

# CAPORETTO IN CASA

I vincoli della politica sulle abitazioni sono secolari. Ma fu la Prima guerra mondiale a scatenare il Parlamento. La versione di Einaudi

di Corrado Sforza Fogliani

I provvedimenti vincolistici – dei prezzi, dei canoni, dei contratti di locazione, delle esecuzioni di rilascio – durano da sempre, sono attestati già nel diritto etrusco, e – per quanto si riferisce alle esecuzioni – sono durati in Italia sino ai giorni nostri. Solo da poco non è in vigore, non si sa per quanto, alcun provvedimento di blocco in campo locatizio. In epoca moderna, la sequela vincolistica nacque con il blocco delle pigioni concesso il 29 aprile 1549 (in vista di un possibile aumento delle stesse con l'Anno santo dell'anno successivo) da Paolo III Farnese e disposto con un provvedimento firmato dal cardinale camerlengo, e familiare del Papa, Ascanio Sforza di Santa Fiora. Da allora in poi, l'armamentario della legislazione "vincolatrice" è andato arricchendosi, specie nel '700, a Napoli e a Firenze, ma anche in Piemonte. Così che quando – in occasione della guerra '15-'18 – si volle fare qualcosa per tutelare l'inquinato in agitazione, ci si illuse di disporre formule vincolistiche inedite, ma ci si accorse ben presto di non aver fatto nul-

*Nel maggio 1915 l'Italia dichiarò guerra. Nel giugno il primo Regio decreto per andare incontro agli inquilini sull'affitto*

la di nuovo. E anche i risultati furono, come sempre, effimeri e illusori perché le "vie brevi" non hanno mai risolto davvero alcun problema, ed è già molto che non aggravino la situazione che è stata presa a pretesto per giustificarle. Le esperienze del passato, poi, "ad onta del dettato che 'historia est magistra vitae', non servono a niente", come disse Luigi Einaudi in una delle sette lezioni che, fra il 26 aprile e il 2 luglio 1920, tenne sul problema delle abitazioni all'Università Bocconi e nelle quali commentò ampiamente i provvedimen-

ti di politica abitativa emessi in quel periodo, anche dal suo privilegiato punto di vista di presidente della Commissione istituita nel 1919 dal Guardasigilli Lodovico Mortara (Governo Nitti I) per lo studio delle possibili soluzioni da proporre al fine di risolvere la crisi alloggiativa allora in atto. La Commissione era composta – oltre che da Einaudi – dai rappresentanti della **Confedilizia**, degli inquilini e dei combattenti.

I primi problemi abitativi, dunque, si manifestarono – annotò Einaudi – con la stessa dichiarazione di guerra del 24 maggio 1915: molte classi furono richiamate sotto le armi; coi capifamiglia in guerra, molti inquilini non furono più in grado di pagare l'affitto; i più si restringevano in meno stanze e mandavano i figli a vivere con i parenti; tutti chiedevano di essere liberati dall'obbligo di corrispondere il canone. Il governo intervenne il 3 giugno – a pochi giorni, dunque, dall'entrata in Guerra – con un primo decreto, concedendo agli inquilini di pagare il canone anticipatamente mese per mese, anziché per più lunghi periodi consuetudinari; ma gli effetti furono minimi. Un secondo decreto venne allora varato il 22 agosto dello stesso anno: dava facoltà agli inquilini di richiedere, in certe condizioni, la risoluzione del contratto di locazione e, ai richiamati in guerra, di pagare solo la metà dei fitti, e questo sino a 6 mesi dopo la cessazione del servizio militare, fermo l'obbligo di corrispondere la metà non pagata entro 2 anni, sempre dalla cessazione del servizio militare. Da questo (inusitato, per i tempi) provvedimento derivò peraltro una crisi edilizia di grandi proporzioni, con una caduta dei prezzi degli appartamenti che impoverì i piccoli proprietari in ispecie e, conseguentemente, con un pericoloso crollo dei consumi che colpì numerose categorie, specie del settore commerciale. Solo alla metà del 1916 la situazione iniziò a ritornare alla normalità: le industrie di guerra, sorte nelle grandi città, attraevano dalle campagne molti contadini (ben contenti di trasformarsi in operai per non andare al fronte), con una

conseguente ricerca di alloggi che ripristinò – a metà del 1917 – il mercato edilizio, riportandolo in equilibrio. Equilibrio che nell'ottobre di quell'anno venne peraltro nuovamente rotto dal "fatto disastroso" (Einaudi) di Caporetto: il grandissimo numero di profughi dalle province venete provocò ("specialmente nelle città dell'Alta Italia, ma anche a Firenze, a Roma e persino in Sicilia") una notevolissima crescita della domanda in un momento nel quale non v'erano case vuote; contemporaneamente, anche le industrie belliche aumentarono i ritmi di lavoro per corrispondere alla necessità di combattere e fermare l'invasore, con nuova correlata affluenza di contadini nelle città. Le lagnanze degli inquilini imposero, alla fine del 1917, l'adozione di una serie di provvedimenti e, in particolare, l'emanazione – il 30 novembre di quell'anno – di un decreto che, riprendendo i "fa-

*Dopo la rotta di Caporetto, l'ondata di rifugiati e la fantasia predatoria del governo fecero collassare il mercato immobiliare*

sti" vincolistici dei tempi andati, venne congegnato come una proroga di tutti i contratti di locazione in corso (a patto che, naturalmente, gli inquilini corrispondessero il canone dovuto) fino a 2 mesi "dopo la fine della guerra", a meno che il locatore "volesse andare a stare o intendesse abitare personalmente la casa sua". Ovviamente, quest'ultima, letterale dizione di legge provocò la naturale conseguenza che "molti proprietari furono immediatamente presi dalla voglia irrefrenabile di andare a stare a casa propria" (Einaudi), perché era questo il mezzo più semplice per ottene-

re la disponibilità degli alloggi e poterli poi negoziare a canoni di mercato. Un successivo decreto del 30 dicembre modificò allora la ricordata dizione nel senso che il locatore potesse andare ad abitare in casa propria solo quando ne

avesse la "necessità" (davvero difficile da dimostrare, addicendosi quella ragione in buon sostanza solo ai senzateo). Si stabiliva altresì, sempre secondo un non inedito armamentario vincolistico, il divieto di aumento dei canoni, e questo anche in caso di cambio di inquilino e a meno che nell'alloggio non fossero stati fatti lavori tali da poter far considerare la casa interessata una "nuova casa" (le istituite, apposite Commissioni arbitrali potevano allora concedere un aumento del fitto). I vincoli non furono estesi a tutti indistintamente gli inquilini, ma si stabilì comunque una misura di riferimento dei canoni tale che la grandissima maggioranza dei contratti fu a quei vincoli soggetta. Di qui, però, il grave peggioramento della condizione dei nuovi inquilini o di quelli che si apprestavano a diventare tali. Fu dunque necessario che il legislatore intervenisse nuovamente e con un decreto del 27 marzo 1919 si stabilì che la proroga dei contratti non durasse più fino a due mesi "dopo la conclusione della pace", ma sino al 31 luglio 1921 (in pratica, una proroga di due anni). In compenso i proprietari, e fino a 2 mesi dopo "la pace", avrebbero potuto chiedere alle Commissioni arbitrali un aumento dei canoni in una misura massima del 20 per cento. "Ma - scrive Einaudi - quando un decreto è stato stabilito per un certo ordine di fatti è molto facile farne emanare altri per estendere il campo della sua applicazione; non c'è da fare altro che iniziare una piccola agitazione, fare qualche dimostrazione, far inviare qualche telegramma dai prefetti al ministero dell'Interno per dimostrare che se non si procede alla emanazione del nuovo decreto la tranquillità pubblica è perturbata". Così - dopo l'uso abitativo - si intervenne anche sull'uso diverso: un decreto del 24 aprile 1919 stabilì che gli affitti, alla scadenza contrattuale, non si sarebbero potuti aumentare di più del 25 per cento. E siccome questo (superficiale) provvedimento portò con sé solo il fatto che alle scadenze i conduttori (negozianti, professionisti e così via) fossero "licenziati", si dovette subito intervenire per riparare i guai procurati con la sciocchezza fatta. E con un decreto del 18 agosto dello stesso anno si stabilì allora - per rendere effettiva la prescrizione del 25 per cento - che anche questi contratti (come quelli abitativi) fossero tutti prorogati sino al 31 luglio 1921, divenendo così quest'ultima una "data fatidica" per le locazioni.

Questo provvedimento - e quello, in particolare, sugli affitti arretrati del 15 agosto 1919 - unito alla svalutazione monetaria indotta dall'aumento della circolazione dei biglietti delle lire (addirittura, da 4 a 18 miliardi, calcolò Einaudi) e quindi alla continua perdita di valore dei vecchi canoni, provocò uno sconquasso. Nel settore abitativo, poi, il blocco contemporaneo dei contratti e dei canoni e, in particolare, il diritto dei nuovi inquilini di occupare alloggi ai canoni antichi, diede luogo a una domanda fittizia di alloggi, non essendovi ragione alcuna che - con quelle prescrizioni - si occupassero alloggi di due o tre stanze invece che di 6 o 7. Con l'aggiunta, oltretutto, che i nuovi potenziali inquilini avevano sì il diritto di pagare lo stesso canone dell'inquilino precedente, ma non avevano il diritto di ottenere in affitto l'alloggio che si era liberato. Così fu giocoforza, per loro, offrire "mance" (tali le definisce Einaudi) ai vecchi inquilini perché se ne andassero nonostante godessero di ampi spazi (ben superiori, generalmente, alle loro necessità), ai mediatori (che soli avevano contezza degli alloggi già liberi o che si sarebbero liberati), agli stessi proprietari per essere preferiti: di fatto, le "mance" fecero sì che i canoni di questo mercato clandestino eguagliassero quelli di mercato, con danno peraltro in termini di imposte per lo stato e con una fissità dei vecchi inquilini che mise in grosse difficoltà la mobilità sul territorio delle forze del lavoro in genere e degli impiegati, in particolare, della Pubblica amministrazione (allora soggetti, com'è noto, a trasferimenti più frequenti che non oggi). Insomma, gli effetti deleteri che, nella storia, avevano sempre accompagnato i provvedimenti vincolistici, si ripeterono pari pari durante la Guerra '15-'18 e anche nel dopoguerra. Si ebbe, in particolare, un accentuato trapasso forzato dal sistema degli affitti a quello della proprietà (che creò anch'esso problemi, come immancabilmente sarebbe poi avvenuto anche sessant'anni dopo, con il cosiddetto equo canone): si provocò un aumento - inoltre - del costo di costruzione delle case nuove, uno squilibrio fra fitti libe-

*Chi si chiede perché la proprietà della casa in Italia sia tanto più diffusa dell'affitto, deve indagare pure nelle scelte deleterie di allora*

ri e fitti vincolati con correlativo impe-

dimento a costruire, e così via. Tutti aspetti che Einaudi enunciò, e documentò, nelle accennate lezioni alla Bocconi, in altrettanti - per così dire - distinti "capitoletti".

Il Guardasigilli Mortara così, con un suo decreto del 13 dicembre 1919, creò la Commissione di studio presieduta da Einaudi, allora senatore, e di cui s'è già detto. La maggioranza della Commissione predispose una bozza di decreto regio nella quale le unità immobiliari a uso abitativo venivano divise in 4 categorie, sostanzialmente a seconda del-

l'importanza della città e dei canoni dovuti. Per gli alloggi di prima categoria (a canone più costoso, cioè, e quindi con gli inquilini più agiati) tutte le disposizioni eccezionali emanate sarebbero venute a cessare dal 1° luglio 1921; così pure tutte le disposizioni vincolatrici riguardanti l'uso diverso (sulla base della elementare considerazione che, in questa tipologia di contratti, si scontrano interessi di uguale dignità e non sono in ballo esigenze di tipo sociale, come per l'abitativo). Per le unità immobiliari di seconda categoria, la vigente proroga dei contratti fino al 31 luglio 1921 veniva portata al 1° luglio 1922, con possibilità per i locatori di chiedere un aumento fino al 25 per cento del canone dovuto alla data del 31 dicembre 1919. Stessa cosa per gli immobili della terza categoria, con riduzione peraltro al 15 per cento del possibile aumento del canone. Per la quarta categoria, dilazione dei contratti al 1° gennaio 1924 e ulteriore riduzione (al 10 per cento) della possibilità di aumento del canone. La proroga non avrebbe operato in caso di provata "necessità" del proprietario di occupare l'immobile affittato. Le Commissioni arbitrali venivano abolite, sal-

*Einaudi a capo della Commissione del governo Nitti per fare ordine. Tentò, ma lo stato disordinato è ancora con noi*

vo che per le controversie già al loro esame. Il Governo Luzzatti varò quello che fu poi il Regio Decreto legge 18.4.1920, nel quale vennero trasfusi elementi sia del testo predisposto dalla maggioranza che di quello della minoranza. Il decreto in questione (che venne convertito in legge con legge - governo Mussolini - 17.4.1925 n. 473) mantenne sostanzialmente l'impianto del testo



di maggioranza della Commissione Einaudi, confermò nel 1° luglio 1921 la cessazione (sia per l'uso abitativo che per l'uso diverso) della vigenza delle leggi eccezionali, così come confermò al 1° luglio 1922 la proroga dei contratti, portò al 40 per cento la possibilità di aumento dei canoni per gli inquilini più abbienti, innalzò anche la percentuale di possibile aumento dei canoni delle altre categorie di inquilini. Il Decreto disciplinò, ancora, la proroga dei contratti a uso diverso (fino, al massimo, al 31 ottobre 1920); confermò la cessazione delle Commissioni arbitrali; disciplinò in modo assai preciso le modalità e i termini, per gli inquilini, per godere dei benefici stabiliti a loro favore e,

per i proprietari di casa, per chiedere la disponibilità degli alloggi per "necessità" di abitarvi. Sempre il Governo, eliminò ogni riferimento "alla conclusione della pace" (con relativi effetti conseguenti), aderendo a quanto Einaudi aveva sostenuto a proposito dell'equivocità di questo riferimento.

Vinsero ancora le proroghe, in sostanza. Ma non furono le ultime, anche se a un certo punto - nel secondo dopoguerra del secolo scorso - si finse di cambiare per non cambiare (gattopardescamente) nulla: si sospesero infatti le esecuzioni degli sfratti (invece di prorogare i contratti). Anche quest'ultimo tipo di vincolismo è ufficialmente cessato e nulla di catastrofico è successo, no-

stante quanto demagogicamente si sostenesse alla vigilia dello sblocco totale delle esecuzioni. Rimane il meccanismo opaco della non concessione della Forza pubblica da parte delle autorità. Un meccanismo concepibile solo in uno stato disordinato, non governato dalla legge ma da provvedimenti amministrativi di autorità varie fra loro in concorrenza, paradossalmente, nell'eludere la normativa, e da provvedimenti in gran parte discrezionali, non sanzionabili tempestivamente dalla Giustizia amministrativa. Non solo Einaudi, ma neanche tutti gli artefici delle disposizioni vincolistiche dei secoli precedenti, avevano potuto immaginare che si sarebbe arrivati a tanto.



Mario Borgoni, "Prestito nazionale", 1918 (da un manifesto di propaganda successivo alla disfatta di Caporetto)