(N. 171-A bis)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Relazione della minoranza della Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge sulle locazioni

(RELATORI MONTAGNANI *e* LOCATELLI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro dell'Interno

e col Ministro dei Lavori Pubblici

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 1953

Comunicata alla Presidenza il 27 settembre 1954

Norme in materia di locazioni e sublocazioni di immobili urbani.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500)

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 171 « *Norme in materia di locazioni e sublocazioni di immobili urbani* » presentato nel novembre 1953 dai ministri Azara, Fanfani e Merlin e fatto proprio dall'attuale Governo è corredato di una relazione introduttiva, breve ma sostanziata di una serie di affermazioni che tendono a giustificare l'intento vero ed unico del progetto che è quello di aumentare i canoni delle locazioni.

Le « ragioni » ministeriali, che sono quelle stesse che ognuno ha letto e può continuare a leggere sulla stampa padronale, costituiscono la base delle argomentazioni della maggioranza dei membri della Commissione speciale e rappresentano la trama della relazione elaborata dal collega Piola. Noi vogliamo rilevarle e confutarle, non per desiderio di polemica, ma perchè riteniamo doveroso offrire alla ponderata riflessione degli onorevoli colleghi, argomenti e cifre obiettivi in modo che ognuno possa assumere le proprie decisioni con senso di responsabilità ed adeguata cognizione del problema.

Afferma la relazione ministeriale, e le fa eco quella di maggioranza, che l'incremento delle costruzioni edilizie « per effetto delle note provvidenze legislative e della iniziativa privata » offre la certezza di un ritorno alla normalità e cioè all'equilibrio del mercato edilizio, in un breve lasso di tempo, ipotizzato in quattro anni, in un primo momento, e protratto poi a sei e cioè fino al 1960.

* * *

Una comparazione affrettata e fiduciosa dei dati forniti dall'« Istituto centrale di statistica » e riguardanti il numero complessivo delle abitazioni, occupate e non occupate, delle stanze o vani utili, il numero medio di stanze per abitazione ed il numero medio di persone per stanza al 21 aprile 1931 ed al 4 novembre 1951, nel complesso della Nazione, offre questi risultati:

a) al 4 novembre 1951 esistevano in Italia 11.262.937 abitazioni, con 35.567.721 vani utili, per una popolazione di 47.020.536 abitanti;

b) al 21 aprile 1931 si avevano 9.700.770 abitazioni, con 31.690.631 vani utili, per una popolazione di 41.651.617 abitanti.

La popolazione è aumentata, quindi di 5.368.919 unità, pari al 12,9 per cento, le abitazioni sono aumentate di 1.562.167 unità, pari al 16,1 per cento ed i vani utili sono aumentati di 3.877.090 unità, pari al 12,2 per cento. E mentre nel 1931 ogni abitazione contava in media vani 3,3 ed ogni vano era occupato in media da persona 1,31, nel 1951 ogni abitazione conta in media 3,15 vani ed ogni vano è occupato in media da 1,33 persone.

Apparentemente, quindi, la situazione nel 1951 è quasi invariata nei confronti di quella del 1931 ed è notevolmente migliorata rispetto a quella del 1947, anno in cui si aveva un complesso di 31.474.124 stanze con persone 1,48 per stanza.

Il miglioramento non sarebbe di scarso rilievo se si considera che nello spazio di quattro anni si sarebbe *avuto un aumento di quattro milioni di vani*, mentre dai dati sulle opere di ricostruzione, sopraelevazione ed ampliamenti e sulle nuove costruzioni pubblicati nell'« Annuario statistico italiano » del 1951 (pagina 236, tavola 242) risulta che dal 1946 al 1950 *sono state dichiarate abitabili complessivamente 625.301 stanze.*

Non è facile spiegare questo mistero statistico-propagandistico. E certo che i dati forniti dal censimento del 4 novembre 1951 sono falsi. Uno degli espedienti usati per tale falsificazione è ormai noto. Gli ufficiali del censimento ricevettero l'ordine di calcolare e segnare sulla scheda come stanza utile le cucine e ogni altro vano « che abbia luce ed aria diretta, cioè che sia illuminata ed aereata direttamente attraverso aperture nei muri esterni o nei muri dei cortili o attraverso lucernari e sia di ampiezza sufficiente a contenere almeno un letto ». Perciò tutte le soffitte, gli abbaini, le cantine; i ripostigli di un metro per due, sono divenuti « stanze utili », ed in tal modo il numero complessivo di stanze utili è stato inflazionato di oltre tre milioni e mezzo, raggiungendo il cospicuo totale di 33.585.360.

L'ingegnere Ripamonti, presidente dell'Istituto autonomo case popolari di Milano e presidente della Associazione nazionale fra gli Istituti case popolari d'Italia, democristiano

ed esperto in materia, ha dimostrato in una organica relazione che il numero dei vani effettivi nel novembre 1951 era di 22.954.469 e cioè di oltre dieci milioni in meno di quelli vantati dall'« Istat » e quindi l'indice nazionale di affollamento non era di 1,38, bensì di 2,02.

Qui ci conviene approfondire l'indagine esaminando la situazione nei suoi aspetti generali ed in alcuni aspetti particolari di singolare significato.

All'epoca della Liberazione la situazione era la seguente.

A seguito delle operazioni belliche e particolarmente dei bombardamenti indiscriminati dell'aviazione anglo-americana erano andati distrutti in Italia 1.900.000 vani. Se si aggiungono almeno 750.000 non costruiti fra il 1940 ed il 1945, si ha un totale di 2.650.000 vani mancanti, senza contare i 4.650.000 vani più o meno gravemente danneggiati.

All'epoca attuale si può sostenere che *grosso modo* le riparazioni alle abitazioni danneggiate sono quasi completate. Le nuove costruzioni, specie dopo il 1947, ed in particolare, durante il quinquennio 1948-53 sarebbero state ingentissime, sopratutto per l'intervento dello Stato.

L'onorevole democratico cristiano Rocchetti, per esempio, ebbe ad affermare che « ...di fronte alle necessità del fabbisogno post-bellico di sette milioni di vani, ne abbiamo costruito sei milioni » (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati. Resoconto del 12 febbraio 1952, pagina 35). A rincalzo di questa fragorosa menzogna sono seguite dichiarazioni ufficiali, parlate e scritte, di ministri, parlamentari e giornalisti.

Poichè oltre un milione e mezzo di vani sarebbero stati costruiti, secondo le dichiarazioni ufficiali, nel corso del 1952 e del 1953, ciò significherebbe che il fabbisogno di alloggi sarebbe ormai largamente coperto, ma in realtà i clamori propagandistici non possono coprire l'enorme penuria di abitazioni che permane con dolorosa imponenza.

L'azione diretta dello Stato per i cinque esercizi correnti da quelli del 1948-49 a quello 1952-53 ha permesso la costruzione di abitazioni per un importo complessivo di 265 miliardi di lire. Lo Stato, cioè, si è impegnato a contribuire al parziale pagamento del servizio trentacinquennale di ammortamento di interessi per un importo che complessivamente ha permesso di costruire, nei cinque anni, circa 500.000 vani, da parte degli Istituti autonomi case popolari, I.N.C.I.S., Enti locali, Enti vari e Cooperative edilizie.

Se si tiene presente che nel corso del quinquennio considerato, l'I.N.A.-Casa (Piano Fanfani) ha costruito 160.000 vani, la massa della produzione edilizia sovvenzionata risulta di circa 650.000 vani, e cioè mediamente di 130.000 vani l'anno. Secondo dichiarazioni ufficiali dell'onorevole Merlin, allora Ministro dei lavori pubblici « dal 1947 al 1952, lo Stato direttamente e indirettamente ha costruito 945.000 stanze; l'industria privata ne ha costruite 730.000 ». Una pubblicazione delle Nazioni Unite « Bulletin économique pour l'Europe », Deuxième trimestre 1953, vol. 5, n. 3, tav. IX, calcola che gli alloggi terminati in Italia dal 1948 al 1952 incluso assommano a 258.700, corrispondenti a meno di 1.000.000 di vani. Se, prendendo per buone le cifre governative, si aggiungono i 900.000 vani che si sarebbero costruiti nel 1953, si arriva a circa 1.900.000 vani complessivamente costruiti dall'edilizia privata e da quella sovvenzionata in sei anni, ad una media annuale di 320.000 vani, corrispondenti a circa 250.000 stanze utili.

L'esiguità di tali cifre appare evidente se si considera che, secondo calcoli assai prudenti elaborati dall'Ufficio studi della Confindustria, i vani necessari per tornare all'indice di affollamento d'anteguerra, indice tutt'altro che soddisfacente del resto, sarebbero di poco inferiori ai 6.000.000.

Un calcolo corretto ed eseguito anche per tener conto del fabbisogno di alloggi secondo un certo ordine di urgenza e quindi di priorità deve essere articolato e deve tener conto delle urgenti necessità di:

a) eliminare le abitazioni di fortuna in caverne, grotte, baracche, ecc.;

b) contenere e ridurre progressivamente la coabitazione;

c) provvedere di alloggi i nuovi nuclei familiari;

d) ridurre il grado di affollamento negli alloggi attualmente occupati, in limiti sopportabili;

e) eliminare gli alloggi dichiarati inabitabili dal punto di vista igienico-sanitario.

Questo calcolo è stato eseguito dal già citato ingegnere Ripamonti e da esso si rileva che il fabbisogno complessivo di vani può essere così precisato:

numero 650.000 vani per provvedere la casa alle famiglie occupanti abitazioni proprie;

numero 2.350.000 vani per eliminare la coabitazione;

numero 2.000.000 vani per contenere in limiti sopportabili il grado di affollamento negli alloggi;

numero 1.500.000 vani per eliminare gli alloggi inabitabili dal punto di vista igienico-sanitario (1).

A tale fabbisogno devesi aggiungere il numero dei vani da costruirsi ogni anno per provvedere la casa ai nuovi nuclei familiari e tale numero è restrittivamente previsto in 350.000.

Se si vuole attenuare la tensione esistente sul mercato edilizio ed avvicinarsi all'equilibrio fra domanda ed offerta di un bene essenziale qual'è la casa si dovranno costruire, nei prossimi sei anni, non meno di 8.500.000 vani.

Poichè è ormai fenomeno diffuso, noto e deprecato che le abitazioni di lusso o comunque accessibili soltanto ai ceti abbienti abbondano ed anzi vengono denunciate cifre preoccupanti di alloggi che restano vuoti a causa dell'alto livello dei canoni di affitto, è evidente che il massiccio fabbisogno sopra esposto si riferisce in prevalenza ad alloggi di tipo economico e popolare.

Poniamo a confronto il fabbisogno previsto per il prossimo sessennio ed il numero dei vani costruiti nei sei anni decorsi e si avrà la misura della inconsistenza di quanto è stato costruito fino ad oggi, specialmente per ciò che attiene al doveroso ed insostituibile intervento dello Stato. La carenza di alloggi non si è quindi attenuata ed anzi la crisi dell'abitazione si fa ogni giorno più allarmante e, perdurando questo stato di cose, una forte aliquota della popolazione è costretta ogni anno a risolvere il proprio problema dell'alloggio e sopraffollando quelli esistenti o provvedendo con mezzi di fortuna alla formazione di un qualsiasi tipo di abitazione. Da un lato si genera, quindi, il fenomeno di un progressivo e costante sovraffollamento di quelle poche abitazioni con affitti relativamente modesti, e dall'altro, il dilagare tanto ai margini dei grandi e medi agglomerati urbani, come nelle borgate e nei centri rurali, di alloggi di fortuna, costituiti di cantine, solai, baracche o da grotte scavate nel tufo.

I tipi di abitazione, che in tal modo si generano sia dalla primitiva struttura esistente, che dalle condizioni naturali e ambientali più o meno favorevoli entro le quali sono costretti a sorgere, sono i « tuguri » e cioè la più infima espressione della casa, ed in pari tempo il più indegno prodotto di una società organizzata in modo tale, nei suoi rapporti economici e sociali, da consentire il sorgere e il perdurare di tale bruttura. L'entità del fenomeno è stata posta in luce nella seguente tabella riassuntiva che trovasi a pagina 78 del volume I della *Inchiesta sulla miseria in Italia* — « Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla » — Relazione generale, volume I, 1953.

---

(1) Dr. ing. CAMILLO RIPAMONTI, *Fabbisogno di alloggi e intervento dello Stato*, I.A.C.P., Milano.

FAMIGLIE IN ABITAZIONI CON OLTRE QUATTRO PERSONE PER STANZA O IN ABITAZIONI IMPROPRIE PER RIPARTIZIONI TERRITORIALI

(Dati assoluti e % sul totale delle famiglie).

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Complesso	%	Con oltre quattro persone	%	Soffitte, cantine ecc.	%	Baracche, grotte ecc.	%
Nord	148.000	2,9	49.000	0,9	76.000	1,5	23.000	0,4
Centro	103.000	4,9	34.000	1,6	42.000	2,0	27.000	1,3
Sud	443.000	15,5	340.000	12,0	71.000	2,6	32.000	1,1
Isole	175.000	11,6	122.000	8,3	43.000	2,7	10.000	0,7
ITALIA	869.000	7,5	545.000	4,7	232.000	2,0	92.000	0,8

Dunque vi sono in Italia 232.000 famiglie, pari al 2 per cento della popolazione, che abitano in cantine, soffitte, magazzini (abitazioni improprie); 92.000 famiglie, pari allo 0,8 per cento della popolazione, che vivono in baracche e grotte; 545.000 famiglie, pari al 4,7 per cento della popolazione, che vivono in abitazioni sovraffollate con oltre quattro persone per vano. L'analisi estesa alle abitazioni con oltre tre persone e con oltre due ha dato rispettivamente le cifre che seguono: 1.078.000 famiglie, pari al 9,3 per cento della popolazione e 1.391.000 famiglie pari al 12 per cento della popolazione.

Le famiglie che vivono in abitazioni affollate risultano essere 4.162.000, pari al 35,9 per cento della popolazione.

Ciò significa che circa dodici milioni di italiani vivono nei tuguri o in abitazioni sovraffollate e che altri diciotto milioni non fruiscono di un alloggio adeguato.

Anche il collega senatore Schiavi, che senza alcun dubbio possiede una lunga e forte esperienza in materia, in un suo ordine del giorno, presentato alla Commissione e non votato per l'arbitrario veto del Presidente, dopo aver esposta la situazione che sopra si è descritta indicava fra l'altro l'impegno per il Governo di « *far costruire annualmente, a partire dal 1954, non meno di 700.000 vani di abitazione di carattere popolare ed economico,* affidandone la costruzione agli Istituti delle case popolari, all'I.N.A.-Casa, all'I.N.C.I.S., all'U.N.R.R.A.-Casas e alle Cooperative edilizie per alloggi popolari in condominio ».

Il progettato aumento degli affitti non solo non migliorerà una siffatta situazione ma anzi costringerà un numero imprecisabile, ma certo cospicuo, di famiglie a ridurre ulteriormente i vani a propria disposizione e costituirà quindi un ulteriore incentivo all'estensione della piaga del tugurio e del sovraffollamento.

* * *

La relazione ministeriale e quella dell'onorevole Piola ritengono sia indispensabile « diminuire sensibilmente il distacco fra l'indice medio dei canoni bloccati e quello dei canoni di libera contrattazione » e cioè, detto in modo più chiaro, sostengono essere « indispensabile

un aumento dei canoni delle locazioni ». Questa « esigenza » troverebbe le sue ragioni nelle seguenti considerazioni:

1) « le pigioni relative a locazioni prorogate di immobili destinati ad uso di abitazione sono aumentate alla data odierna di circa nove volte rispetto ai canoni corrisposti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669; le pigioni relative ad immobili destinati ad uso diverso da quello di abitazione, da 35 a 37 volte, mentre i canoni di libera contrattazione raggiungono un livello che sembra si aggiri intorno alle 100 volte »;

2) si deve evitare che si incrementi la penuria di abitazioni a causa della mancata opera di manutenzione e di ricostruzione;

3) si produrrà (con l'aumento dei canoni) una riduzione delle locazioni del mercato libero, in modo « che la distanza fra gli uni e gli altri canoni, verrà, ad un dato momento a scomparire o a divenire, quanto meno, di scarsa rilevanza... »;

4) l'adeguamento dei canoni bloccati impedirà che si prolunghi una situazione *abnorme* per la quale il prezzo dell'abitazione incide sulle retribuzioni in maniera diversa. (« Retribuzioni false »).

Il disegno di legge, prevede un aumento del canone annuo nella misura del 20 per cento e tale aumento si dovrebbe applicare ciascun anno sull'ammontare del canone corrisposto nell'anno precedente, e non sul canone corrisposto alla data di entrata in vigore della legge, il che significa che alla fine del 1960 il canone di affitto sarà superiore del 300 per cento a quello attuale. Volendosi fare alcuni esempi concreti si registrerebbe la seguente successione di aumenti:

CANONI MENSILI PRATICATI A ROMA

(dopo le variazioni verificatesi dal 1945 al 1953).

1953	*1955*	*1956*	*1957*	*1958*	*1959*	*1960*
3.800	4.560	5.470	6.560	7.835	9.045	11.280
5.516	6.619	7.940	9.530	11.435	13.720	16.465
6.552	7.760	9.315	11.175	13.410	16.090	19.310
7.500	9.000	10.800	12.960	15.350	18.420	22.105
9.000	10.800	12.960	15.350	18.420	22.105	26.525

Esaminiamo su quali basi poggiano le giustificazioni governative e quali sarebbero le presumibili conseguenze dei progettati aumenti.

Incominciamo a considerare l'entità degli aumenti verificatisi fino ad oggi.

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E AUMENTI DA ESSI INTRODOTTI

	Case	Altri locali
Decreto legislativo luogotenenziale 18 ottobre 1945	dal 15 al 60 per cento	dal 40 al 140
Decreto legislativo luogotenenziale 27 febbraio 1947	dal 15 al 25 per cento	100 per cento
Decreto legislativo 23 dicembre 1947	dal 20 al 50 per cento	30 per cento
Decreto legislativo 30 dicembre 1948	30 per cento	50 per cento
Legge 23 maggio 1950	50 per cento	100 per cento
Decreto legislativo 21 dicembre 1951	25 per cento	25 per cento

CALCOLO ESEMPLIFICATIVO

	Case	Altri locali
Fitto base	600	2.000
1945	960	4.800
1946	1.200	9.600
1947	1.800	12.480
1948	2.400	18.720
1950	3.600	37.440
1951	4.800	56.160
1952	6.000	72.200

I canoni degli immobili adibiti ad uso di abitazione risultano aumentati di dieci volte e quelli degli immobili destinati ad usi diversi da quello dell'abitazione di trentasette volte. Tuttavia ciò è vero se si considera il puro canone, ma non è più vero se si tiene conto degli oneri accessori e cioè portierato, luce, acqua, ecc. che maggiorano l'affitto in una misura variabile dal cinquanta al cento per cento. Nella maggioranza dei casi all'inquilino viene accollato l'onere supplettivo delle riparazioni e della normale manutenzione.

Si può affermare che in generale l'onere complessivo dell'inquilino sta fra le diciotto e le venti volte quello del 1945.

Si deve aggiungere che i padroni di casa beneficiano di cospicui supplementi nei casi assai numerosi in cui l'inquilino abbia subaffittato una parte dell'appartamento. Questi supplementi sono molto elevati; si consideri che per la sola legge 23 maggio 1950 essi vanno dal settantacinque al duecento per cento.

Nè si può tacere che nella concreta realtà gli aumenti dei canoni sono stati imposti in misura superiore a quella legale approfittando della posizione di ineguaglianza economica dei contraenti e della diffusa ignoranza della congerie di leggi che regola la materia.

Esaminiamo ora le conseguenze che si avrebbero sui bilanci delle singole famiglie qualora i deprecati aumenti avessero luogo.

I salari effettivi degli operai per le seguenti categorie di industria si sono aggirati nel 1953 sui seguenti livelli medi:

Estrattive	34.560
Alimentari	26.880
Tessili	27.648
Metalmeccanici e mezzi di trasporto .	37.632
Diverse	31.872
Elettricità	47.232

Il livello degli stipendi degli impiegati dell'industria in genere è stato, nel 1953, di 44.000 lire circa e quello degli impiegati statali di 40.000 lire.

Consideriamo in concreto due categorie del settore dell'industria e cioè metalmeccanici e chimici e due impiegati, uno dell'industria ed uno statale. Le retribuzioni degli oneri si riferiscono a ventisei giornate di otto ore lavorative, al netto delle ritenute a carico del lavoratore. Sono comprensive dell'indennità di contingenza e delle altre indennità a carattere continuativo, nonchè degli assegni familiari per la moglie e due figli a carico. Anche gli stipendi degli impiegati sono considerati comprensivi di tutte le indennità ed al netto delle trattenute.

L'affitto attuale si presume ammontante a 4.000 lire mensili.

INCIDENZA DEI MINACCIATI AUMENTI SULLE RETRIBUZIONI DEI LAVORATORI

	Reddito mensile	Reddito disponibile dopo aver pagato l'affitto						
		1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Chimici.								
Operaio specializzato	42.891	38.891	38.091	27.131	35.979	34.597	32.939	30.949
Operaio qualificato	39.702	35.702	34.902	33.942	32.490	31.408	29.750	37.760
Manovale specializzato	38.263	34.263	33.463	32.503	31.351	29.969	28.311	26.321
Manovale comune	36.124	32.124	31.324	30.364	29.212	27.830	26.172	24.182
Metalmeccanici.								
Operaio specializzato	43.827	39.827	39.027	38.067	36.915	35.553	33.875	31.885
Operaio qualificato	40.302	36.302	35.502	34.542	33.390	32.008	30.350	28.360
Manovale specializzato	39.055	35.055	34.255	33.295	32.143	30.761	29.103	27.113
Manovale comune	37.352	33.352	32.552	31.592	30.440	29.058	27.400	25.410
Impiegati.								
Impiegato industriale	44.000	40.000	39.200	38.240	37.088	35.706	34.048	32.058
Impiegato statale	40.000	36.000	35.200	34.240	33.088	31.706	30.048	28.058

Dalla tabella sopra esposta si rileva che mentre l'incidenza media del fitto varia oggi dall'otto al dodici per cento delle retribuzioni di varie categorie di operai ed impiegati, essa salirebbe con rapida progressione fino a raggiungere il trenta per cento.

Ciò significa che un lavoratore il quale attualmente, dopo aver pagato il fitto, dispone di una cifra mensile variabile dalle 30 alle 38.000 lire, con le quali deve alimentare se stesso e la famiglia, pagare il gas e la luce, vestirsi e vestire la moglie e la prole, provvedere all'educazione scolastica dei figli, affrontare gl'imprevisti e così via, quello stesso lavoratore dovrebbe provvedere negli anni seguenti alle stesse necessità disponendo di somme

sempre minori, fino a farvi fronte nel 1960 con introiti variabili dalle 32.000 alle 24.000 lire a seconda della categoria e della qualifica.

E ciò presupponendo invariati i prezzi dei generi di largo consumo, dei servizi e di quanto è fondamentale per vivere, il che non è, in quanto tali prezzi mostrano una continua tendenza al rialzo, tanto che si può parlare di una « inflazione invisibile » la quale tuttavia fa sentire i suoi effetti nefasti sui bilanci dei ceti meno abbienti ed in special modo su quelli a reddito fisso.

Non da molto tempo sono state aumentate le tariffe ferroviarie, del venticinque per cento per i viaggiatori e del dieci per cento per le merci; in precedenza erano state aumentate le tariffe telefoniche ed elettriche. In seguito a quegli aumenti il prezzo di una conversazione telefonica è aumentato del trentatrè per cento ed il prezzo dell'energia elettrica del dieci per cento.

Secondo i dati statistici il costo della vita nel settembre del 1953 era aumentato del 6 per cento rispetto al 1951 e nel settembre 1954 è superiore del 5 per cento al corrispondente mese del 1953. Alcuni generi alimentari di prima necessità hanno però subìto aumenti superiori.

All'inizio dell'estate 1953 si ebbe l'aumento della tassa di bollo. In questo modo per quanto riguarda la carta bollata che costituisce una delle ricorrenti forme di persecuzione fiscale e poliziesca dei cittadini, ai fogli prima in vigore di 16, 24, 32, 40, 60, 80 lire per gli atti civili e di 25, 35, 45, 85, 115 lire per gli atti giudiziari, sono stati sostituiti i nuovi tagli da lire 100, 200, 300, 400. In tal modo un cittadino per partecipare ad un pubblico concorso, e cioè *per chiedere lavoro* deve spendere per bolli non più 717 lire, bensì 2.600 lire, con un aumento del 400 per cento circa; per iscrivere a ruolo una causa — perchè, ad esempio, un inquilino possa iniziare un procedimento giudiziario contro un padrone di casa prepotente ed esoso — dovrà corrispondere come minimo 10-12 mila lire.

Del resto questo non è che uno dei tanti aumenti delle imposte e delle tasse decisi dal Governo ed approvati dalla magioranza democristiana.

I prezzi, dunque, aumentano ed il Governo, con la sua politica economica, ne incrementa la costante ascesa; ma, anche ammessa la staticità dei prezzi, l'incisione dei progettati aumenti dei fitti sulle retribuzioni, significherebbe che ogni futuro miglioramento economico (la cui necessaria conquista implica tanto sacrificio e tante lotte per i lavoratori) fino alla concorrenza di circa 10.000 lire mensili, passerebbe automaticamente nelle tasche dei proprietari di casa ed in misura di gran lunga prevalente nelle casseforti delle grosse società immobiliari.

Nel valutare le retribuzioni citate non si può astrarre dal preoccupante fenomeno della disoccupazione, in quanto si può affermare che non esiste famiglia di lavoratore la quale non abbia a carico diretto o indiretto, totale o parziale, qualche congiunto disoccupato.

I dati riassuntivi sulla disoccupazione sono i seguenti:

Disoccupazione (iscritti agli uffici di collocamento):

Media mensile	1951	. . . .	1.938.000
» »	1952	. . . .	2.073.000
» »	1953	. . . .	2.232.000
» »	1954	. . . .	2.300.000

Perchè si possa meglio valutare la consistenza dei redditi della maggioranza delle famiglie italiane riportiamo una serie di dati tratti dagli « Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla », Relazione generale, vol. I, pagg. 70 e segg.

FAMIGLIE SECONDO LA FREQUENZA SETTIMANALE DI ACQUISTI DI CARNE

NUMERO DI ACQUISTI SETTIMANALI	FAMIGLIE	
	Dati assoluti	%
Nessun acquisto	4.428.000	38,2
Un acquisto	3.188.000	27,5
Due acquisti	1.774.000	15,3
Tre acquisti	1.043.000	9,0
Quattro acquisti	498.000	4,3
Cinque e più acquisti	661.000	5,7
Complesso	11.592.000	100,0

L'indagine dà come risultato che 4 milioni e 400 mila famiglie italiane non consumano mai carne e 4 milioni e 200 mila circa la consumano una sola volta la settimana.

FAMIGLIE SECONDO IL CONSUMO GIORNALIERO *PRO-CAPITE* DI ZUCCHERO

CLASSI DI CONSUMO GIORNALIERO	FAMIGLIE	
	Dati assoluti	%
Consumo nullo	1.750.000	15,1
Da 0 a 5 grammi	637.000	5,5
Da oltre 5 a 10 grammi	1.078.000	9,3
Da oltre 10 a 15 grammi	1.170.000	10,1
Da oltre 15 a 20 grammi	1.252.000	10,8
Da oltre 20 a 30 grammi	1.994.000	17,2
Da oltre 30 a 40 grammi	1.543.000	13,3
Oltre 40 grammi	2.168.000	18,7
Complesso	11.592.000	100,0

A commento di questa tabella basta sottolineare che un milione e 750 mila famiglie, e cioè circa sette milioni di italiani, non consumano zucchero.

FAMIGLIE SECONDO IL CONSUMO SETTIMANALE *PRO-CAPITE* DI VINO

CLASSI DI CONSUMO SETTIMANALE	FAMIGLIE	
	Dati assoluti	%
Consumo nullo	3.327.000	28,7
Da 0 a 0,5 litri	2.306.000	19,9
Da oltre 0,5 a 1 litro	2.411.000	20,8
Da oltre 1 litro a 2 litri	1.613.000	13,0
Da oltre 2 a 3 litri	730.000	6,3
Da oltre 3 a 4 litri	556.000	4,8
Oltre 4 litri	649.000	5,6
Complesso	11.592.000	100,0

FAMIGLIE SECONDO IL TENORE ALIMENTARE

(Consumi congiunti di carne, zucchero, vino).

CONSUMI DI CARNE, ZUCCHERO E VINO	FAMIGLIE	
	Dati assoluti	%
Nullo	869.000	7.5
Scarsissimo	1.032.000	8,9
Scarso	1.333.000	11,5
Modesto	1.831.000	15,8
Discreto	2.123.000	18,3
Buono	1.970.000	17,0
Elevato	1.460.000	12,6
Abbondante	730.000	6.3
Abbondantissimo	244.000	2,1
Complesso	11.592.000	100,0

Secondo questa tabella circa 870 mila famiglie non consumano nè carne, nè vino, nè zucchero; oltre un milione di famiglie ne consumano quantità minime.

Non sarà cosa inopportuna se sulle considerazioni svolte e suffragate da cifre inoppugnabili si indugeranno a riflettere coloro che si sbracciano ad affermare che gli aumenti dei fitti non comprometterebbero i bilanci familiari della maggioranza degli italiani, ma gioverebbero a « distoglierli » da eccessivi consumi voluttuari e « dal malvezzo di considerare la casa come un bene da godere a condizioni di favore ».

Circa la pretesa di imporre ai lavoratori ed alle loro famiglie la diminuzione dei consumi « voluttuari » ci sembra che i progettati aumenti dei fitti andrebbero in ogni caso al di là dell'obiettivo.

Nella deprecata ipotesi che il progetto governativo fosse approvato, i lavoratori dovrebbero addirittura ridurre i consumi di prima necessità, già oltremodo modesti o addirittura miseri.

Nè si dica che il progetto prevede aumenti limitati al 10 per cento per ciascuno dei sei anni dal 1955 al 1960 nel caso che il conduttore versi in disagiate condizioni economiche e che nessun aumento è dovuto quando si tratti delle più umili abitazioni. L'esperienza degli anni decorsi e lo stesso buon senso ci insegnano che la classificazione nella categoria di chi « versi in disagiate condizioni economiche » per quanto riguarda gli inquilini e « delle più umili abitazioni » per quanto riguarda gli alloggi non sarà accettata bonariamente dai padroni di casa se non in casi eccezionali, e darà luogo, invece, ad una innumerevole serie di contestazioni nelle quali l'inquilino si troverà soccombente in partenza essendo economicamente più debole.

Il progetto governativo, in sostanza, minaccia di imporre nuovi, ingiusti ed insopportabili oneri a milioni di famiglie italiane.

A conforto ed a riprova della nostra tesi citiamo i passi salienti di una pubblicazione della C.I.S.L. del marzo 1954 dal titolo *Un piano della C.I.S.L. in materia di fitti e di edilizia popolare*:

« Questa Confederazione ha attentamente esaminato il disegno di legge n. 171 recante norme in materia di locazioni e sublocazioni.

« Da questo esame è apparso evidente:

1) *che non sono state sufficientemente considerate le ripercussioni che gli aumenti dei canoni di affitto nella misura prevista, avranno sul costo della vita e quindi su tutto il sistema economico* (sottolineato dai relatori);

2) che viceversa sono stati sopravalutati i vantaggi che dagli aumenti stessi deriverebbero sia ai fini del ristabilimento di abitazioni, sia per quanto riguarda l'attuazione degli inconvenienti derivanti dalla differenza fra livello dei fitti liberi e livello di quelli bloccati ».

La pubblicazione esamina quindi l'entità degli aumenti sui singoli bilanci delle varie categorie di lavoratori ed afferma in proposito:

« Pertanto, nei quattro anni dal 1954 al 1957, la sola variazione della spesa riguardante il capitolo abitazione, farebbe nel settore industriale aumentare le retribuzioni di oltre il 10 per cento, tenuto conto dell'attuale retribuzione media che è di lire 27.785 mensili e dell'aumento medio mensile del fitto di lire 2.883 come sopra detto ».

« Vi è motivo dunque di essere più che preoccupati delle ripercussioni che si avrebbero sul sistema economico qualora dovessero venire applicati gli aumenti previsti dal disegno di legge governativo ».

« Da rilevare poi che, fatta eccezione per gli impiegati di prima categoria, *per tutte le altre qualifiche si avrebbe in media una riduzione delle retribuzioni reali*, come dimostrano le cifre già esposte. Poichè gli impiegati di prima categoria rappresentano appena l'1,5 per cento dei lavoratori protetti dal sistema della scala mobile, *sono evidenti i riflessi negativi sulla domanda generale dei beni, riflessi aggravati dalla esistenza di una considerevole quota di lavoratori non ancora protetti dal sistema della scala mobile* ».

« L'AUMENTO DEI FITTI BLOCCATI NON MODIFICHERÀ GLI ATTUALI SQUILIBRI DEL MERCATO DELLE ABITAZIONI.

« Come appare evidente anche dalla relazione che accompagna il disegno di legge, la differenza esistente tra fitti liberi e fitti bloc-

cati dà indubbiamente luogo ad inconvenienti di una certa rilevanza specie per quanto riguarda:

a) la diversa incidenza del fitto sui bilanci familiari, secondo che il conduttore fruisca di abitazioni soggette a vincoli oppure a prezzo di mercato;

b) la possibilità di conservazione del patrimonio edilizio attraverso una normale manutenzione.

« Con l'aumento dei fitti bloccati, però, sembra piuttosto problematico che detti inconvenienti saranno attenuati.

« Infatti, nessun vantaggio si potrà avere per coloro che pagano il fitto a prezzo di mercato a causa delle ripercussioni che l'aumento dei fitti bloccati avrà sul livello generale dei prezzi e quindi sul costo della vita.

« Di conseguenza anche il problema delle *false retribuzioni* rimarrà invariato. Questo problema, comunque, riguarda i lavoratori veri e propri in misura molto modesta, tenuto conto che il basso livello medio delle retribuzioni non può consentire il pagamento degli attuali fitti di mercato ».

« D'altra parte per spingere i proprietari di case ad effettuare lavori di manutenzione che non sia quella *straordinaria,* ossia urgente ed indilazionabile, occorrerebbe che il livello dei fitti bloccati fosse sensibilmente avvicinato al livello dei fitti di mercato. Ma questo non è possibile per le ripercussioni che si avrebbero, come si è visto, sul costo della vita. Tuttavia, è opportuno non dimenticare che la normale manutenzione *non viene eseguita* solo per i servizi in comune e la parte esterna delle costruzioni, poichè all'interno degli stabili provvedono regolarmente gli inquilini. Peraltro, quando si tratta di danni di una certa gravità ed urgenza, quasi sempre i proprietari di case riescono ad avere il concorso degli inquilini nelle spese sostenute ».

Queste considerazioni, riportate testualmente, costituiscono il commento della C.I.S.L. al progetto governativo Azara-Fanfani-Merlin e certamente conservano ed anzi accentuano la loro validità dopo gli emendamenti del nuovo Guardasigilli e della maggioranza della Commissione.

* * *

Esaminata la consistenza dei bilanci familiari e le conseguenze che il progettato aumento dei fitti provocherebbe nel tenore di vita delle masse popolari, resta da calcolare, sia pure con larga approssimazione il numero delle famiglie che sarebbero colpite dal provvedimento.

Occorre pertanto stabilire il rapporto fra il numero degli appartamenti a fitto bloccato rispetto al totale degli appartamenti. A questo riguardo non esistono cifre ufficiali. Occorre quindi procedere per via congetturale.

Come è noto, le disposizioni legislative relative all'aumento dei canoni dovuti per immobili adibiti ad uso di abitazione, non riguardano le abitazioni locate per la prima volta successivamente al 1° luglio 1944 (decreto legislativo 27 febbraio 1947, n. 39).

Tutte le abitazioni costruite dal 1945 ad oggi sono sottoposte quindi alla libera contrattazione.

Occorre poi tenere conto delle rescissioni dei contratti di locazione avvenute dal 1945 ad oggi, le quali determinano automaticamente la cessazione del vincolo locativo. Esistono poi gli appartamenti abitati dai proprietari, quelli degli I.A.C.P., I.N.C.I.S., e simili, i quali sono sottoposti a norme particolari ed, infine, gli appartamenti vuoti che, secondo i dati del C.I.D.I.S., rappresenterebbero il 7 per cento del totale.

A calcoli congetturali eseguiti, il rapporto tra le abitazioni a fitto libero e quelle a fitto bloccato sarebbe di 1 a 2 e cioè gli appartamenti a fitto bloccato costituirebbero il 65 per cento del totale.

Si può quindi affermare che la maggioranza delle famiglie ed in particolare le famiglie degli operai, degli impiegati, degli artigiani e dei professionisti, sono direttamente e fortemente interessate al provvedimento in questione.

Un altro calcolo, non agevole invero, riguarda l'entità dell'aumento globale dell'incremento dei profitti dei proprietari di casa.

Secondo uno studio limitato alla città di Roma tali aumenti assommerebbero a:

miliardi	3	nel	1955
»	3,6	»	1956
»	4,3	»	1957
»	5,2	»	1958
»	6,2	»	1959
»	7,4	»	1960

Complessivamente nel prossimo sessennio ben trenta miliardi sarebbero sottratti ai bilanci di un terzo degli inquilini romani e trasferiti nelle casseforti dei grossi padroni di casa.

Si insiste a giusta ragione nel denunciare quali unici ed effettivi beneficiari del progetto governativo i grandi padroni di case perchè è evidente che l'inevitabile aumento del costo generale della vita annullerebbe immediatamente l'effimero vantaggio che ne trarrebbero i piccoli proprietari.

Infine si deve affrontare il calcolo della presumibile entità degli aumenti su tutto il territorio nazionale.

Le basi del calcolo le troviamo in un articolo pubblicato il 17 novembre 1953 sul quotidiano « Giustizia »; tale articolo, sotto i significativi titoli e sottotitoli: « *La disciplina dei fitti* », « *La politica del Governo non favorisce la ricostruzione* », afferma e dimostra che mentre il Governo stanzia somme irrisorie a favore dell'edilizia per i poveri, vuol regalare, col nuovo progetto « *125 miliardi all'anno per quattro anni ai padroni di casa ricchi* », e conclude testualmente: « *Questa è l'iniqua politica del Governo democristiano nel settore dell'edilizia* ».

Aggiornato il calcolo del citato quotidiano socialdemocratico sulla base degli emendamenti proposti dal nuovo Guardasigilli (aumenti del 20 per cento per sei anni, in luogo del 25 per cento per quattro anni) e partendo dal gettito dei fitti bloccati, calcolato in miliardi 132, si hanno le seguenti risultanze (in cifre arrotondate):

1955	miliardi	158
1956		190
1957		228
1958		273
1959		328
1960		394

Mentre, dunque, allo stato dei fatti, i proprietari di case a fitto bloccato incassano 132 miliardi l'anno e cioè 792 miliardi in sei anni, il minacciato aumento dei canoni permetterebbe loro di incassare nello stesso periodo di tempo 1.581 miliardi con una differenza in più di ben 789 miliardi.

Un bel regalo per la grossa proprietà edilizia ed un bel salasso per la gran parte delle famiglie italiane, la cui capacità di acquisto sarà correlativamente diminuita.

Se a questa già così ingente cifra si aggiungono gli aumenti previsti per i contratti di locazione che hanno per oggetto molte categorie di negozi, non è certo avventata la presunzione di un gettito supplementare per i padroni di casa di circa mille miliardi nei sei anni, con una media di oltre 150 miliardi l'anno.

Dal progettato aumento dei fitti deriverebbe dunque un danno grave per i bilanci familiari degli inquilini e per l'economia nazionale ed è perfettamente giustificata l'ostilità degli inquilini e quella nostra.

Noi non possiamo ignorare, però l'esistenza di quei piccoli proprietari di appartamenti, i quali si trovano in condizioni economiche modeste ed anche modestissime, che talvolta sono addirittura peggiori di quelle del rispettivo inquilino.

Per tutti costoro noi chiediamo congrui sgravi fiscali in ordine a tutti i tributi che gravino sull'immobile od anche ad altri tributi quali l'imposta complementare e l'imposta di famiglia. Nel citato caso di un piccolo proprietario che trovasi in condizioni economiche peggiori del rispettivo inquilino, trattasi di ingiustizia grave che deve e può essere corretta. È questa l'unica deroga accettabile al blocco dei fitti e per raggiungere questa finalità proponemmo alla Commissione di approvare un equo aumen-

to del fitto *prendendo come criterio per l'applicazione dell'aumento stesso non già l'ammontare del canone, ma il reddito dell'inquilino confrontato con quello del proprietario.*

Quando il reddito dell'inquilino, accertato ai fini dell'imposta complementare, superi il milione e mezzo annuo, e il reddito del proprietario determinato nello stesso modo sia inferiore a tale limite, abbiamo proposto che sia dovuto un aumento in una misura percentuale pari allo 0,05 per cento sulla differenza tra i due redditi.

La formulazione legislativa da noi proposta fu la seguente: « *Nei casi in cui il reddito del locatore, determinato in base alla dichiarazione unica sui redditi ai fini dell'applicazione dell'imposta complementare, sia inferiore a lire 1.500.000 annue e il reddito del locatario sia superiore a tale cifra, il canone d'affitto è aumentato in base a una percentuale pari allo 0,05 per cento della differenza fra i due redditi* ».

Questa eccezione, la sola ed unica deroga che si può ammettere al principio del mantenimento del blocco dei canoni nella attuale misura, per la sua applicazione non estesa e per l'incidenza che avrebbe unicamente sui redditi di persone agiate o ricche, non pone affatto in pericolo il principio del blocco, nè può determinare dannose conseguenze nella situazione economica generale del Paese.

Purtroppo la maggioranza della Commissione si è impadronita di questo nostro suggerimento deformandolo in modo inaudito e noi sentiamo il dovere di richiamare l'attenzione del Senato sulla gravità della modifica apportata dalla maggioranza stessa al testo governativo con l'aggiunto articolo 2-*bis*, con il quale la percentuale di aumento annuo del canone può essere elevata al cento per cento fino a raggiungere le 40 volte il canone dovuto prima del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

Se si calcola a circa 10 volte il canone *legale* attuale delle locazioni soggette a regime vincolistico in rapporto al canone anteguerra (in realtà come abbiamo dimostrato è maggiore, tenuto conto dei servizi il cui onere, una volta facente carico al proprietario, ora è addossato all'inquilino), il livello che dovrebbe essere raggiunto nel 1960, con la percentuale annua di aumento del 20 per cento prevista dall'articolo 2 del disegno di legge, si aggira sulle 30 volte. Tale aumento sarebbe raggiunto in sei anni con sei scatti annuali del 20 per cento, da calcolarsi sempre sul canone risultante dalla maggiorazione precedente.

Nel caso invece previsto dalla disposizione innovatrice apportata dalla maggioranza della Commissione con l'articolo 2-*bis*, il livello raggiungerebbe *in ogni caso* il massimo di 40 volte il canone d'anteguerra, e tale livello verrebbe raggiunto nel gennaio 1956, ossia con due soli scatti annuali, come risulta dal seguente prospetto:

canone anteguerra	100
canone attuale (10 volte)	1.000
canone 1955 (100 per cento) . .	2.000
canone 1956 (100 per cento) . .	4.000

Non solo si avrebbe un aumento notevolmente maggiore dei canoni (40 volte invece che 30), ma tale aumento verrebbe raggiunto praticamente in un anno perchè chi paga oggi un fitto, ad esempio, di lire 4.000 mensili pagherà lire 8.000 al 1° gennaio 1955, se la legge sarà così approvata per tale data, e lire 16.000 al 1° gennaio 1956.

Non è chi non veda la reale portata della modifica approvata dalla maggioranza della Commissione, e la sua gravità, in quanto col pretesto di eliminare un'ingiustizia *essa distrugge il regime vincolistico.*

La minoranza della Commissione non ha contestato, e non contesta, che esistano casi di inquilini più ricchi del rispettivo proprietario, ma ha contestato e contesta che tali casi di sperequazione possano essere eliminati nel modo proposto dalla maggioranza della Commissione, che apre una falla enorme nel regime vincolistico, e dà ai proprietari la facoltà di far prevalere le loro esigenze, con una procedura talmente macchinosa e complicata da destare le più serie preoccupazioni per le conseguenze che ne potranno derivare.

Come funziona il meccanismo messo in atto dall'articolo 2 del progetto della Commissione? Tale meccanismo fa perno sul locatore dal quale deve partire la richiesta dell'aumento, che come si è visto, può arrivare fino al 100

per cento. Prima di decidersi alla richiesta, il proprietario dovrebbe valutare le condizioni economiche dell'inquilino — e se ne ha più di uno, di ogni inquilino — *comparandole alle proprie*, dopo di che, soppesate, tutte le circostanze, decidere sulla percentuale di aumento da richiedere al suo conduttore, o a ciascuno di essi. Si noti che la norma di cui all'articolo 2-*bis* non prevede nessun elemento obiettivo cui far riferimento per la valutazione delle rispettive condizioni economiche e solo per induzione quelle del conduttore; che ogni proprietario vorrà senza ombra di dubbio utilizzare a pieno tutte le possibilità offertegli dalla legge, e non si farà sforzo alcuno a concludere che tutti i proprietari finiranno col chiedere ai loro inquilini il massimo aumento consentito dalla legge, lasciando a questi ultimi decidere se accettare la richiesta o se opporsi, affrontando il rischio di un giudizio con tutte le conseguenze che esso comporta.

Se si tiene presente — e deve essere tenuto presente se non si vuole dimenticare la realtà della vita — che sono sempre le persone più modeste, le più timorose e le più aliene, anche perchè non hanno i mezzi, ad affrontare l'alea e le spese del giudizio, si avrà pure chiaro che la disposizione dell'articolo 2-*bis* finirà per essere subìta in misura maggiore dagli inquilini più modesti che da quelli ricchi che sanno meglio difendersi e non mancano di possibilità.

Le sole spese necessarie per affrontare il giudizio costituiranno una remora, specie per i meno provveduti, per indurli ad accettare le richieste dei proprietari di casa.

Delle due l'una: o la maggioranza degli inquilini finirà per accettare le richieste dei proprietari, o si avrà un numero tale di giudizi da dare lavoro al magistrato per anni interi. E come il magistrato giudicherà in mancanza di elementi obiettivi e certi di riferimento, e dovendo pronunciarsi su di una materia così ardua ed intricata quale la valutazione del reddito dei cittadini che tanto travaglia i nostri uffici fiscali?

E tale giudizio varrebbe una volta per tutte o dovrebbe ripetersi ad ogni scatto, ossia tutti gli anni ad ogni successiva richiesta di aumento? Perchè, se le condizioni dell'inquilino sono tali da consentire il primo aumento del 100 per cento, non è detto che debbano del pari consentire un aumento successivo! Ma quale proprietario rinuncerà al secondo aumento del 100 per cento quando avrà ottenuto il primo?

E come funzionerà la norma quando il proprietario dell'immobile non sia una persona fisica, ma una società od un ente? Come si farà in questo caso la comparazione?

La minoranza della Commissione si augura che il Senato vorrà almeno negare il proprio consenso ad una norma che, oltre ad aggravare in misura intollerabile i già pesanti aumenti previsti dal disegno di legge governativo, e di natura tale, come ebbe a rilevare l'onorevole Ministro guardasigilli, da mettere fine all'attuale regime vincolistico che pur tuttavia si dice di voler, almeno provvisoriamente, conservare.

* * *

Abbiamo finora dimostrato come gli oneri suppletivi che dovrebbero essere addossati agli inquilini siano intollerabili ed antieconomici. Gli zelatori delle tesi padronali sostengono che tali oneri si impongono sia per ridurre i prezzi delle locazioni del mercato libero che per incrementare le costruzioni edilizie.

Secondo la relazione illustrativa del progetto di legge governativo « i canoni di libera contrattazione raggiungono un livello che sembra si aggiri intorno alle cento volte » rispetto ai canoni corrisposti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

Questo livello che non si giustifica in sede economica e si spiega soltanto se si pensa alle ignobili speculazioni che proliferano nel settore edilizio, rappresenta la riprova del carattere antipopolare della politica edilizia perseguita dai Governi succedutisi alla direzione del Paese dal 1947 in poi.

Tale politica in apparenza empirica, disordinata ed incoerente, ma in realtà tesa ad ingenerare confusione per impedire il controllo democratico e l'applicazione delle leggi vigenti e la promulgazione di nuove, ha favorito coscientemente speculazioni sfacciate e colossali, il cui costo si è riversato sugli inquilini costretti ad affittare appartamenti a canone libero.

Due categorie di tali speculazioni meritano

un cenno, e cioè la speculazione sulle aree e quella sui materiali da costruzione.

Un economista liberale su un settimanale pure liberale ha condotto qualche tempo fa una serrata polemica contro i potenti gruppi che detengono il monopolio della produzione e distribuzione del cemento, quale l'« Italcementi » e la « Marchino » ed ha dimostrato che i « baroni del cemento » impongono prezzi esosi, enormemente superiori a quelli economici, e così accumulano colossali profitti e provocano alti costi dei manufatti edilizi.

Ancor più dannosa è la speculazione sulle aree edificabili la quale provoca incidenze perfino di centinaia di migliaia di lire su ogni vano costruito. Durante un lungo e clamoroso dibattito, svoltosi mesi or sono nel Consiglio comunale di Roma, a proposito della speculazione edilizia e di quella sulle aree edificabili si è potuto parlare di un nuovo « Sacco di Roma » consumato da parte di un pugno di esosi profittatori. « Dobbiamo condurre secondo la legge la lotta contro costoro (si è detto in una delle sedute), non in quanto privati, ma come speculatori perchè essi sono i principali profittatori del commercio nero, della speculazione sulle aree che è fonte di un profitto enorme, odioso, accumulato in modo del tutto indisturbato ... ».

« Voglio ricordare alcuni dati ufficiali contenuti nella relazione Storoni: l'Assessore ci ha fatto sapere, incredibile a dirsi, che l'aumento di valore delle aree deve valutarsi sui 60-70 miliardi all'anno.

« STORONI. Sono dati approssimativi.

« NATOLI. Però dànno un'idea adeguata del fenomeno.

« STORONI. *Non è un fenomeno che avviene solo a Roma, ma in tutta Italia* ».

(Dal resoconto stenografico della seduta del Consiglio comunale di Roma del 16 febbraio 1954).

In un Convegno di amministratori comunali tenutosi a Roma nello scorso mese di maggio l'onorevole avvocato Leone Cattani, già Ministro dei lavori pubblici e consigliere comunale di Roma disse testualmente: « ... tra gli elementi che concorrono a rendere più elevato il costo delle nuove costruzioni, l'elemento area fabbricabile è uno di quelli che incidono più profondamente e il cui aumento — sproporzionato a tutti gli altri e frutto soltanto di una posizione di privilegio senza lavoro e senza rischio — è giustamente ragione di scandalo in qualsiasi attento osservatore. *In alcuni centri siamo ormai arrivati a un'incidenza dell'area sul costo della costruzione per poco meno del cinquanta per cento!* Badate bene che nel caso delle aree edificabili siamo di fronte ad arricchimenti di così scandalose proporzioni che, ripeto, nessuna persona non dico onesta, ma assennata, può rimanere insensibile davanti al fenomeno ».

Il dottor ingegnere Vittorio Bagnera, presidente I.A.C.P. di Roma scrive: « Quando d'altra parte si vogliono utilizzare aree adatte e più o meno fornite di servizi, *si è costretti a pagare prezzi elevatissimi ...;* ... senza la moralizzazione del costo delle aree non si potrà mai realizzare un programma completo ». (*Il problema della casa in Roma*, pag. 17).

Anche il Sommo Pontefice è intervenuto nella questione ed il 21 novembre 1953 pronunciando un discorso davanti ai presidenti degli Istituti delle case popolari, convenuti a Roma, così si espresse: « Le competenti autorità, senza dubbio, non debbono nè possono sottrarre direttamente o indirettamente alla proprietà ogni accrescimento di valore derivante unicamente dalla evoluzione delle circostanze locali; ma la funzione sociale delle proprietà esige che tale guadagno non impedisca agli altri di soddisfare convenientemente e a prezzo equo un bisogno così essenziale come quello di una abitazione.

« Combattete dunque con tutti i mezzi che il bene comune giustifica, l'usura fondiaria ed ogni speculazione finanziaria economicamente improduttiva con un bene così fondamentale quale è il suolo ».

Queste parole sono rivolte alle autorità in generale ed al Governo, che tuttavia non si muove, e sono rivolte anche agli onorevoli colleghi della maggioranza, i quali preferiscono « sanare » la sperequazione in atto fra fitti bloccati e fitti liberi, non con la lotta contro la speculazione e col conseguente alleggerimento dell'onere di quegli inquilini che sono costretti a pagare canoni esorbitanti, ma de-

vastando con gli aumenti patrocinati, gli scarsi bilanci della maggior parte delle famiglie il cui affitto è ancora bloccato.

Si tratta di un singolare metodo di perequazione e di uno strano senso di giustizia: la giustizia a senso unico e padronale.

* * *

L'ultima tesi della grande proprietà edilizia e del Governo secondo la quale la richiesta di un ingente sacrificio da imporsi alla gran parte degli inquilini, sarebbe compensata in un prossimo avvenire dall'equilibrio del mercato, per il massiccio incremento che ne deriverebbe alla costruzione di case d'abitazione costituisce nella migliore delle ipotesi una ingenua ed infondata speranza se non è un cosciente inganno per confondere le idee e smussare le giuste resistenze agli aumenti.

La politica di controllo delle locazioni fu adottata in diversi Paesi nel corso della prima guerra mondiale e durante la seconda guerra mondiale fu applicata in quasi tutti i Paesi, compresi quelli non coinvolti nel conflitto. Tale politica costituisce una delle iniziative intese a limitare o rallentare il processo di inflazione dei prezzi e dei redditi.

Dopo la guerra si pensa che l'alloggio costituisca un settore così delicato per cui è necessario perseguire una politica che consiste nel mantenere deliberatamente i fitti delle vecchie costruzioni, ed in alcuni Paesi anche quelli delle nuove, al disotto del livello che corrisponderebbe al costo della sostituzione.

Questa politica è stata dettata da considerazioni di carattere sociale ed ha assunto caratteristiche di controllo varianti da Paese a Paese e diversi sono stati gli effetti prodotti dal controllo stesso.

Di questa importante materia si è occupata la « Commissione economica per l'Europa » delle Nazioni Unite con uno studio particolareggiato dal titolo *La politique des loyers dans le pays d'Europe,* studio dal quale si traggono alcune considerazioni che sembrano essere fondamentali.

Come si è già detto, le misure di controllo delle locazioni furono applicate per la prima volta dopo la prima guerra mondiale e dopo il 1930. In Francia, in Germania occidentale e in Gran Bretagna alcune categorie di alloggi non hanno mai cessato di essere sottoposte a controllo dalla prima guerra mondiale in avanti.

Il controllo delle locazioni fu applicato nuovamente in Italia nel 1934, dopo una breve parentesi, in Germania nel 1936 ed in Svizzera pure nel 1936, dopo la svalutazione del franco.

Quasi tutti gli alloggi d'affitto sono sottoposti al controllo.

Sono, in generale, esentate dal controllo le abitazioni di lusso, quelle costruite senza alcun aiuto finanziario da parte di pubblici organismi, quelle costruite dopo l'entrata in vigore del controllo e gli alloggi costruiti nei piccoli centri rurali.

In Danimarca, in Svezia, in Svizzera e in Gran Bretagna gli alloggi nuovi, costruiti senza aiuto finanziario degli organismi pubblici, sono anch'essi sottoposti al controllo.

Soltanto in Italia, il cambio d'inquilino libera l'alloggio dal controllo della locazione.

Molte scappatoie sono state escogitate ed attuate dai padroni di casa per sottrarsi al controllo, ma, tutto sommato, le evasioni non hanno compromesso l'economia generale della politica di controllo.

Circa il settantacinque per cento del numero totale degli alloggi è sottoposto al controllo delle locazioni in Isvizzera e in Olanda, settanta per cento in Gran Bretagna, sessantacinque per cento in Italia e Danimarca, da cinquanta e cinquantacinque per cento in Germania occidentale, cinquanta per cento in Francia, quarantacinque per cento in Svezia, da trentacinque a quaranta per cento in Belgio, e da trenta a trentacinque per cento in Finlandia.

Nella maggior parte dei Paesi considerati i Governi hanno applicato rigidamente il principio dell'affitto stabilito in funzione del costo iniziale della costruzione. La stessa regola non è stata seguita per gli alloggi costruiti dopo la guerra.

Per ciò che concerne gli alloggi costruiti prima della guerra, nella Germania occidentale e in Gran Bretagna, due Paesi dove il controllo era in vigore dall'epoca della prima guerra mondiale, i Governi sono stati assai rigorosi. In Germania occidentale gli affitti

sono stati aumentati del dieci per cento e *per le case costruite prima del 1924 sono generalmente restati al livello al quale erano stati bloccati la prima volta*. Analogamente si è agito in Gran Bretagna.

Invece i Governi di Danimarca, Olanda, Svezia e Svizzera hanno concesso aumenti di entità variabile che hanno permesso ai proprietari di far fronte, in una certa misura, all'aumento delle spese di manutenzione e riparazione.

Tali aumenti variano da un minimo del cinque per cento in Danimarca ad un massimo del quindici per cento in Olanda.

In Belgio gli affitti sono stati raddoppiati e per accordo diretto fra proprietario ed inquilino possono raggiungere le due volte e mezzo il primitivo livello; in casi eccezionali il proprietario può essere autorizzato dal magistrato a triplicare l'ammontare dell'affitto.

« Spesso è stato affermato — si legge testualmente nello studio delle Nazioni Unite — che queste misure abbiano avuto l'effetto di indurre il proprietario a trascurare la manutenzione della sua casa. È difficile rintracciare prove concrete in appoggio a questa affermazione e gli argomenti *a priori* che si fanno valere per sostenerla sono spesso assai confusi.

« I casi in cui il controllo delle locazioni e l'inflazione hanno posto i proprietari nell'impossibilità di far procedere alle riparazioni senza ricorrere al prestito di denaro o senza attingere ai loro redditi provenienti da altra fonte, devono essere assai rari.

« Certo si può immaginare in astratto un proprietario che agisca soltanto dopo aver proceduto ad una rigorosa analisi economica e che non voglia o non possa far fronte alle spese di manutenzione o di riparazione. " *...D'autre part, le locataire n'ayant pas de choix pour se loger, le proprietaire peut l'obliger a prendre a sa charge les réparations et l'entretien* ".

È proprio ciò che accade in Italia dove, nella generalità dei casi, gli inquilini di fronte all'incuria del proprietario o alle sue pressioni dirette sono costretti a sopportare, appunto, tutte le spese di manutenzione e riparazione. Ciò malgrado, malgrado cioè questa pressione padronale, diretta o indiretta, « ...è evidente, che in numerosi Paesi, molte case sono in pessimo stato, ma ciò non autorizza ad affermare che sia il controllo delle locazioni ad indurre il proprietario a trascurare la manutenzione. Molte abitazioni sono di costruzione vecchia e i lavori di riparazione non sono più efficaci e la mancata manutenzione del periodo bellico, ha certamente accentuato questo stato di cose ».

« Nell'insieme si deve considerare come non probrante l'argomento secondo il quale l'insufficienza delle riparazioni dipende dal controllo delle locazioni ».

Si deve ora rispondere alla domanda se il fatto d'aver fissato un controllo delle locazioni ha influito a costruire meno di quanto sarebbe stato possibile; in altre parole si deve sapere se esiste un rapporto diretto o anche indiretto fra il controllo delle locazioni e il ritmo di costruzioni delle abitazioni.

Lo studio da noi citato risponde con le seguenti tabelle:

COSTRUZIONE DI ALLOGGI

PAESI	Alloggi terminati (in migliaia)					
	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Belgio	14	19	29	30	28	27
Danimarca	13	20	24	20	22	19
Finlandia	—	—	—	—	29	31
Francia	38	45	63	72	76	84
Germania occidentale	—	—	137	291	375	408
Gran Bretagna	186	246	198	198	195	240
Irlanda	1	2	6	12	12	13
Italia	27	36	46	73	93	120
Norvegia	15	16	18	22	21	33
Olanda	9	36	43	47	59	55
Portogallo	—	—	12	9	10	46
Spagna	12	16	15	15	16	18
Svizzera	58	46	43	45	41	46

NUMERO DEI VANI COSTRUITI PER 1.000 ABITANTI NEL 1952

PAESI (in ordine alfabetico)		PAESI (in ordine decrescente)	
Belgio	17	Norvegia	50
Danimarca	20	Germania occidentale	27
Finlandia	25	Finlandia	25
Francia	9	Gran Bretagna	24
Germania occidentale	27	Olanda	23
Gran Bretagna	24	Danimarca	20
Irlanda	17	Belgio	17
Italia	10	Irlanda	17
Norvegia	50	Svizzera	17
Olanda	23	Italia	10
Portogallo	4	Francia	9
Spagna	2	Portogallo	4
Svizzera	17	Spagna	2

Le due tabelle non pongono in luce una qualche correlazione tra il rigore del controllo delle locazioni ed il ritmo nella costruzione di abitazioni. Anzi la seconda parte della seconda tabella (ordine decrescente dei Paesi a seconda del numero dei vani costruiti ogni mille abitanti) metterebbe in evidenza il fenomeno opposto e cioè che il ritmo delle costruzioni è stato più intenso là dove il controllo sulle locazioni è più rigoroso.

Nella più benevola delle ipotesi, dunque, la tesi-cardine della grande proprietà edilizia, dei suoi portavoce e dei suoi sostenitori, secondo la quale lo sblocco degli affitti sarebbe l'incentivo principale ed insostituibile per raggiungere l'equilibrio del mercato edilizio, è una tesi di parte, vacua ed inconsistente.

* * *

Il disegno di legge protrae nominalmente a due anni la proroga degli sfratti per quei Comuni che presentino particolare penuria di abitazioni. La massima proroga precedentemente ammessa era di diciotto mesi, ma la stessa relazione ministeriale riconosce che « tale massimo di proroga non viene solitamente applicato nella pratica, se non in circostanze eccezionalissime », nè si vede per quali ragioni il Pretore dovrebbe concedere d'ora innanzi con maggiore larghezza la proroga aumentata, nè si comprende perchè, se il Governo voleva, davvero « alleggerire la attuale situazione di disagio », non abbia proposto di elevare il periodo minimo della proroga portandolo da tre a nove mesi e perchè non ha proposto emendamenti alla legge 23 maggio 1950, n. 258, in modo da tamponare la preoccupante valanga degli sfratti.

Le seguenti cifre dimostrano che la nostra terminologia è puntuale e che la esigenza con essa espressa si pone con urgenza:

1) *Provvedimenti di cognizione esauriti presso tutte le Magistrature nel 1952*:

a) in prima istanza	474.340
b) in grado di appello	45.012
Totale . . .	519.352

2) *Sfratti e procedimenti di rilascio di immobili nel 1952*:

A) immobili ad uso di abitazione:

sfratti	ordinati		97.220
	eseguiti	(*a*)	21.464
	in corso di esecuzione	(*b*)	15.464

(*a*) e (*b*) sono gli sfratti eseguiti o da eseguirsi a mezzo dell'ufficiale giudiziario.

La differenza in n. 59.292 è costituita da rilasci eseguiti bonariamente oppure dal fatto che parte di essi non sono stati eseguiti perchè le parti si sono accordate *dopo aumenti di fitto*.

B) Immobili ad uso diverso di abitazione:

sfratti	ordinati	10.501
	eseguiti	2.074
	in corso di esecuzione . .	742

C) Procedimenti per rilascio:

a) esauriti nell'anno 1952:

1) immobili ad uso abitazione . .	157.699
2) immobili ad uso diverso	15.769

b) pendenti alla fine del 1952:

1) immobili ad uso abitazione . .	87.380
2) immobili ad uso diverso	6.408

Queste cifre rivelano uno stato di fatto grave e doloroso, che si è acutizzato in prosieguo di tempo e che diverrebbe gravissimo qualora avessero luogo i progettati aumenti dei canoni in quanto si dilaterebbero le cause e quindi gli sfratti per morosità.

In ogni caso e comunque si voglia regolamentare questa angosciosa questione, una società che abbia un minimo di solidarietà e che voglia fregiarsi del titolo di società civile deve stabilire e garantire *che nessuno sfratto può aver luogo se la famiglia sfrattanda non è stata provveduta di altra idonea sistemazione, da parte del Comune o di altro Ente o Autorità.*

* * *

Onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto al nostro esame è ingiusto e la sua applicazione avrebbe dannose conseguenze per l'economia familiare di milioni di italiani e sarebbe pregiudizievole per l'economia generale del Paese. Riteniamo di aver offerto elementi di giudizio sufficienti a far comprendere la necessità di respingerlo e ci lusinghiamo che l'Assemblea così voglia decidere.

La questione delle locazioni e degli sfratti rimarrebbe tuttavia aperta e chiederebbe di essere affrontata e se ciò deve essere fatto senza indugi lo deve essere anche e soprattutto in modo organico e razionale. Non è possibile esaminare in nome di una giustizia astratta, e di fatto a danno di coloro che sono al limite di rottura dei loro bilanci, un solo aspetto del complesso problema delle abitazioni.

Occorre decidersi ad elaborare ed attuare una politica edilizia coraggiosa ed adeguata alle reali esigenze degli italiani, di tutti gli italiani laboriosi. Le linee di tale politica sono contenute in una petizione che il « Consiglio nazionale per il diritto alla casa » propose al Paese nella scorsa primavera e che raccolse oltre un milione di firme qualificate.

Tale petizione è giacente presso il Senato, ma ha già rappresentato un incentivo alla presentazione di una mozione (non ancora discussa, purtroppo) e che riteniamo utile trascrivere, costituendo, a nostro parere, una seria base per una politica della casa, politica che non sia ispirata agli interessi ed ai privilegi dei grossi padroni o ancor peggio degli speculatori, ma che tenga conto di quelli di tutti i cittadini:

« Il Senato della Repubblica *riconosciuta* l'urgenza e la gravità del problema degli alloggi, che preoccupa milioni di famiglie italiane, *ritenuto* che la casa costituisce un servizio sociale e che la possibilità di usufruire di un alloggio decoroso rappresenta un diritto per ogni cittadino, *considerato* che lo stato di agitazione esistente nel Paese e le molteplici forme con le quali si manifesta la volontà popolare per una rapida ed integrale soluzione del grave problema (forma fra cui si ricorda il milione di firme raccolte in calce ad una petizione proposta e diffusa per iniziativa del " Consiglio nazionale per il diritto alla casa "); *invita il Governo*, a predisporre, con carattere di urgenza, e di adeguatezza, i provvedimenti legislativi da sottoporre alle approvazioni delle Camere ed atti a garantire:

1) che una famiglia non possa essere sfrattata fino a che non abbia trovato un altro adeguato alloggio e si assicuri la più larga applicazione della legislazione vigente che consente ai Sindaci di requisire le case vuote per consegnarle a chi ne ha bisogno;

2) che non si aumentino gli affitti, salvo che per le case definite di lusso dalle norme vigenti e per i casi di accertata disparità di reddito a danno del locatore nei confronti dell'inquilino;

3) che si costituiscano Commissioni per l'equo affitto presiedute da un magistrato e composte dai rappresentanti degli inquilini, dei padroni di casa e dal Comune, con funzioni di arbitrato nei casi controversi;

4) che siano stanziati da parte dello Stato e degli Enti pubblici fondi sufficienti e siano previste agevolazioni per incrementare adeguatamente, nelle più varie forme (case popolari, cooperative, ecc.) la costruzione di abitazioni a prezzo accessibile, onde si ponga fine al sovraffollamento e alla coabitazione. Sia assicurato un controllo democratico sulla erogazione dei fondi e sulla assegnazione degli alloggi;

5) che si attui un piano di costruzioni che abbia il fine specifico di dare una casa agli abitanti delle grotte, dei tuguri, delle baracche, indipendentemente dalla loro possibilità di corrispondere il canone di affitto (1);

6) che sia riconosciuto alle Amministrazioni provinciali e comunali il potere di provvedere alla costruzione di case popolari, coi mezzi finanziari provenienti da normali operazioni di mutuo;

---

(1) Un disegno di legge d'iniziativa parlamentare ispirato a queste esigenze ed intitolato: *Lotta contro il tugurio* è stato presentato da numerosi senatori il 2 luglio scorso.

7) che si adottino provvedimenti intesi a impedire la speculazione sulle aree fabbricabili, a conferire impulso e coordinamento agli studi e alle esperienze rivolte alla perfetta ed economica costruzione della casa; a controllare e, ove sia possibile, ridurre i prezzi dei materiali da costruzioni;

8) che particolari facilitazioni per la casa siano studiati per le giovani coppie desiderose di costituirsi una famiglia;

9) che sia rigorosamente applicata la legislazione vigente per la esecuzione delle opere necessarie a garantire la sicurezza e l'igiene delle abitazioni dei contadini e degli abitanti della montagna ».

Questa è, a nostro avviso, la via da seguire e ci attendiamo che analogo parere sia espresso dall'Assemblea.

MONTAGNANI e LOCATELLI, *relatori per la minoranza.*