

FOGLIO FEDERALE

Anno VII°.

Berna, 23 aprile 1924.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo: Fr. 1 l'anno per gli abbonati paganti al Foglio ufficiale del Cantone Ticino e per gli abbonati di lingua italiana al Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni, e fr. 10 per i soli abbonati al Foglio Federale Svizzero.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.*, Bellinzona.

1824

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale intorno al disegno di una legge federale sull'apertura e l'ingrandimento degli alberghi.

(Del 24 marzo 1924.)

I.

Allorchè la grave crisi dell'industria svizzera degli alberghi indusse il Consiglio federale ad introdurre colla sua ordinanza del 2 novembre 1915 sulla tutela dell'industria alberghiera contro le conseguenze della guerra una moratoria speciale a favore dei proprietari d'alberghi, egli decretò in pari tempo negli art. 27-30 di detta ordinanza *il divieto di costruire ed ingrandire alberghi e pensioni di forestieri* al fine di tutelare gli esercizi già esistenti contro un aumento della concorrenza. L'ordinanza del 18 dicembre 1920 concernente la moratoria, il concordato ipotecario per gli immobili adibiti all'industria alberghiera ed il divieto di aprire alberghi abrogò e sostituì quella del 2 novembre 1915, conservando però invariate negli attuali art. 52-54 le surriferite disposizioni degli art. 27-30 che sono oggi ancora in vigore. Senza un'autorizzazione del Consiglio federale non è quindi lecito di aprire nuovi alberghi e pensioni di forestieri, d'ingrandire quelli esistenti onde accrescere il numero dei loro

letti, nè d'impiegare nell'industria alberghiera degli edifici anteriormente adibiti ad altri scopi; l'autorizzazione viene però data dal Consiglio federale quando si renda verosimile l'esistenza di un bisogno e si produca la giustificazione finanziaria.

A' sensi del suo art. 15, l'ordinanza 18 dicembre 1920 cesserà di spiegare effetto alla fine del 1925. Coll'unito disegno di legge federale, Vi proponiamo ora di conferire almeno per un determinato tempo forza ed efficacia al divieto di costruire alberghi da noi emanato durante la guerra, in virtù dei pieni poteri. Se la persistente crisi dell'industria alberghiera svizzera fosse dovuta unicamente alle influenze e conseguenze della guerra, potrebbe certo sembrare strano che si mantenga e consolidi quel divieto oltre la durata del regolamento straordinario ond'ebbe vita. Così però non stanno le cose. Nessuno ignora difatti che la situazione della nostra industria alberghiera già assai tempo prima della guerra mondiale era malsicura. Sotto l'egida della libertà d'industria e senza dubbio anche sotto l'influsso di alcuni periodi di prosperità nell'azienda alberghiera, si videro sorgere molte imprese superflue, mancanti spesso anche di una conveniente base finanziaria. Conseguentemente, la concorrenza prese delle proporzioni esagerate, le quali ebbero sovente a loro volta per effetto dei risultati d'esercizio affatto insufficienti anche laddove l'affluenza dei forestieri sarebbe stata per se stessa soddisfacente.

Pur prescindendo dunque dalle disastrose conseguenze della guerra, sulle quali non è qui il caso d'insistere, l'industria alberghiera nella Svizzera era già da lunga pezza pericolante; il crescere oltre misura degli esercizi non poteva che offuscare ancora più le prospettive per l'avvenire. La grande importanza di questa industria nella vita economica del nostro paese non permette tuttavia di passare noncurantemente oltre; essa costringe piuttosto a cercare le vie ed i mezzi con cui offrirle la possibilità di procurarsi un nuovo e prospero sviluppo. L'introduzione della clausola della necessità servirà a limitare almeno pel futuro uno degli ostacoli che si frappongono alla sua prosperità, quello della moltiplicazione degli esercizi. Essa non potrà sicuramente ridurre il numero degli alberghi e delle pensioni esistenti, ma dovrà accontentarsi di mantenere l'aumento entro i voluti limiti. La soppressione degli esercizi manifestamente superflui, che varrebbe ad accrescere in ancor più efficace maniera la rendibilità degli altri, non può essere conseguita se non in regime libero. Codesta soppressione è invero uno degli scopi che si prefigge

— secondo il § 2 de' suoi statuti — la Società fiduciaria per l'industria alberghiera svizzera, recentemente fondata, la quale ha per missione di favorire il risanamento dell'industria stessa fra altro mediante la cooperazione a liquidazioni, cessazioni, trasformazioni di esercizi alberghieri in imprese aventi una diversa destinazione economica. Ma tali sforzi riuscirebbero vani se potessero venire d'altro canto ostacolati da un aumento a beneplacito del numero degli esercizi in questione. Da ultimo, anche i creditori delle aziende alberghiere, a cui le diverse disposizioni in materia di moratoria e di concordato hanno imposto dei gravi sacrifici, sono in diritto di pretendere dall'autorità che vegli nella maggior possibile misura — almeno in futuro — alla salvaguardia dei loro crediti, la qual cosa ha per condizione essenziale di mettere i debitori al coperto da ogni nuova e rovinosa concorrenza onde fossero minacciati.

Questa considerazione ha essa pure esercitato un'influenza determinante sulla soluzione che Vi è qui proposta.

Durante la guerra e ancora fino ad oggi il divieto di costruire alberghi potè sembrare inutile, la difficoltà dei tempi e quella di procacciarsi dei fondi non incoraggiando guari la creazione o l'ingrandimento di stabilimenti alberghieri. Tuttavia, durante gli otto anni che seguirono l'entrata in vigore dell'ordinanza (cioè dal 10 novembre 1915 al 31 dicembre 1923), il Consiglio federale ebbe ad occuparsi di 82 domande, 11 delle quali furono — è vero — liquidate con decisione di non entrata in materia pel motivo che non si ritenne necessaria un'autorizzazione. Delle 77 domande trattate nel merito, 64 vennero ammesse — vuoi senza riserva alcuna, vuoi con certe restrizioni o riserve — e 13 respinte. Al beneficio di una posizione speciale furono messe le costruzioni già preparate o cominciate all'epoca dell'entrata in vigore dell'ordinanza del 1915; giusta la disposizione transitoria dell'art. 30, esse poterono venir autorizzate anche senza una prova della necessità e ottennero quasi senza eccezione l'autorizzazione. Astraendo da ciò, varie domande riflettevano progetti con destinazione specifica (come: sanatori, stabilimenti balneari, case di cura e di riposo per malati e convalescenti), i quali sembravano rispondere a priori abbastanza spesso ad un bisogno e non dover costituire una concorrenza pericolosa per la rimanente industria alberghiera. Uno sguardo all'applicazione finora fatta dell'ordinanza persuade in pari tempo che il divieto di costruzione non può essere applicato stereotipi-

camente, ma che si devono piuttosto esaminare e ponderare le circostanze d'ogni singolo caso.

La portata del divieto non può essere del resto apprezzata soltanto in base al numero ed al risultato delle domande effettivamente presentate; anche le conseguenze profilattiche del divieto stesso non sono da trascurare. Il semplice fatto dell'esistenza di disposizioni legali richiedenti un'autorizzazione ufficiale è tale da moderare la tendenza al costruire e da far abbandonare parecchi malsani progetti di problematica riuscita. Un'importanza maggiore che non nei passati anni di guerra e di crisi acquisterà in futuro il divieto in parola, se — com'è sperabile — la frequenza dei forestieri ridiventerà più intensa e miglioreranno di conseguenza le prospettive dell'industria alberghiera. Allora diminuiranno o scompariranno anche gli ostacoli che si frapponevano durante la guerra alle nuove imprese alberghiere, rinascerà l'ottimismo, e si sarà senza troppi timori inclini a creare altri esercizi del genere o ad ampliare quelli esistenti. Se ne hanno già gli indizi in questi ultimi tempi in un manifesto aumento del numero delle domande (33 nel 1923, di fronte ad una media di circa 8 negli anni precedenti). Spetterà alla legge di provvedere a che non si ripeta il vecchio e fatale errore della sconfinata superproduzione.

II.

L'assoggettamento dell'industria alberghiera all'obbligo dell'autorizzazione costituisce un intacco alla libertà di commercio e d'industria garantita dalla costituzione. Nell'ordinanza emanata in virtù dei poteri straordinari conferitigli, il Consiglio federale poteva passar sopra a codesto limite. Rimane a sapere se ed a quali condizioni ciò sia possibile anche ad una legge, — cioè quali basi costituzionali abbia una tale legge.

La progettata legge federale può essere emanata soltanto in forza dell'art. 34^{ter} della Costituzione, che dà alla Confederazione il diritto di statuire prescrizioni uniformi nel dominio delle arti e dei mestieri. Il rapporto fra tale disposizione e l'art. 31 della Costituzione federale non è chiaro. Quest'ultima non dice se l'art. 34^{ter} debba valere solo sotto riserva dell'art. 31 od avere su di esso la precedenza, se cioè la Confederazione debba o meno ritenersi — come i Cantoni — vincolata nella sua attività legislativa in materia di arti e mestieri al principio della libertà di commercio e d'industria. In caso affermativo il legislatore federale sarebbe costretto a limitarsi

all'emanazione di prescrizioni disciplinanti l'esercizio del commercio e dell'industria, quali sono riservate ai Cantoni dalla lett. *e* dell'art. 31. Come questi, la Confederazione dovrebbe dunque limitarsi a combattere, per motivi di polizia, con prescrizioni sull'esercizio del commercio e dell'industria, gli effetti nocivi dell'esercizio stesso; non le sarebbe lecito invece di restringere per motivi di economia politica la libera concorrenza in qualsiasi industria. Una così stretta delimitazione della competenza legislativa avrebbe però certo dovuto essere espressa nel testo dell'articolo costituzionale, il tenore dell'art. 34^{ter} — che contrariamente all'art. 31, lett. *e*, non fa nessuna riserva — sta in ogni caso piuttosto a sostegno dell'interpretazione più estensiva.

Noi siamo difatti d'avviso che la norma più generale dell'art. 31 della Costituzione federale abbia subito per effetto di quella più speciale dell'art. 34^{ter} una restrizione nel senso che la Confederazione non è nella sua competenza legislativa vincolata in modo assoluto dal principio della libertà di commercio e d'industria. Non ne consegue tuttavia ancora che codesta restrizione abbia perduto ogni importanza per il legislatore federale. Anche la Confederazione non intaccherà il principio della libertà d'industria e di commercio se non laddove ed in quanto ciò appaia assolutamente indispensabile per adempiere il compito assunto. E tale è qui appunto il caso. Non è dubbio, invero, che la regolamentazione legale di un'industria al fine di combattere gli inconvenienti prodotti da una concorrenza spinta fino all'abuso non potrà raggiungere il suo scopo senza che una tale libertà venga ristretta.

Diversi Cantoni hanno espresso l'opinione che la legge federale in parola sarebbe superflua per la ragione che la legislazione cantonale li mette già in grado di limitare a seconda dei bisogni l'apertura di nuovi alberghi. Siffatta opinione è però erronea. Ai Cantoni è permessa una limitazione del numero degli esercenti in considerazione del bene pubblico solo giusta l'art. 31, lett. *c*, della Costituzione federale, dunque solo riguardo all'esercizio delle osterie ed al commercio minuto delle bevande spiritose. Ma l'industria degli alberghi non è identica all'esercizio delle osterie, e se ne distingue anzi a causa del suo scopo principale che è quello di alloggiare ospiti, mentre la somministrazione di alimenti e di bevande costituisce per essa uno scopo secondario. E difatti nella nota sua Decisione dell'8 agosto 1911 sul ricorso Wagner (*Foglio fed.* 1911, IV, 20 ss.), il Consiglio federale ha statuito che i Cantoni non possono assoggettare alla clausola della necessità

un esercizio il quale dev'essere considerato come albergo e non come osteria. D'allora in poi il Tribunale federale ha del resto precisato la portata della disposizione di cui alla lett. c dell'art. 31 nel senso che le restrizioni della libertà d'industria in essa riservate ai Cantoni si prefiggono unicamente di combattere il pericolo dell'alcoolismo e non possono quindi estendersi agli esercizi dove non si spacciano bevande alcooliche (ved. Sent. T. F. 40, I, pag. 32 ; 41, I, pag. 46 ss.). Questa definizione mette ancora più in rilievo la diversità dei punti di vista ; il fatto che si somministrano o che non si somministrano agli ospiti delle bevande spiritose non cambia per nulla il carattere di un esercizio quale albergo. Di conseguenza, l'applicazione agli alberghi della clausola della necessità, in conformità della legislazione cantonale sulle osterie, sarebbe incostituzionale, e tale scopo non può essere raggiunto se non mediante una legge federale fondata sull'art. 34^{ter} della Costituzione.

III.

La *clausola della necessità* comporterà senza dubbio anche degli *svantaggi* ; lo provano le esperienze fatte dai Cantoni nell'industria delle osterie. Quivi le si rimprovera in ispecie di elevare artificialmente il valore degli immobili, di favorire il traffico delle patenti d'osteria e di spingere all'arbitrio le autorità incaricate d'esaminare la questione della necessità e di rilasciare le patenti. Questi inconvenienti, in parte di carattere economico e in parte di natura giuridica, sono essi da temere per la clausola della necessità applicata eziandio nel dominio dell'industria alberghiera ?

Ciò che dà più da pensare è il pericolo di un aumento innaturale del valore mercantile degli immobili adibiti ad albergo, in conseguenza della posizione di privilegio o monopolio creata dall'obbligo di ottenere l'autorizzazione. Confidando nella protezione che gli è assicurata contro ogni nuova concorrenza, il compratore sarà facilmente incline a offrire per un'impresa, in caso di mutazione, più di quanto essa valga secondo il suo reddito, e il venditore si prevarrà di questa situazione. Un troppo elevato prezzo di assunzione dell'impresa ne scema però nuovamente il reddito e crea un pericolo che può distruggere in parte o in tutto il vantaggio ottenuto coll'eliminazione della concorrenza. Tale pericolo non colpisce il possessore attuale — che trae anzi guadagno dalla situazione —, sibbene il futuro acquirente, e si accentuerebbe via via col moltiplicarsi delle transazioni immobiliari per alberghi. Ma lo scopo della legge

potrebbe con ciò venir reso più o meno illusorio, perchè qui appunto la limitazione della concorrenza è chiamata a formare la base di un prospero sviluppo delle imprese esistenti, mentre nell'esercizio delle osterie essa si prefigge dei fini di benessere pubblico che non sono tocchi da un aumento del valore delle osterie verificantesi come conseguenza accessoria.

Un tal pericolo non susciterà in ogni caso troppo serie apprensioni finchè dura la crisi nell'industria alberghiera. Noi cerchiamo tuttavia di prevenirlo *delimitando il periodo di validità della legge*. Giusta l'art. 11 del Disegno, la legge non deve spiegare dapprima i suoi effetti se non durante sette anni dalla sua entrata in vigore, cioè sino alla fine del 1932. Rimane tuttavia riservata la possibilità di prorogare con un nuovo atto legislativo innanzi la scadenza di questo termine l'efficacia della legge per un ulteriore periodo determinato e di ripetere siffatto procedimento di volta in volta prima che scada il tempo così fissato. Con una simile disposizione si mantiene la clausola della necessità per una notevole durata e si assicura intanto all'industria alberghiera la necessaria protezione di cui fruì già nei passati anni. Restando poi incerto se detta clausola perdurerà oltre il termine primamente previsto o se farà piuttosto nuovamente luogo alla illimitata libertà d'industria, ne verrà che in gran parte la disposizione non produrrà il temuto effetto di aumentare il valore degl'immobili perchè essa può offrire soltanto una garanzia in linea di tempo assai ristretta contro una ripresa della concorrenza. L'acquirente di un immobile d'albergo non vorrà pagare a caro prezzo la protezione concessa in virtù di una clausola che può cessare tra pochi anni. Questa medesima considerazione vale altresì per tutti gli ulteriori periodi di proroga che potessero venir decretati e che non dovrebbero in ogni caso essere troppo lunghi. Di tal guisa si eviteranno gl'inconvenienti che talvolta si verificano nel traffico abusivo delle patenti d'osteria, e la legge perseguirà il suo scopo fin che parrà necessario. Tostochè l'industria alberghiera possa fare senza della clausola della necessità, l'Assemblea federale prescinderà dal decretare una proroga e la legge cesserà di aver vigore.

E' innegabile che riesce difficile di risolvere la questione della necessità in modo oggettivo e tale da evitare ogni disuguaglianza di trattamento, ma la difficoltà è indubbiamente meno grave qui che nel campo delle osterie. La decisione circa la necessità di un nuovo albergo dovrà — più che non sia il caso trattandosi del bisogno di una nuova osteria — essere fatta dipendere in genere da considerazioni oggettive; l'utilizzazione

ed il reddito degli alberghi già esistenti sul luogo o nella regione, in una con le circostanze atte ad influire sulla frequenza dei forestieri e le speciali qualità dell'impresa da creare o da ampliare offriranno di solito — come l'applicazione dell'ordinanza l'ha fin qui provato — una base di giudizio sufficientemente attendibile.

L'industria edilizia teme di essere danneggiata dalla legge a causa della limitazione delle costruzioni nuove risp. di quelle d'ingrandimento. I riguardi ad essa dovuti hanno però da cedere il passo all'interesse preponderante che presenta il risanamento dell'industria alberghiera, tanto più che anche senza la limitazione delle costruzioni d'alberghi gl'imprenditori non hanno per lungo tempo molto da aspettarsi su questo terreno, mentre un compito ben più urgente si offre loro sul terreno delle costruzioni di case d'abitazione. L'esperienza insegna ad ogni modo che l'industria edilizia non ha verun beninteso interesse alla concessione di malsicuri crediti per costruzioni.

Il divieto delle costruzioni colpisce pure, da ultimo, gli impiegati d'albergo, in quanto parecchi fra essi mirano — talvolta anche più o meno a ciò costretti — a crearsi mediante l'assunzione di uno stabilimento per proprio conto una posizione autonoma dopo aver acquistato sufficienti cognizioni ed esperienze nell'industria in parola. Ora, tale possibilità è dalla legge considerevolmente ridotta. Ma si fu precisamente la sfrenata tendenza a crearsi posizioni indipendenti nell'industria alberghiera che cagionò prima della guerra così gravi guai. In realtà, gl'interessi dei possessori d'alberghi e quelli dei loro impiegati sono sotto questo riguardo paralleli. Anche il personale ritrarrà dei vantaggi da un prosperamento dell'industria alberghiera, nella stessa guisa che oggidì soffre esso pure della sua crisi; e convien evitare in ogni caso che gli impiegati stessi muovano a tale industria una concorrenza nefasta coll'assumere arrischiate imprese. Difatti le organizzazioni degli impiegati d'albergo sono esse pure d'accordo perchè s'introduca almeno una clausola della necessità di durata limitata.

IV.

Discutendosi la gestione del Consiglio federale nel 1921, il Consiglio nazionale adottò addì 29 settembre 1922 il seguente postulato: « Il Consiglio federale è invitato ad esaminare se e come le *condizioni di lavoro negli alberghi e nelle pensioni* possano essere regolate d'accordo con le organizzazioni interessate dei padroni e degli impiegati. »

E' certo lecito di chiedersi se non convenga estendere intrinsecamente la progettata legge federale e convertirla in una legge che comprenda e disciplini l'intera industria degli esercizi pubblici, coll'includervi anche le condizioni di lavoro del personale. Abbiamo però prescisso da questa idea perchè un tale procedimento non ci sembra raccomandabile. Come risulta dalle trattative intavolate con le organizzazioni professionali, la soluzione delle questioni sollevate dal postulato sarà disagiata e richiederà molto tempo; oggi non si può predire con certezza se una speciale regolamentazione legale del lavoro negli alberghi sia possibile e necessaria e se la ricerca di un'intesa fra le organizzazioni interessate non prometta per avventura un miglior esito. Inserendo codesta materia nel Disegno di legge si comprometterebbe l'accettazione della legge, se ne ritarderebbe in ogni caso considerevolmente l'entrata in vigore, e vi è inoltre ragione di dubitare che una legge siffattamente estesa possa spiegare i suoi effetti già per la fine del 1925. Va poi aggiunto che l'ordinamento delle condizioni di lavoro nell'industria degli alberghi, se ed in quanto necessario, deve avere carattere permanente, mentre la validità della clausola della necessità ha da essere limitata in linea di tempo. Reputiamo quindi più giusto ed opportuno di restringere l'attuale Disegno all'obbligo di chiedere un'autorizzazione e di riservare la questione sollevata dal postulato ad una disamina e soluzione particolare.

V.

Nel formulare le singole disposizioni s'incontra avantutto una difficoltà per ciò che riguarda la *delimitazione del campo d'applicazione della legge*. Quali sono gli esercizi che devono esserle assoggettati? Mentre l'ordinanza parla di «alberghi e pensioni di forestieri» nel Disegno di legge ci serviamo sempre dell'espressione «albergo», che cerchiamo però di chiarire con una definizione legale (art. 1, cp. 2°). Come l'ordinanza, il disegno di legge contempla le imprese dell'industria alberghiera propriamente detta, cioè ogni edificio destinato ad alloggiare professionalmente degli ospiti. Già sotto l'attuale regime il Consiglio federale trovò in questa definizione il criterio per l'applicazione della clausola della necessità. Egli dichiarò di conseguenza, l'ordinanza applicabile agli stabilimenti di bagni ed ai sanatori, purchè le condizioni d'ammissione non siano limitate, agli alloggi dove non si spacciano bevande alcoliche, ai cosiddetti *hôtels garnis* (case dove si dà soltanto alloggio), agli ospizi di montagna. Nei casi in cui — grazie ad

una destinazione specifica — l'effetto della concorrenza in confronto dell'industria alberghiera ordinaria apparve diminuito, il Consiglio federale si mostrò solitamente più mite nel giudicare la questione della necessità. Non devono invece cadere sotto la sanzione della legge nè gli ospedali e le cliniche private, nè gli istituti (di cura, di educazione, d'istruzione, i convitti). Quand'anche vi si alloggino professionalmente delle persone, queste non possono però venir designate come « ospiti » e l'alloggio non appare qui, come nell'industria alberghiera, quale scopo principale, sibbene quale complemento di un altro scopo (guarigione, cura, educazione) determinante per il carattere della casa.

Una categoria assai importante dell'industria alberghiera formano le cosiddette « pensioni », ossia le case adibite ad esercizio d'albergo che (in antitesi agli alberghi dei passeggeri) sono precipuamente organizzate al fine di ricevere persone e famiglie per un soggiorno d'una certa durata. Queste case devono evidentemente soggiacere esse pure alle disposizioni della legge, quand'anche gli ospiti vi soggiornino — trattati essenzialmente come in un albergo — per mesi ed anni, ciò che spesso accade, — semprechè il rapporto non si tramuti in una vera e propria locazione a scopo d'abitazione. Non comprendiamo per converso nell'industria alberghiera i cosiddetti « *pensionats-convitti* » per giovani, assai diffusi specialmente nella Svizzera occidentale, nè le « pensioni » che danno vitto a persone residenti nella località e che dispongono talvolta anche di camere. Servendoci — come nell'ordinanza — del termine « pensioni per forestieri », abbiamo cercato di mettere in rilievo quella categoria di pensioni che è sottoposta all'obbligo di chiedere l'autorizzazione.

Anche la definizione legale da noi proposta non permette d'altronde di circoscrivere in modo perfettamente chiaro il campo d'applicazione della legge. Ove nasca dubbio nel singolo caso circa l'applicabilità della legge, spetterà all'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione di statuire in merito (art. 4 e 5). Quando il bisogno se ne faccia sentire, il Consiglio federale potrà fissare al riguardo, in via di regolamento, una particolareggiata delimitazione (art. 10).

A tenore dell'art. 1, cp. 1^o, *richiedono l'autorizzazione i seguenti atti* :

a) L'apertura di un nuovo albergo, cioè di uno stabilimento contemplato dal cp. 2^o dell'art. 1;

b) l'aumento del numero dei letti di un albergo esistente, congiuntamente o meno ad un ingrandimento edilizio;

c) l'impiego permanente di locali finora adibiti ad altri scopi per alloggiare professionalmente degli ospiti. Qui abbiamo anzitutto in vista l'installazione di un albergo in un edificio che serviva anteriormente d'abitazione o in altro edificio. Noi riterremmo necessaria un'autorizzazione anche nel caso in cui l'albergatore ingrandisca di fatto il suo esercizio col prendere a pigione delle camere private per alloggiarvi degli ospiti, in quanto non si tratti di occupare dette camere solo occasionalmente a causa di un momentaneo afflusso straordinario di forestieri. Quest'ultimo caso, che si presenterebbe per avventura come un ausilio necessario, potrebbe difficilmente venire assoggettato all'obbligo dell'autorizzazione, già pel motivo che nella pratica la disposizione non sarebbe guari applicabile. Un'autorizzazione non è inoltre necessaria quando si tratti di estendere solo in linea di tempo l'esercizio, p. es. quando si tratti di esercire anche nell'inverno o per tutto l'anno un albergo in precedenza aperto unicamente durante la stagione estiva. Qui del pari si ha bensì un aumento della concorrenza; ma si andrebbe tropp'oltre se si volesse estendere il controllo dell'autorità eziandio all'intensità dell'utilizzazione delle imprese alberghiere già esistenti. Di regola, un esercizio della maggior possibile durata o senza interruzione migliorerà del resto la situazione economica dell'impresa.

Il punto capitale del Disegno è la *clausola della necessità* (art. 2). E' lecito chiedersi se la legge debba enumerare i singoli fattori determinanti per la decisione del quesito relativo alla necessità. Da un lato però l'enumerazione riuscirebbe necessariamente incompleta, perchè la legge non potrebbe mai enunciare in modo esauriente le circostanze esposte a così svariati cambiamenti; d'altro lato, delle prescrizioni legali circa l'apprezzamento della necessità potrebbero facilmente rivelarsi quali fastidiosi inceppi. Come l'applicazione dell'ordinanza ha già dimostrato, deve si forzatamente lasciare all'apprezzamento dell'autorità giudicante una certa libertà, tanto più che non si può neppure esigere una prova rigorosa della necessità e che il legislatore si limita piuttosto a domandare che essa sia dimostrata verosimile.

Chiameremo l'attenzione soltanto sopra una questione che presenta un'importanza di massima. La giurisprudenza fin qui seguita dal Consiglio federale in base all'ordinanza teneva conto nell'apprezzamento del bisogno soltanto della località

stessa e delle sue vicinanze immediate; essa esaminava pertanto se in quella regione si potesse ammettere il bisogno di un aumento del numero dei letti nella categoria degli esercizi in cui fosse per avventura da comprendere la divisata impresa. Ora, un'altra opinione vorrebbe si allargasse la questione nel senso di vagliare se il movimento dei forestieri nella Svizzera giustifichi in tesi generale un aumento del numero dei letti. Non riteniamo giusta questa opinione. Per quanto apparisse desiderabile in sè di proporzionare nell'industria alberghiera considerata nel suo insieme fin dove possibile l'offerta alla domanda, non si può tuttavia aspettarsi un tal risultato dalla progettata legge. Questa riescirà difficilmente a stabilire un equilibrio nel senso che l'eccessiva affluenza ad una stazione di forestieri giovi ad un'altra che possa ancora ricevere degli ospiti, e ad influenzare di tal guisa i divisamenti del pubblico viaggiante per avviare il forestiere verso le destinazioni desiderate. Le preferenze del pubblico stesso e in una certa misura anche la mutevole voga dell'una o dell'altra regione saranno più forti della legge. Il durevole afflusso ad un luogo di soggiorno può invero far apparire che ivi l'aumento dei letti è un bisogno effettivo, mentre altrove gli alberghi per forestieri rimangono vuoti. E allora il rifiuto di ogni autorizzazione pregiudicherebbe fondati interessi, senza produrre peraltro con certezza quel risultato che solo potrebbe giustificare il rifiuto.

Quale seconda condizione per il rilascio dell'autorizzazione l'ordinanza richiede — come fu già notato — una *giustificazione finanziaria*. Questa deve, prescindendo anche dalla questione della necessità, impedire la creazione d'impresе alberghiere mancanti a priori di una solida base finanziaria. Nella giurisprudenza pratica essa venne limitata ai progetti la cui esecuzione necessitava lavori edilizi (costruzioni nuove o trasformazioni) e non fu invece richiesta laddove si trattava della conversione di un edificio in un albergo senza modificazioni edilizie. Le fu però data in genere un'importanza secondaria. Non una sola domanda di costruzione è stata finora respinta per la mancanza della giustificazione finanziaria. In base a questa esperienza, Vi proponiamo di *rinunciare ad introdurre nella legge* la condizione in parola, tanto più che la portata intrinseca della giustificazione finanziaria appare dubbia. Si può intendere per giustificazione finanziaria la semplice constatazione che l'istante dispone dei fondi occorrenti alla costruzione, almeno sotto forma d'un credito di costruzione assicurato. Ora, l'esigere una tal prova ha poco valore pratico, poichè di regola ove manchino i mezzi non si elaborano neppure

dei progetti. Più fondata si appalesa la giustificazione finanziaria quando tenga conto eziandio della sicurezza del capitale da investire nell'impresa. Ma l'apprezzamento da questo punto di vista presuppone una stima del presumibile reddito futuro, e tornerà quindi sempre assai disagevole, — spesso, impossibile. Per ciò che riguarda d'altronde i capitali da investire, le esperienze fatte negli anni di guerra hanno provato che il pericolo d'inconsulti prestiti ad imprese alberghiere più non esiste davvero; i creditori ipotecari provvederanno essi medesimi in prima linea alla propria sicurezza, e ciò costituisce già un'assai efficace cautela contro creazioni destituite di solida base finanziaria o prive addirittura d'ogni probabilità di successo. Crediamo che si possa rinunciare senza pericolo di sorta alla giustificazione finanziaria; accanto alla clausola della necessità essa non avrebbe che una parte affatto secondaria.

Si è proposto di aggiungere al requisito oggettivo del bisogno un requisito soggettivo, nel senso che l'istante dovrebbe giustificare la sua attitudine alla professione d'albergatore. Codesta esigenza supplementare offrirebbe certo una tal quale garanzia per la direzione razionale dell'esercizio, e meriterebbe sotto questo aspetto di essere accolta con favore. Coerentemente, però, la prova dell'attitudine alla professione dovrebbe essere richiesta all'acquirente ad ogni mutazione, e ciò costituirebbe un assai più grave intacco alla libertà di commercio e d'industria, intacco che lo scopo della legge non giustificerebbe guari.

Proponiamo nel Disegno (art. 4-6) di regolare la *procedura* pel conseguimento dell'autorizzazione in modo diverso da quello stabilito nell'ordinanza. Secondo quest'ultima il Governo cantonale riceve la domanda e dà il suo preavviso, dopodichè il Consiglio federale rilascia o rifiuta l'autorizzazione. Ma se tale riparto di competenze poteva sembrare giustificato negli anni di guerra e sotto il regime dell'ordinanza emanata in virtù dei poteri straordinari, la cosa cambia secondo noi d'aspetto per una clausola del bisogno regolarmente instaurata nella legge. Ad apprezzare codesta clausola riteniamo indicate in prima linea — come nel dominio delle osterie — le autorità cantonali, dal cui preavviso il Consiglio federale non poteva già finora prescindere. L'autorità competente sarà designata dal Cantone a norma del diritto cantonale, in quanto non risulti già senz'altro dal diritto stesso. Essa consulterà dal canto suo, fin dove ciò sia necessario, le autorità locali. La decisione cantonale non sarà però necessariamente una decisione definitiva essendo presa in virtù di una legge federale; essa

potrà piuttosto formare l'oggetto di un ricorso al Consiglio federale in conformità dell'art. 189, cp. 2°, della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. La possibilità di ricorrere all'autorità federale, che noi vorremmo assicurata a chiunque sia lesa ne' suoi interessi dalla decisione, offre garanzia per una giurisprudenza uniforme, indipendente da considerazioni regionali. Il diritto di ricorso avrà importanza specialmente per i casi di maggior rilievo e discutibili, mentre ove si tratti di imprese insignificanti che cadono nondimeno sotto la sanzione della legge (come l'apertura di una piccola pensione, un lieve aumento del numero dei letti) gl'interessati si atterranno ordinariamente alla decisione dell'autorità cantonale. La relativa procedura essendo esente da forma, noi reputiamo opportuno di estendere nella maggior possibile misura il diritto di ricorso e di concederlo anche alle persone e associazioni pregiudicate nei loro interessi che non furono sentite dall'istanza cantonale. Nel novero di queste associazioni contiamo specialmente anche la Società fiduciaria svizzera per l'industria alberghiera alla quale spetterà dunque il diritto di ricorso anche quando non sia stata richiesta d'ufficio del suo preavviso, che sarà in molti casi importanti raccomandabile di sollecitare. D'altro lato, ci pare — specie anche in considerazione dell'inevitabile protrarsi nella decisione — che si andrebbe tropp'oltre se dopo il Consiglio federale si potesse adire anche l'Assemblea federale; Vi proponiamo pertanto di far uscire della possibilità offerta dall'art. 192 della legge sull'organizzazione giudiziaria e di escludere l'appello all'Assemblea federale.

Le sanzioni della legge sono quelle già previste nell'ordinanza: la disposizione penale dell'art. 7 commina di multa fino a venti mila franchi gli atti definiti all'art. 1 che fossero stati compiuti prima di aver ottenuto l'autorizzazione. La pena sarà più mite qualora il colpevole non abbia contravvenuto ad una decisione rifiutante l'autorizzazione, ma soltanto ommesso di chiedere tale autorizzazione, sia per ignoranza della necessità della stessa, sia per semplice negligenza. La seconda forma di repressione, indipendente dal procedimento penale, consiste nella facoltà e nell'obbligo delle autorità cantonali di impedire in fatto le costruzioni e gli esercizi non autorizzati, valendosi all'uopo — ove occorra — dell'assistenza della polizia. Se cionondimeno un esercizio contemplato dalla legge è stato aperto senza autorizzazione, questa dovrà essere chiesta successivamente; ma se poi l'autorità rifiuta l'autorizzazione, essa dovrà ordinare la chiusura dell'esercizio entro congruo termine (art. 8).

Quanto al *rapporto della legge* colla legislazione cantonale, specialmente con le *leggi cantonali sulle osterie*, osserviamo che riescono applicabili le disposizioni di entrambe le categorie. Senza riguardo alla legislazione sulle osterie, che varia da Cantone a Cantone, le disposizioni della presente legge devono essere applicate uniformemente in tutta la Svizzera tostochè un esercizio sia da considerare come albergo a' sensi della legge stessa. Viceversa, un albergo autorizzato a' sensi della presente legge rimane ciononostante sottoposto alla legge cantonale sulle osterie; esso non può — è vero — venir proibito dal Cantone, ma abbisogna della patente cantonale prescritta per la rispettiva categoria. Abbiamo creduto opportuno di enunciare questo rapporto nella legge (art. 9).

La legge deve *entrare in vigore* al più tardi il 1° gennaio 1926 (art. 11) onde poter sostituire senza soluzione di continuità l'ordinanza straordinaria che cesserà con la fine del 1925. Circa la regolamentazione della *durata di validità* della legge abbiamo già espresso più sopra il nostro avviso. Ci resta solo da aggiungere che stante codesta regolamentazione, qualora l'efficacia della legge non venga protratta, nessuno potrà far valere verso la Confederazione un diritto ad indennità fondato sul fatto che ad un dato momento la clausola della necessità e la protezione assicurata per essa contro la concorrenza hanno cessato di essere.

Non occorrono disposizioni transitorie, poichè l'obbligo di chiedere l'autorizzazione è già introdotto sin dal novembre 1915 (art. 30) e l'ordinanza allora emanata teneva conto delle costruzioni in preparazione o cominciate; quei casi sono liquidati da lunga pezza.

Vi raccomandiamo l'accettazione del qui unito Disegno di legge.

Berna, 24 marzo 1924.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione :

CHUARD.

Il Cancelliere della Confederazione :

STRIGER.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale intorno al disegno di una legge federale sull'apertura e l'ingrandimento degli alberghi. (Del 24 marzo 1924.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1824
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.04.1924
Date	
Data	
Seite	441-455
Page	
Pagina	
Ref. No	10 148 146

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.