

CAMERA DEI DEPUTATI N. 184-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
AFFARI DI GIUSTIZIA - AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRANDI, PAOLUCCI, BIANCO, CALAMANDREI, CAPALOZZA, BRUNO,
GULLO, CAPACCHIONE, BELLONI**

Annunziata il 25 novembre 1948

Proroga delle vigenti disposizioni in materia di locazione e sublocazione
di immobili urbani

Presentata alla Presidenza il 4 dicembre 1948

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità da tutti sentita di regolare la materia delle locazioni con nuove norme organiche, che sostituissero quelle del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669, ormai in gran parte superate e più volte modificate, e che proseguissero la tendenza legislativa già in atto verso un progressivo, per quanto lento e graduale, ritorno alla normalità, ha reso sollecito il Governo a presentare, nella seduta del 20 settembre 1948, un disegno di legge che avrebbe dovuto essere discusso ed approvato entro il 31 dicembre 1948, per sostituire, senza soluzioni di continuità, la precedente legislazione che viene in quel giorno a scadere.

Ma quel progetto, per la stessa sua complessità, venuto all'esame della terza Commissione, ha dato luogo ad un lungo ed intenso lavoro di revisione che non è ancora terminato, e che, anche se condotto rapidamente a termine, non lascerebbe al Parlamento, nei suoi due rami, il tempo sufficiente per concludere i suoi lavori al riguardo prima che l'attuale legislazione in materia cessi d'aver vigore.

Allo scopo di non lasciare pertanto senza l'indispensabile tutela legislativa, improntata alla ancor perdurante eccezionalità del momento, una materia tanto delicata e così viva di palpitanti esigenze come quella che si connette al problema della casa, gli onorevoli

colleghi Ferrandi, Paolucci ed altri si sono dati cura di presentare un progetto di proroga della precedente legislazione di blocco, senza aggiornamenti e ritocchi, da valere in via provvisoria fino al 30 aprile 1949.

L'idea, per altro necessitata, come si è detto, dall'urgenza, è stata unanimemente accolta da tutti i componenti la Commissione, la quale per altro vede, in questo respiro dato ai suoi lavori e a quelli successivi del Parlamento, un mezzo per pervenire ad una legge quanto più possibile aderente ai bisogni, e che sia elaborata riguardando la materia da un angolo visuale più vasto, perché concepita mentre andranno concretandosi anche quelle altre provvidenze legislative annunciate e che, col favore e l'impulso che daranno alle nuove costruzioni, cercheranno di risolvere alla base i gravosi problemi che si connettono alla penuria degli alloggi e dei locali di lavoro.

Ma, pur aderendo senz'altro a un provvedimento provvisorio di proroga senza ritocchi della legislazione anteriore per altri quattro mesi, la maggioranza della Commissione, in ciò non seguita dalla minoranza, ha creduto di introdurre norme sull'aumento dei fitti attualmente corrisposti, e che servissero ad anticipare al primo gennaio 1949 la decorrenza di quell'aumento che la nuova disciplina allo studio non potrà non apportare.

E l'idea della maggioranza, sulla urgente necessità di tale concessione di aumenti, trova valido fondamento in alcune ovvie considerazioni, e principalmente in quella che, senza un progressivo, per quanto lento e graduale ritorno ad un rendimento economico della proprietà immobiliare, non solo non si avranno in Italia nuove costruzioni, ma quelle già esistenti, per mancanza di manutenzione, andranno deperendo; e ciò con grave e irreparabile danno di tutto il popolo italiano.

Al che si aggiunga, quanto all'opportunità di non dilazionare oltre l'adozione delle norme che autorizzino quegli aumenti, ma di inserirle in questo provvisorio ed urgente provvedimento di proroga, l'altra considerazione, che ormai da troppo tempo, e cioè dall'entrata in vigore del decreto legislativo 23 dicembre 1947, n. 1461, non furono concesse maggiorazioni. Così invero fu fatto in occasione dell'emanazione dei due decreti legislativi in data 5 maggio 1948, n. 596, e in data 29 settembre 1948, n. 1187, e non è certamente il caso — sotto il pretesto della brevità e provvisorietà del termine di proroga — di proseguire il dannoso sistema di

rinvii di quanto è ritenuto necessario nell'interesse collettivo.

Non può infatti sfuggire ad alcuno che ogni ritardo nella concessione di tali aumenti, oltre il termine che si intuisce propizio per la loro tollerabilità, è infatti una sosta ed un indugio sulla via della normalizzazione e della ripresa edilizia, la cui necessità è presso di noi così vivamente sentita.

Gli aumenti che si propongono incidono sui fitti attualmente corrisposti e quindi già maggiorati dalle leggi anteriori, e sono contenuti nella misura fissa del trenta per cento per gli immobili adibiti ad abitazione o ad esercizio di attività professionali ed artigiane; e del cinquanta per cento per gli immobili destinati ad uso diverso.

Le percentuali di aumento, per quanto non differenziate rispetto all'epoca dell'inizio della locazione ed all'uso dei locali adibiti ad attività di maggiore o minor rendimento economico, risultano sostanzialmente differenziate, perché incidenti su fitti base ottenuti a seguito delle variazioni subite per effetto delle leggi anteriori che quelle differenziazioni prevedevano, e comunque non rappresentano che le anticipazioni di quelle maggiorazioni che saranno contenute nella legge in elaborazione, le cui norme, per quanto riguarda l'ammontare dei canoni, avranno vigore dal primo gennaio 1949, come è appunto detto nell'articolo 4 del progetto.

Le percentuali di aumento proposte sono per altro assai modeste, perché elevano le pigioni degli alloggi, computati nel massimo gli aumenti precedenti, a meno di quattro volte la misura anteguerra, e portano le pigioni dei locali destinati ad uso diverso a un massimo di nove volte, salvo i locali adibiti ad esercizi di lusso, che restano elevati fino a diciotto volte quella misura. Il che appare assai tenue cosa, se si raggugliano detti aumenti alla misura della svalutazione monetaria e del costo della vita, che è di circa cinquanta volte rispetto all'anteguerra.

Si tratta dunque di un onere modesto e sopportabile per i locatari, e di un onere che la nuova legge allo studio, pur senza variarne la decorrenza, potrà variare nell'ammontare; sì che, a far salva una tale eventualità, è stato appunto contemplato nello stesso articolo 4 del progetto il diritto al conguaglio tra le somme pagate in aumento e quelle che potranno risultare dovute ai sensi delle norme che verranno emanate per la nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani.

Secondo il principio introdotto con l'articolo 8 del decreto-legge 25 gennaio 1943, n. 162, e disciplinato organicamente nell'articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669, seguiranno ad essere dovute al locatore le maggiorazioni di canone nel caso che l'inquilino subaffitti l'immobile, come anche opereranno i limiti per l'ammontare delle pigioni dovute dai subinquilini e fissati dall'articolo 16 del citato decreto del 1945, ma naturalmente la base sulla quale va operato il computo è quella della pigione risultante a seguito dell'applicazione dei nuovi aumenti. E ciò appunto precisa, per maggiore chiarezza, l'articolo 3.

Infine, con l'ultimo comma dell'articolo 1, perdurando le cause che determinarono il provvedimento, si proroga sino al 30 aprile

1949 l'articolo 1 del decreto-legge 25 gennaio 1943, n. 163, che sospese l'efficacia delle clausole contrattuali di divieto delle sublocazioni.

In sostanza la legge, la cui approvazione si sottomette alla Camera, è un semplice e transitorio provvedimento di proroga fino al 30 aprile 1949 delle anteriori norme sul blocco delle locazioni e degli affitti, con maggiorazione dei canoni in una misura che viene, in via parimenti provvisoria, determinata allo scopo di renderne possibile il pagamento fin dal 1° gennaio 1949, ma che la nuova legislazione in corso di elaborazione determinerà, con effetto da quella data, in via definitiva, e cioè per quel più lungo periodo che essa dovrà restare in vigore.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le ragioni che avevano indotto il sottoscritto, insieme ad altri Colleghi di parecchi gruppi (P. S. I., P. C. I., Unità Socialista, P. R. I.), a presentare la proposta di legge per una proroga quadrimestrale delle disposizioni attualmente vigenti sui vincoli delle locazioni e sublocazioni di immobili urbani, erano di estrema semplicità e di inconfutabile fondamento: si chiedeva e si chiede una tale proroga, in quanto che si è rivelato impossibile portare a termine i lavori dei due rami del Parlamento, in modo che il 1° gennaio 1949 entri in vigore la nuova legge organica, tuttora allo studio della terza Commissione permanente della Camera.

Su tali ragioni vi è stato il consenso della maggioranza della Commissione parlamentare, la quale, in sostanza, salvo variazioni di forma, da noi accettate, ha approvato il testo di legge come proposto.

È nata, invece, discordia fra maggioranza e minoranza, nel seno della Commissione, sul voto relativo ad emendamenti aggiuntivi, coi quali la maggioranza ha voluto introdurre nella legge interlocutoria, di temporaneo e brevissimo vigore, che è sottoposta all'esame del Parlamento, delle disposizioni innovatrici sulla misura dei canoni, i quali, secondo gli emendamenti stessi, dovrebbero essere aumentati, col 1° gennaio, del 30 per cento per gli immobili destinati ad abitazione e ad

attività professionale ed artigiana, e del 50 per cento per gli immobili destinati ad uso diverso.

La minoranza dei membri della Commissione si è opposta ed è tuttora di avviso contrario a una tale anticipazione di norme che potranno, bensì, essere dettate nella legge più generale, ma che debbono essere riguardate ed attuate soltanto come logica e coerente conseguenza di tutto un sistema che la legge generale si preoccupa di regolare.

Né sembra davvero utile, sotto alcun aspetto, prevenire la legge che ha tra i suoi compiti specifici quello di disciplinare eventuali aumenti di canoni, preconstituendo, così, qualche cosa che ha la natura di un fatto compiuto, natura male negata o male dissimulata dalla norma relativa al futuro conguaglio.

Facile, inoltre, sarebbe dimostrare che la disposizione di aumento dei canoni, come suggerita dalla maggioranza della Commissione parlamentare, è persino contrastante con norme contenute nel disegno di legge definitivo, e già approvate dalla terza Commissione. Così dicasi, per esempio, del carattere automatico degli aumenti qui proposti, contrastanti con la disposizione dell'articolo 9 del disegno di legge (numerazione provvisoria), secondo la quale l'aumento del canone potrà verificarsi solo previa richiesta del locatore, entro termini stabiliti a pena di decadenza.

Ma il motivo più grave che ha indotto la minoranza a opporsi agli emendamenti aggiuntivi in esame, è di natura diversa, squisitamente pratica, ed è frutto di una preoccupazione della quale nessuno può rendersi insensibile.

A che cosa deve servire questa legge provvisoria? Ad evitare che col 1° gennaio 1949 si verifichi l'assoluta vacanza di norme sui vincoli, tuttora indispensabili in materia di locazione di immobili urbani. L'esigenza prima ed essenziale consiste, quindi, nell'assicurare che nei pochi giorni, che ancora ci separano dal 31 dicembre, la Camera dei deputati, la Commissione competente presso il Senato, e, infine, il Senato in assemblea discutano ed approvino questa legge.

L'argomento sulla misura dei canoni è, certo, tra i più contrastati tra quelli che interessano la speciale legislazione di che ci occupiamo. Crediamo di essere purtroppo facili profeti, se prevediamo che, gli aumenti proposti con gli articoli aggiuntivi votati dalla maggioranza della Commissione, susciteranno un dibattito acceso nella Camera e nel Senato;

col pericolo che il Senato manifesti un parere diverso da quello della Camera, negando la sua approvazione agli emendamenti aggiuntivi che la Camera avesse approvati. In tal caso, questa proposta di legge, che avrebbe dovuto garantire la continuità della legislazione speciale, sarà valsa invece a far realizzare proprio i pericoli che tutti volevano e vogliono scongiurare.

Ecco perché la minoranza, senza, con questo, pregiudicare in alcun modo e in alcun senso la nuova disciplina sulla misura dei canoni, invita la Camera a votare puramente e semplicemente la proroga sino al 30 aprile 1949 delle norme ora vigenti.

La minoranza della Commissione accetta, pertanto, l'articolo 1 così come è stato modificato dalla Commissione, nel 1° e nel 2° comma; accetta egualmente l'articolo 5 che corrisponde all'articolo 2 della proposta di legge; chiede, invece, la soppressione degli articoli 2, 3 e 4 accolti dalla maggioranza.

FERRANDI, *Relatore per la minoranza.*

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Sono ulteriormente prorogate sino al 30 aprile 1949 le norme contenute nel decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 596, e le precedenti disposizioni in esso richiamate, per la disciplina delle locazioni e delle sublocazioni degli immobili urbani. Sino a tale data è prorogata anche la disposizione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 gennaio 1943, n. 163, che sospende l'efficacia delle clausole del divieto di sublocazione.

ART. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Le norme contenute nel decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 596, e le precedenti disposizioni in esso richiamate, sono ulteriormente prorogate fino al 30 aprile 1949, termine entro il quale sarà emanata la nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani.

È anche prorogata, fino al 30 aprile 1949, la disposizione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 gennaio 1943, n. 163, che sospende l'efficacia delle clausole del divieto di sublocazione.

ART. 2.

I canoni delle locazioni e delle sublocazioni che rimangono prorogate per effetto dell'articolo precedente, sono ulteriormente aumentati, a decorrere dal 1° gennaio 1949, nella misura fissa del 30 per cento per gli immobili adibiti ad uso di abitazione o di esercizio di attività professionali e artigiane, e del 50 per cento per gli immobili adibiti ad usi diversi da quelli predetti.

ART. 3.

Gli aumenti supplementari dovuti nel caso di sublocazione, a termini degli articoli 3 del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669 e 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1947, n. 1461; e i limiti dei canoni di sublocazione previsti dall'articolo 16 del predetto decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669, sono commisurati sui canoni di locazione risultanti dall'applicazione dell'articolo precedente.

ART. 4.

È fatto salvo il diritto al conguaglio delle somme pagate in aumento per effetto degli articoli 2 e 3 della presente legge, con quelle che risulteranno dovute ai sensi delle norme che saranno emanate per la nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani, norme che avranno efficacia, per quanto riguarda la misura dei canoni, dal 1° gennaio 1949.

ART. 5.

Identico.