

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3990

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE PASQUALE, RE GIUSEPPINA, SULOTTO, AMENDOLA PIETRO, Busetto, LAJOLO, BOTTONELLI, VENEGONI, CINCIARI RODANO MARIA LISA, DE GRADA, SPECIALE, PEZZINO, VACCHETTA, CIANCA, ALBERGANTI, CAVAZZINI, ARENELLA, BECCASTRINI, DEL VECCHIO GUELFI ADA, MAZZONI, BARBIERI ORAZIO, ADAMOLI, MISEFARI, MINELLA MOLINARI ANGIOLA, VIDALI, VIVIANI LUCIANA, GIORGI, PELLEGRINO, AMBROSINI, AMICONI, ANGELINI GIUSEPPE, BEI CIUFOLI ADELE, BIGI, RAVAGNAN, BORELLINI GINA, DIAZ LAURA, DI BENEDETTO, ZOBOLI, PIRASTU, CALVARESI

Presentata il 19 luglio 1962

Disciplina delle locazioni non prorogate

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'approssimarsi dell'ultima scadenza fissata alla proroga delle locazioni, il Gruppo parlamentare comunista presentò alla Camera una proposta di legge (del 21 novembre 1959 n. 1742) volta ad ottenere, non tanto una pura e semplice proroga dei fitti bloccati, quanto una regolamentazione generale di *tutti i fitti* delle case di abitazione, capace di sottrarre i redditi degli italiani non proprietari alle grinfie della speculazione immobiliare:

« Una regolamentazione generale di tutti i fitti — si diceva nella relazione a quella nostra proposta — che in base a criteri obbiettivi e partendo dalla classificazione catastale stabilisca dei limiti massimi entro i quali i canoni delle locazioni private devono essere contenuti, onde proibire la speculazione sugli alti fitti e pervenire ad una situazione che elimini le ingiuste sperequazioni tra inquilini e proprietari e tra proprietari, in atto sottoposti o meno al blocco dei fitti. L'equo temperamento, infatti, tra fitti bloccati e fitti liberi non può e non deve realizzarsi portando i primi al massimo livello

dei secondi, bensì offrendo, a chi non è proprietario di casa ed è costretto a vivere in casa d'altri, provvedimenti legislativi che lo proteggano contro le speculazioni ».

Secondo il nostro criterio, quindi, il blocco dei fitti, per molti aspetti ingiusto ed oramai superato perché frutto dell'anormale situazione del dopoguerra, non doveva finire *sic et simpliciter*, bensì risolversi in una disciplina più completa riguardante tutti i tipi di locazione.

La maggioranza parlamentare — come è facile ricordare — impedì l'esame di tale proposta, tirando le cose per le lunghe e ponendo — nei giorni immediatamente precedenti alla scadenza del blocco dei fitti — Camera e Senato davanti all'angoscioso dilemma o di deliberare una pura e semplice proroga del blocco, rinviando indefinitamente l'esame dei problemi più generali ed importanti ad esso connessi, o di compromettere la situazione delle famiglie interessate alla proroga.

Il Gruppo comunista, nel breve ma intenso dibattito parlamentare che si svolse in quella circostanza (dicembre 1960), denunciò con

forza l'atteggiamento del Governo e dei partiti che lo sostenevano, e sottolineò le gravi conseguenze cui si sarebbe andati incontro lasciando libero ed incontrollato il mercato degli affitti.

* * *

Malgrado la nostra lotta, centinaia di migliaia di famiglie di lavoratori italiani che hanno stipulato contratti di affitto posteriormente al primo marzo 1947, per case di vecchia costruzione o per case di nuova costruzione, furono così lasciate alla mercè della più esosa speculazione.

Ed oggi nell'assenza di qualunque regola e nel rifiuto di adottarne, la rendita fondiaria (aree fabbricabili) ed il profitto capitalistico (costruzioni), felicemente combinati, risucchiano larga parte dei redditi da lavoro, approfittando dell'enorme richiesta di case in affitto che via via si ravviva e si concentra nei grandi centri con la crescita della popolazione e con gli spostamenti della manodopera.

Nell'attuale fase di espansione monopolistica, infatti la penuria di abitazioni consiste essenzialmente « nel particolare inasprimento che le condizioni di alloggio dei lavoratori, già cattive, hanno sofferto a causa dell'improvviso afflusso di popolazione nelle grandi città; si tratta cioè di un aumento enorme dei fitti, di un addensamento ancora più accentuato degli abitanti nelle singole case e per taluni addirittura dell'impossibilità di trovare purchessia un tetto » (Engels). Infatti l'aumento di tre milioni di abitanti che l'Italia ha avuto dal 1951 al 1961 è concentrato essenzialmente nelle città capoluogo di provincia, che hanno visto passare la popolazione residente da 13.370.000 a 16.072.000.

Ovviamente la speculazione delle aree e delle case si è anch'essa accentrata là dove esasperata era la domanda di alloggi. Nelle grandi città il costo delle aree ha raggiunto i vertici incredibili di cui si è tanto parlato; nelle grandi città i fitti sono costantemente aumentati con l'aumentare delle costruzioni.

Le abitazioni, nei capoluoghi di provincia, sono passate dai 3.082.000 del 1951 ai 4.467.000 del 1961, con un aumento di circa il 50 per cento.

Gli enormi investimenti di capitali privati nell'edilizia residenziale (8.000 miliardi circa, negli ultimi dieci anni), col conseguente grande aumento del numero delle abitazioni, non hanno quindi risolto il problema della casa ma l'hanno aggravato, perché nessuna legge in Italia si è voluta mai fare né per le aree fabbricabili né per i materiali né per le

esenzioni fiscali, né per la regolamentazione dei fitti, che fosse diretta ad incanalare gli investimenti verso la costruzione di case a basso costo, che sono quelle di cui ha bisogno la generalità dei lavoratori.

Gli interventi dello Stato per l'edilizia popolare, d'altra parte, non solo risultano esigui (meno del 20 per cento sul totale degli investimenti edilizi) ma — quel che è peggio — nell'attuale situazione di sfrenata anarchia nel mercato delle costruzioni e delle aree, servono anch'essi da incentivo all'incessante aumento speculativo del prezzo dei suoli destinati alla edificazione.

È inoltre da tener presente che l'ultima legge sul blocco dei fitti, che contiene gravi aumenti, tanto da equiparare allo scadere del quadriennio, i fitti bloccati e i fitti liberi, ha già cominciato ad operare nel senso voluto dalla speculazione edilizia. L'articolo 4 della legge sul blocco dei fitti, introdotto aprendo graziosamente il testo originario agli emendamenti della destra in Parlamento, stabilisce che i proprietari che desiderano ricostruire, ingrandire o restaurare gli immobili, possono cacciare gli inquilini a fitto bloccato dando loro soltanto un indennizzo di 18 mensilità.

Ciò ha provocato una sconvolgente ondata di sfratti; migliaia di famiglie vengono scacciate dai vecchi edifici centrali (che vengono subito acquistati per centinaia di milioni dalle grandi società immobiliari e dalle imprese di costruzione); si può ben dire che lo spirito del bonapartista Haussmann passa oggi per Milano.

Migliaia di famiglie sono alla ricerca disperata di alloggi a basso prezzo, nelle periferie delle grandi città, mentre gli speculatori realizzano da un lato enormi guadagni sulle aree ormai centrali dei vecchi stabili da demolire, e dall'altro lato, *sensibilizzano* il mercato delle aree periferiche per l'accresciuta richiesta determinata dagli sfratti.

In conclusione, quel che accade oggi a Milano, a Torino, a Roma, a Bologna, a Napoli, a Palermo, e negli altri grandi centri d'Italia in ordine al vergognoso ed ingiustificabile aumento dei fitti, altro non è che l'amaro frutto della situazione che abbiamo sommariamente descritto.

Ma il Parlamento non può limitarsi ad analizzare i fenomeni; deve ricercare ed adottare i rimedi, con la prontezza che il caso richiede.

Non si può rimanere inerti davanti alla constatazione (già messa in luce dagli ammi-

nistratori, dai deputati e dalla stampa di Milano) del fatto che nella metropoli lombarda negli ultimi mesi ben 100.000 famiglie hanno subito aumenti sulle pigioni che vanno dal 40 per cento al 130 per cento dei canoni di locazione stabiliti precedentemente nei contratti.

Alla scadenza dei contratti annuali o biennali, il proprietario, — e specialmente le società immobiliari — pone all'inquilino la grave alternativa: o l'aumento o lo sfratto. E l'inquilino, nella situazione attuale, non ha alcuno mezzo per difendersi.

Il caso denunciato dai giornali dell'immigrato siciliano Salvatore Re, che a Torino aveva preso in affitto un appartamento di tre camere per 28.000 lire mensili, e che alla scadenza del contratto annuale si è trovato di fronte alla perentoria richiesta di 60.000 lire al mese, si ripete per migliaia di volte, è la manifestazione di un fenomeno di vaste proporzioni che il Parlamento ha il dovere di prendere in esame.

Per tali motivi rinnoviamo alla Camera la nostra proposta, e speriamo che essa venga discussa con urgenza.

* * *

Noi proponiamo una regolamentazione che si basi su elementi economici certi ed

inoppugnabili e che serva non ad abbassare artificiosamente gli attuali fitti liberi, bensì soltanto a stroncare le punte speculative che — approfittando della attuale fame di case — assicurano ingiustificati guadagni ai proprietari e specialmente alle Società immobiliari.

L'articolo 1 della nostra proposta stabilisce che i canoni di locazione non possono superare la misura risultante dal reddito lordo determinato nel nuovo catasto edilizio urbano moltiplicato per il coefficiente di trasformazione del valore della lira in base agli indici del costo della vita (attualmente 68 volte sul 1938).

Nel nuovo catasto edilizio urbano sono registrate singolarmente tutte le unità immobiliari (appartamenti) esistenti in ogni comune della Repubblica, con l'indicazione della ditta proprietaria, della consistenza in vani e della ubicazione esatta.

Ciascuna unità immobiliare è collocata, in base all'accertamento delle sue caratteristiche, nella appropriata categoria e classe.

Il gruppo A del nuovo catasto edilizio urbano (case di abitazione) è diviso nelle seguenti categorie ed ha la seguente consistenza:

A-1	case signorili	28.480	unità immobiliari	398.289	vani
A-2	case civili	581.360	»	4.572.750	»
A-3	case economiche	1.149.755	»	6.458.455	»
A-4	case popolari	3.551.985	»	13.705.006	»
A-5	case ultra popolari	2.067.646	»	5.147.015	»
A-6	case rurali	1.499.035	»	4.296.792	»
A-7	villini	87.429	»	762.432	»
A-8	ville	20.283	»	392.537	»
A-9	castelli	1.085	»	45.528	»
A-10	uffici o studi	45.004	»	214.632	»
A-11	alloggi tipici.	21.087	»	55.829	»
Totale		9.053.149		36.049.265	

All'interno di ciascuna categoria vi è una ulteriore suddivisione in classi.

Per ciascuna categoria e classe nel nuovo catasto edilizio urbano è stato determinato, in base a scrupolose indagini, il reddito fondiario annuo lordo che equivale al fitto medio ritratto nel triennio 1937-39, considerando anche elementi accessori come la manutenzione, eventuali oneri, interessi o altro.

Per ciascun appartamento, quindi, essendo stati ultimati i lavori del nuovo catasto edilizio urbano, noi possediamo l'indicazione del reddito lordo all'epoca 1937-39.

Moltiplicando questo dato certo, incontestabile, contenuto nelle tabelle del nuovo catasto edilizio urbano pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*, per 68 volte (che è il coefficiente della trasformazione del valore della lira in base agli indici del costo della vita dal 1938 ad oggi) si ricavano canoni di fitto la cui obiettività ed equità, in rapporto al valore venale degli alloggi, risulta difficilmente contestabile.

Riportiamo a titolo puramente indicativo (data la estrema varietà del reddito lordo stabilito per le varie categorie e classi nelle

varie zone censuarie delle varie città) alcuni esempi dai quali si evince quale risulterebbe il canone massimo mensile di fitto per vano legale, applicando la regolamentazione da noi proposta.

Roma (prima zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 3^a classe) lire 8.200 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 3^a classe) lire 7.130 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 1^a classe) lire 4.000 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 4^a classe) lire 3.400 per vano legale;

Milano (seconda zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 2^a classe) lire 5.500 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 3^a classe) lire 4.250 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 3^a classe) lire 3.650 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 3^a classe) lire 3.910 per vano legale;

Napoli (dodicesima zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 2^a classe) lire 5.520 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 3^a classe) lire 3.763 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 1^a classe) lire 2.475 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 4^a classe) lire 2.090 per vano legale;

Bologna (seconda zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 3^a classe) lire 4.520 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 3^a classe) lire 4.020 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 3^a classe) lire 3.460 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 3^a classe) lire 2.030 per vano legale;

Firenze:

casa signorile (A-1 di 2^o classe) lire 4.230 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 2^o classe) lire 3.000 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 2^o classe) lire 2.266 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 2^o classe) lire 1.827 per vano legale.

Venezia:

casa signorile (A-1 di 3^a classe) lire 5.320 per vano legale;

casa civile (A-2 di 3^a classe) lire 3.860 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 3^a classe) lire 2.560 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 3^a classe) lire 1.920 per vano legale;

Bari (seconda zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 1^a classe) lire 6.790 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 4^a classe) lire 3.950 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 3^a classe) lire 2.840 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 4^a classe) lire 2.500 per vano legale;

Cagliari (seconda zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 1^o classe) lire 2.900 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 1^o classe) lire 2.288 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 1^o classe) lire 1.546 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 2^o classe) lire 1.500 per vano legale.

Messina:

casa signorile (A-1 di 2^a classe) lire 5.640 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 4^a classe) lire 3.600 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 4^a classe) lire 2.650 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 5^a classe) lire 1.370 per vano legale;

La Spezia (prima zona censuaria):

casa signorile (A-1 di 2^a classe) lire 5.000 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 2^a classe) lire 3.570 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 2^a classe) lire 2.350 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 2^a classe) lire 1.635 per vano legale.

Taranto:

casa signorile (A-1 di 2^o classe) lire 6.400 per vano legale;
 casa civile (A-2 di 3^o classe) lire 4.800 per vano legale;
 casa economica (A-3 di 3^o classe) lire 3.650 per vano legale;
 casa popolare (A-4 di 3^o classe) lire 2.570 per vano legale.

All'articolo 2 è stabilita una norma di salvaguardia contro i doppi contratti. Agli articoli 3 e 4 si istituiscono le Commissioni per l'equo fitto cui è affidato il compito entro un margine del 20 per cento di temperare eventuali casi di evidente anomalia rispetto ai criteri informativi della presente proposta.

Questa regolamentazione, se confortata dall'esperienza, potrebbe in seguito costituire la base per una legge organica e dinamica sui fitti privati, in coincidenza anche con la revisione quinquennale del nuovo catasto edilizio urbano.

Tutto ciò è oggi possibile perché il nuovo catasto edilizio urbano è entrato in attivazione dal 1° gennaio 1962, per i fini civili.

* * *

Con la presente proposta noi indichiamo un *criterio* per la regolamentazione dei fitti liberi, ed intendiamo aprire nel Parlamento l'esame del gravissimo problema, pronti - come sempre - ad esaminare, con-

testualmente alla nostra, altre proposte che è augurabile vengano dal Governo o da altri gruppi del Parlamento. Noi sappiamo altresì che la regolamentazione legislativa dei fitti liberi può acquistare pieno significato e viva aderenza alla realtà del Paese, se inserita concretamente in una linea politica economica nuova.

Una legislazione efficiente sulle aree fabbricabili ed una nuova legge urbanistica che restituisca alle regioni ed ai comuni ogni potere di decisione sui nuovi insediamenti, sulla scelta delle aree, sul tipo delle opere, rappresentano i presupposti irrinunciabili per una riduzione dei costi delle costruzioni e quindi per una regolamentazione dei fitti a livelli sopportabili.

Risolviendo questi problemi, stabilendo il volume e la qualità degli investimenti che lo Stato intende destinare all'edilizia residenziale nel quadro di una programmazione economica globale, la regolamentazione dei fitti liberi acquista concretezza ed urgenza in rapporto ai benefici sociali che un nuovo indirizzo di politica economica deve proporsi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1963 i canoni di locazioni di immobili adibiti ad uso di abitazione o ad esercizio di attività artigiane e professionali, stipulate dopo il 1° marzo 1947 e comunque non prorogate ai sensi delle leggi 23 maggio 1950, n. 253, 1° maggio 1955, n. 368 e 21 dicembre 1960 n. 1521 non possono superare la misura risultante dal reddito lordo determinato nel nuovo catasto edilizio urbano ai sensi del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, modificato con decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514, moltiplicato per il coefficiente di trasformazione del valore della lira in base agli indici del costo della vita.

Il conduttore dell'immobile locato è però tenuto a corrispondere, fino alla scadenza del contratto, il canone convenuto anche se superiore alla misura stabilita dal primo comma.

ART. 2.

È nullo il patto per il quale il conduttore o il subconduttore sia tenuto al pagamento di un canone superiore a quello risultante dall'applicazione della presente legge, qualunque ne sia il contenuto apparente.

Il canone determinato secondo la norma del precedente articolo 1 si sostituisce di diritto a quello contrattuale.

ART. 3.

Presso le Preture è costituita una Commissione per l'equo fitto, presieduta dal pretore e composta dal procuratore delle imposte, da un rappresentante dell'Ufficio tecnico erariale, da un rappresentante dei proprietari di immobili iscritti al ruolo delle imposte e da un rappresentante degli inquilini non proprietari. Ambedue questi ultimi sono designati dal Consiglio provinciale e scelti tra gli abitanti delle relative circoscrizioni.

ART. 4.

Alle Commissioni per l'equo fitto costituite in forza del precedente articolo 3 è devoluto il compito di controllare se il canone di locazione degli immobili è corrispondente alle norme stabilite nel precedente articolo 1.

Su richiesta del locatario o del conduttore, e per giustificati motivi inerenti alle condizioni economiche del locatario o del conduttore oppure ad evidenti errori di classificazione degli immobili nel nuovo catasto edilizio urbano, la Commissione può, sentite le parti, autorizzare un canone di affitto che sia ridotto o maggiorato rispetto a quello stabilito nel precedente articolo 1, in misura non inferiore e non superiore al 20 per cento.