contribuenti a sinceri accertamenti dei redditi soggetti all'imposta.

Attraversiamo un periodo di profonda trasformazione dei nostri ordinamenti tributari; durante il quale le probabilità di salvezza della finanza italiana stanno, in gran parte, nella capacità della finanza di accertare esattamente i redditi soggetti ad imposta di ricchezza mobile e alla nuova imposta complementare sul reddito. È assolutamente necessario che il contribuente si trovi dinanzi alla Finanza senza preoccupazioni all'infuori di quella dell'imposta da pagare; la quale è già abbastanza dura, date le necessità della finanza, perchè al contribuente

debba essere, oltre all'onere dell'imposta, fatto balenare il timore, che se confesserà o concorderà un reddito dalle 50 mila lire in su, egli possa essere lasciato in balia di un aumento inopinato di affitto o forse anche di licenziamento dall'alloggio occupato.

Notisi che questo timore non avrebbe gran peso, se fosse generale, se tutti cioè indistintamente gli inquilini si trovassero nella medesima posizione e per tutti scadessero le locazioni senza diritto di proroga. La generalità del timore e la impossibilità fisica di tutti gli inquilini di muoversi impedirebbero aumenti eccessivi; ma quando tutti gli inquilini hanno diritto alla proroga ed un'infinitesima parte soltanto è privata, questi pochissimi si troveranno a subire aumenti di prezzi di gran lunga sproporzionati a quelli che sarebbero la conseguenza della libertà in generale. Pochissimi essendo, per tal modo, gli appartamenti divenuti liberi, il prezzo di essi segue la legge del prezzo di monopolio e può ascendere a somme eccezionali.

Il contribuente perciò provveduto di un reddito di oltre 50 mila lire potrebbe essere costretto a pagare una fortissima parte di esso per aumento di fitto, sicchè egli farà ogni sforzo per ostacolare l'opera di accertamento degli agenti delle imposte, per non essere colpito dal duplice danno dell'imposta da pagare — e questo sarebbe il danno minimo — e dell'aumento di fitto — e questo è il danno maggiore. Da questa situazione sarebbe soprattutto danneggiato l'Erario.

Si può passare sopra a queste osservazioni, soltanto per l'imposta patrimoniale, la quale si riferisce ad una data passata e non ad una data futura; per essa gli accertamenti si riferiscono ad un'epoca fissa e il Tesoro corre minor rischio di essere danneggiato dall'interesse che ha il contribuente a non subire un danno privato.

Per tutte queste considerazioni l'Ufficio centrale ha discusso se non fosse stato opportuno di seguire per il presente decreto-legge il metodo già tenuto per la conversione in legge del Regio decreto 3 aprile 1921, n. 331. Per questo l'Ufficio centrale propose la soppressione degli articoli 1, 2 e 3, i quali prorogavano dal 1° luglio 1922, i contratti di locazione della prima

categoria di case che sarebbero scaduti al primo luglio 1922.

L'Ufficio centrale propose, ed il Senato votò, la soppressione dell'articolo predetto, non perchè fosse contrario alla proroga, ma perchè ritenne che essa fosse assorbita dalla proroga più lunga fino al 1° luglio 1924, stabilita, nel testo votato dal Senato, nel Regio decreto 18 aprile 1920, n. 477.

Anche qui, senza documento, si potrebbero sopprimere tutti i 5 articoli del decreto-legge; e ciò non vorrebbe dire reiezione della proroga proposta dal Governo; significherebbe semplicemente che la proroga minore proposta dal Governo sino al 1° luglio 1923 per le prime tre categorie è assorbita dalla proroga più lunga, sino al 1° luglio 1924, votata dal Senato.

Tuttavia l'Ufficio centrale non ha alcuna difficoltà a proporre invece che gli articoli 1 e 2 del presente decreto-legge siano modificati sostituendo ad essi gli articoli da 1 a 7 del testo già votato dal Senato nella seduta del 25 novembre scorso, del decreto 18 aprile 1920, n. 477.

A così breve distanza di giorni l'Ufficio centrale non saprebbe vedere alcuna ragione perchè il Senato debba modificare il suo voto, sia per la durata della proroga, sia per l'estensione della proroga medesima, sia per le percentuali di aumento nei successivi periodi della proroga.

Costituisce forse una *inelegantia iuris* il ripetere la medesima votazione a poca distanza di tempo, ma dell'uso della figura retorica dell'*iteratio* non ha la responsabilità il Senato, il quale si trova a dover esaminare successivi decreti-legge che riguardano sempre la medesima materia.

Avendo inteso il Senato, nel lungo esame del decreto fondamentale 18 aprile 1921, di formulare una legislazione la quale possa essere considerata se non definitiva, almeno durevole per un più lungo periodo di tempo, l'Ufficio centrale non può, senza mancare di rispetto alla volontà precisa dell'alto Consesso, proporre norme diverse da quelle che il Senato medesimo ripetutamente ha fatto sue.

Perciò anche l'art. 3 risulta così modificato da essere la riproduzione dell'articolo 9 del testo votato dal Senato, del decreto-legge 18 aprile 1920 (avvertendosi che il periodo dei due mesi in tale articolo previsto è da intendersi nel senso



di mesi interi secondo il calendario vigente e non di 60 giorni); e l'articolo 4 poi è così modificato da riprodurre testualmente l'ultimo capoverso dell'art. 22 del predetto testo.

A questo riguardo occorre fare presente un reclamo che l'Ufficio centrale ha ricevuto da parecchie Associazioni di inquilini, le quali sono rimaste penosamente sorprese dalla dizione usata nell'art. 4 del presente decreto-legge.

Così come è proposto dal Governo, l'art. 4 ha questo preciso significato:

che se il proprietario di una casa ha stipulato od ha fatto registrare prima dell'8 novembre 1921 un contratto con cui egli affittava a Caio l'appartamento ora locato a Tizio, Tizio non godrà dopo il 1° luglio 1922 o alla data consuetudinaria più vicina, di alcuna proroga. In questo modo, mentre il legislatore da un lato concede delle proroghe e ritiene opportuno di concederle per motivi di ordine pubblico, dall'altro canto nega le proroghe stesse a tutti quegli inquilini i quali abbiano avuto la disgrazia di aver avuto un proprietario più accorto degli altri, il quale abbia preordinato un contratto, probabilmente fittizio, con una testa di legno allo scopo di avere, alla prossima scadenza, libero il suo appartamento.

Il sistema delle proroghe è quello che è; ma il legislatore deve dire chiaramente se le proroghe siano concesse oppure no; esse devono essere concesse a tutti o negate a tutti; non concesse per la generalità e negate per taluni, scelti a caso, come accadrebbe se l'art. 4 fosse approvato nel testo governativo.

Forse il danno per gli inquilini dell'art. 4 non sarà in questa occasione molto diffuso, perchè non molti proprietari avranno avuto l'accortezza preveggiante di preordinare contratti simulati di affitto con terzi, sebbene, a quanto fu affermato dagli interessati, il numero non sia irrilevante; ma si può esser certi che fin d'ora saranno molti i proprietari i quali preordineranno fittizi contratti con terzi per l'anno 1923-1924. È molto probabile, e tale è certo stato l'avviso del Senato, che debba concedersi una nuova proroga fino al 30 giugno 1924; che cosa accadrà se per tal proroga sarà applicato un articolo simile all'art. 4 del presente decreto? e quale ragione

avrà il legislatore che l'avesse approvato oggi di non volerlo più per quell'altra occasione?

È vero che il Senato aveva affermato il principio della validità dei contratti stipulati tra locatori e terzi nel suo testo, e dal suo testo probabilmente il governo ha tratto il concetto affermato nell'art. 4; ma il significato dell'ultimo capoverso dell'art. 22 del testo votato dal Senato del decreto 18 aprile 1920 è profondamente diverso dal presente articolo 4. Allora si era alla fine di febbraio 1921 e si volle soltanto mantenere valore ai contratti di buona fede che erano stati stipulati in un'epoca parecchio anteriore e cioè prima del 15 dicembre 1920, nella quale nessuno ragionevolmente prevedeva che un successivo provvedimento avrebbe prorogato le locazioni, le quali venivano a scadere nel 1° luglio 1921.

L'art. 4 non manterrebbe probabilmente vigore ai contratti stipulati in buona fede, in una epoca nella quale era, con ogni probabilità, impossibile la preordinata frode alla volontà del legislatore, ma apre una via, per mettere, in dati casi, nel nulla, la volontà del legislatore medesimo.

Dopo aver in tal maniera reso omaggio a una fondata querela degli inquilini contro una norma che indubbiamente può rivolgersi ai loro danni, sia lecito affermare, conchiudendo, la maggiore bontà del sistema adottato dal Senato rispetto alle proroghe ed agli aumenti percentuali in confronto di quelli voluti dai successivi decreti-legge 18 aprile 1920, 3 aprile 1921 e 8 novembre 1921.

Col sistema dei decreti-legge di proroga, concessi all'ultimo momento e per breve periodo, si mantengono le due classi contrastanti in uno stato di perpetua agitazione. Ogni volta gli inquilini insorgono contro la proprietà edilizia per ottenere una nuova proroga e per negare contemporaneamente ogni aumento di fitto; ogni calcolo dell'avvenire è reso impossibile e si rende tanto più difficile la soluzione del problema edilizio.

Il sistema votato dal Senato potrà non essere perfetto; ma risponde almeno ad un requisito fondamentale che è quello di dare la sicurezza agli inquilini per un più lungo periodo di tempo ed uniforme per tutti, così da evitare che una

piccola classe di inquilini si trovi in balia dei propri padroni di casa e nella impossibilità di sfuggire ad eccessive pretese, per non sapere in quale altra categoria di abitazione rifugiarsi; d'altro canto offre alla proprietà edilizia un sistema di aumenti percentuali periodici e cumulativi, cosicchè alla data del 1° luglio 1924 i fitti possano adeguarsi meglio alla realtà e consentire all'industria edilizia di riprendere l'attività da tanti anni venuta meno.

Confrontando il voto del Senato con le norme dei tre decreti-legge sopraricordati, si ha che al 1° luglio 1923, secondo il sistema dei tre decreti-legge, i fitti sarebbero assoggettati ad un aumento cumulativo totale del 95 per cento per la prima categoria, del 50 per cento per la seconda, del 35 per cento per la terza e del 20 per cento per la quarta; invece gli aumenti votati dal Senato porterebbero, al 1° luglio 1924, ad un aggravio totale del 130, 100, 75 e 55 per cento rispettivamente.

Tanto l'una quanta l'altra scala di aumenti è puramente empirica; si può soltanto osservare che la scala di aumenti portata dai decreti-legge è certo notevolmente inferiore agli aggravii che, per aumenti d'imposta e di sovrimposte e per spese di riparazione, assicurazione ed amministrazione i proprietari hanno dovuto subire. Specialmente i proprietari della 4ª categoria, che sono quelli più numerosi, si trovano per testimonianze numerose e veritiere in condizioni spesso gravissime. L'aumento che in totale arriverà soltanto al 20 % non solo non è sufficiente a coprire gli aumenti delle imposte e sovrimposte e delle altre spese, ma lascia un disavanzo assai forte; cosicchè non è raro il caso di proprietari piccoli e modesti, di gente, la quale aveva investito tutto il proprio risparmio in piccole case, nella speranza di poter ottenere, nella tarda età, da queste i mezzi di sussistenza, i quali debbano assistere oggidì, forzatamente, alla scomparsa completa del loro reddito, mentre l'età e le malattie impediscono loro di ritornare al lavoro.

Gli aumenti votati dal Senato sono certamente insufficienti anch'essi a ridare ai proprietari il reddito di cui essi godevano prima della guerra, ma il distacco non è così forte, come col sistema dei tre decreti-legge.

Il sistema del Senato è un contemperamento approssimativo degli interessi delle due categorie, contemperamento, il quale lascia la speranza, del tutto esclusa dal sistema dei decreti-legge, che alla data del 1° luglio 1924, ove le condizioni monetarie si siano riassestate ed il livello dei prezzi sia diventato normale, il che non vuol dire uguale ai prezzi dell'anteguerra, non ci sia un distacco eccessivamente forte tra i fitti legali e i fitti di mercato.

Con queste osservazioni e con le modificazioni sopra indicate l'Ufficio Centrale vi propone di dare il voto favorevole al Regio decreto 8 novembre 1921.

Passando ora all'esame del secondo decreto-legge, quello del 28 luglio 1921, n. 1032, si osserva che esso ha per solo scopo di modificare, come chiarisce la relazione ministeriale, la data di applicazione della proroga per i locali adibiti per l'esercizio di piccole industrie, di commerci, professioni o ad uso di ufficio, onde togliere una troppo grande disparità di trattamento tra i contratti aventi scadenza a una data consuetudinaria e quelli aventi invece una data convenzionale. Il decreto-legge ha esteso la competenza delle Commissioni arbitrali a tutti i contratti scadenti nel periodo dal 1° agosto 1921 al 31 luglio 1922 e alla data consuetudinaria annuale o semestrale più prossima al 31 luglio 1922.

L'Ufficio Centrale riconosce la fondatezza della proposta del Governo e vi propone di approvarla.

Tuttavia ritiene che dal testo dell'articolo 1 del decreto-legge debbano essere cancellate le parole « qualunque sia la data della stipulazione di esso », perchè queste parole non hanno riferimento alla materia dell'articolo 13 (diventato art. 10 nel testo votato dal Senato) del regio decreto-legge 3 aprile 1921, n. 331, in virtù del quale le disposizioni del predetto decreto-legge non si devono applicare ai contratti aventi data certa anteriore al 1° novembre 1920 tra il locatore e conduttore ovvero tra il locatore ed i terzi.

Siccome il presente decreto 28 luglio 1921 ha per scopo di sostituire un nuovo articolo all'art. 4 del detto decreto 3 aprile 1921, se questa sostituzione fosse fatta secondo il testo

governativo si creerebbe una contraddizione in un medesimo decreto, fra il disposto dell'art. 4 modificato, il quale darebbe facoltà di adire le Commissioni arbitrali, *qualunque sia la data della stipulazione del contratto in corso*, e la disposizione dell'art. 13 che nega questa facoltà ai contratti aventi data certa anteriore al 1° novembre 1920.

È sembrato all'Ufficio centrale che questa contraddizione dovesse esser tolta mantenendo la dizione dell'art. 13 (diventato 10 nel testo del Senato) del decreto 3 aprile 1921.

Così pure, per le stesse considerazioni fatte per il decreto esaminato precedentemente, nel-

l'art. 2, oltre l'aggiunta proposta nel testo ministeriale all'art. 11 del R. D. Luogotenenziale 3 aprile 1921, n. 331, si sono riportate le modificazioni dal Senato già apportate a quest'articolo, per chiarire che si intende confermare il testo modificato.

Nessuna osservazione l'Ufficio centrale ha da fare intorno agli altri articoli di questo decreto di cui pure vi propone l'approvazione.

Addì, 17 dicembre 1921.

EINAUDI, *relatore.*

# SENATO DEL REGNO

(N. 203-A-bis, N. 363-A e N. 387-A)

## RELAZIONE DELL'UFFICIO CENTRALE

COMPOSTO DEI SENATORI

AMERO D'ASTE, *presidente*, EINAUDI, *segretario e relatore*,  
SALVIA, MANGO e GAROFALO

SUI DISEGNI DI LEGGE

presentati dal Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto

e da quello dell'Industria e Commercio

di concerto col Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Interno

NELLE TORNATE DEL 26 NOVEMBRE 1921 E 28 MARZO 1922

E IL 22 APRILE 1922

- Conversione in legge del Regio decreto 28 luglio 1921, n. 1032, che modifica quello 3 aprile 1921, n. 331, relativo alle locazioni di locali adibiti ad uso di piccola industria, di commercio o professione o ad uso di ufficio (N. 203).  
Conversione in legge del Regio decreto 13 marzo 1922, n. 282, che modifica quello 28 luglio 1921, n. 1032, relativo ai fitti dei negozi (N. 363).  
Conversione in legge del Regio decreto 9 aprile 1922, n. 449, che abroga l'articolo 4 del Regio decreto-legge 8 novembre 1921, n. 1561, relativo alla proroga dei contratti di locazione di appartamenti o case ad uso di abitazione (N. 387).

ONOREVOLI COLLEGHI. — Dei tre disegni di legge su cui si riferisce in questa relazione, i primi due riguardano la materia dei negozi e il terzo quella delle case di abitazione.

*Regio decreto 28 luglio 1921, n. 1032* (Stampato n. 203).

Su questo disegno di legge l'Ufficio centrale ha già riferito in precedente stampato; ma qui si riproduce la relazione, per comodità di esame:

« Il Regio decreto 28 luglio 1921, n. 1032, ha per solo scopo di modificare, come chiarisce la relazione ministeriale, la data di applicazione della proroga per i locali adibiti per l'esercizio di piccole industrie, di commerci, professioni o ad uso di ufficio, onde togliere una troppo grande disparità di trattamento tra i contratti aventi scadenza a una data consuetudinaria e quelli aventi invece una data convenzionale. Il decreto-legge ha esteso la competenza delle Commissioni arbitrali a tutti i

contratti scadenti nel periodo dal 1° agosto 1921 al 31 luglio 1922 e alla data consuetudinaria annuale o semestrale più prossima al 31 luglio 1922.

« L'Ufficio centrale riconosce la fondatezza della proposta del Governo e vi propone di approvarla.

« Tuttavia ritiene che nel testo dell'articolo 1 del decreto-legge debbano essere cancellate le parole « qualunque sia la data della stipulazione di esso », perchè queste parole non hanno riferimento alla materia dell'articolo 13 (diventato articolo 10 nel testo votato dal Senato) del Regio decreto-legge 3 aprile 1921, n. 331, in virtù del quale le disposizioni del predetto decreto-legge non si devono applicare ai contratti aventi data certa anteriore al 1° novembre 1920 tra il locatore e conduttore ovvero tra il locatore ed i terzi.

« Siccome il presente decreto 28 luglio 1921 ha per scopo di sostituire un nuovo articolo all'art. 4 del detto decreto 3 aprile 1921, se questa sostituzione fosse fatta secondo il testo governativo si creerebbe una contraddizione in un medesimo decreto, fra il disposto dell'art. 4 modificato, il quale darebbe facoltà di adire le Commissioni arbitrali, *qualunque sia la data della stipulazione del contratto in corso*, e la disposizione dell'art. 13 che nega questa facoltà ai contratti aventi data certa anteriore al 1° novembre 1920.

« È sembrato all'Ufficio centrale che questa contraddizione dovesse esser tolta mantenendo la dizione dell'art. 13 (diventato 10 nel testo Senato) del decreto 3 aprile 1921.

« Così pure, per le stesse considerazioni fatte per il decreto esaminato precedentemente, nell'art. 2, oltre l'aggiunta proposta nel testo ministeriale all'art. 11 del decreto luogotenenziale 3 aprile 1921, n. 331, si sono riportate le modificazioni del Senato già apportate a quest'articolo, per chiarire che si intende confermare il testo modificato.

« Nessuna osservazione l'Ufficio centrale ha da fare intorno agli articoli di questo decreto di cui vi propone l'approvazione ».

*Regio Decreto 13 marzo 1922, n. 282. (Stampato n. 363).*

Il vostro Ufficio centrale accetta il criterio informatore del decreto-legge, quale è esposto

dal Governo. Trattasi di risolvere in primo luogo un dubbio di interpretazione sollevato in occasione del Regio decreto 28 luglio 1921, di cui sopra. Il Governo propone di sostituire alla dizione « scadenza più vicina al 31 luglio 1922 » quella « scadenza consuetudinaria più vicina al 31 luglio 1922, qualora la scadenza stessa sia posteriore al detto giorno ». La proposta ha per iscopo di tener conto delle esigenze speciali di alcune città italiane.

L'Ufficio centrale consente nella proposta del Governo; ed anzi, essendo dinanzi a voi ancora, come già esposto prima, il precedente decreto 28 luglio 1921, vi propone, allo scopo di evitare sconcordanze, di modificare altresì in tal senso l'articolo 1, comma terzo, del detto decreto.

Un altro chiarimento introduce il decreto nel suo art. 2 e posto in relazione all'art. 7 del Regio decreto 3 aprile 1921, n. 331, già stato presentato ai vostri suffragi ed approvato da voi, per quanto tocca l'art. 7, senza modificazione. Diceva l'art. 7 che la Commissione arbitrale, istituita per i locali destinati ad uso di piccole industrie, di commercio o di professione, potesse concedere una proroga, ma solo « per un altro ed ultimo anno, al fine che il conduttore possa procurarsi nuovi locali per l'esercizio di un negozio ».

Osserva il Governo che le Commissioni arbitrali si trovarono spesso in disaccordo le une colle altre. Talune dopo aver consentito una prima proroga, anche di breve durata negarono assolutamente la seconda; mentre altre concessero la seconda e la terza proroga, purchè entro i limiti dell'anno. L'Ufficio centrale opina che bene abbia provveduto il Governo ad eliminare tali disparità; ma abbia ecceduto, concedendo senz'altro alla Commissione la facoltà di concedere a tutti proroghe sino al 31 luglio 1923. In tal modo vi potrà essere chi ottiene proroghe anche di due anni, creando nuove disparità, che provocheranno nuove lagnanze, con nuove domande di proroghe e così all'infinito. L'Ufficio perciò vi propone di consentire nel concetto perequativo ministeriale, con la facoltà di ottenere nuove proroghe a chi già ne abbia ottenuta una o più, a condizione che il complesso delle proroghe non superi l'anno e non si vada oltre il 31 luglio 1923.

R. Decreto 9 aprile 1922, n. 149 (Stampato n. 387).

Questo decreto-legge è un omaggio ad una precedente Vostra deliberazione, con cui il Senato, ascoltando i voti degli inquilini, modificava l'articolo 4 del decreto 8 novembre 1921, n. 1561, nel senso che i contratti stipulati fra il locatore ed i terzi avessero efficacia anche di fronte all'inquilino *non* se aventi data anteriore all' 8 novembre 1921, *ma* solo se aventi data certa anteriore al 15 dicembre 1920.

Ora il Governo Vi propone di abrogare l'articolo 4 togliendo così gli inconvenienti segnalati dal Senato e l'Ufficio centrale, i quale

ritiene che il principio di mantener valore ai contratti di buona fede stipulati fra il locatore ed i terzi debba essere applicato, come il Senato volle nell'ultimo comma dell'articolo 22 del testo modificato del Regio decreto legge 18 aprile 1920, n. 477, solo ai contratti aventi data certa anteriore al 15 dicembre 1920, non può non essere lieto del pronto riconoscimento della bontà della sua e Vostra tesi e Vi propone perciò di dare a questo ed ai precedenti decreti, con le modificazioni per questi indicate, il Vostro favorevole suffragio.

Addì 10 maggio 1922.

EINAUDI, *relatore*



---

Senato della Repubblica

[www.senato.it](http://www.senato.it)