

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1690

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati CUCCHI, MOSCA e FORTUNA

Presentata il 2 ottobre 1964

### Disciplina generale degli affitti

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge « per la disciplina dei fitti » si intende di liquidare lo squilibrio esistente nel campo delle locazioni, cui si è giunti nel corso degli ultimi 15 anni con il mantenimento del regime vincolistico per i contratti locativi stipulati anteriormente al 1947 e successivamente con la promulgazione di provvedimenti di legge determinati più dalla pressione delle situazioni che via via si determinavano nelle città del territorio nazionale, che da una visione organica avente la finalità di disciplinare correttamente e organicamente tutta la materia.

I diversi provvedimenti in vigore, che pure avevano avuto a suo tempo una valida giustificazione, appaiono oggi non sempre coerenti tra di loro e comunque insufficienti ai fini della normalizzazione e del necessario equilibrio di trattamento delle diverse situazioni contrattuali.

Certamente questi provvedimenti risentono della fretta con cui avevano dovuto essere adottati per l'urgenza, a volte drammatica, determinata dalla corsa alla più bassa e massiccia speculazione sulle aree e sulle operazioni immobiliari, realizzate da gruppi e da privati particolarmente dei grossi centri urbani a forte espansione urbanistica.

Sicché è rimasto in vita, a lato delle nuove leggi tampone che via via venivano approvate per parare appunto questa o quest'altra situazione, l'istituto del blocco degli affitti che per la verità oggi opera soltanto su un 30 per cento circa delle abitazioni.

E poiché il blocco, già prorogato, scade ancora alla fine dell'anno in corso, è opinione dei deputati proponenti che sia giunto il momento di porre mano ad una disciplina generale del mercato delle locazioni che abbia per effetto di eliminare le sperequazioni esistenti, e, nello stesso tempo, di assorbire ed abrogare la serie dei provvedimenti in vigore, a cominciare dalla legge 23 marzo 1950, n. 253.

I deputati proponenti la « legge per la disciplina generale dei fitti », si rendono pienamente conto della complessità della materia, dei rischi e delle difficoltà insite in una operazione legislativa che si ripromette di mettere la parola fine al caos esistente nel settore e, peraltro, di liquidare gli arbitri e i profitti esagerati che particolarmente nei centri urbani a forte sviluppo sono stati realizzati su larga scala dai privati negli ultimi dieci anni.

È parso tuttavia che nonostante le prevedibili difficoltà valesse la pena di affrontare in termini definitivi il problema, nel tentativo di realizzare una disciplina generale che esima il Parlamento da ulteriori interventi e da ricorrenti riesami dei multiformi provvedimenti adottati nel passato.

La prima difficoltà consisteva nel regolamentare con un unico criterio situazioni difformi tra loro in rapporto ai diversi valori assunti da zona a zona dalle aree e dalle costruzioni. Un'altra grossa difficoltà derivava dalla opportunità di evitare che non soltanto in sede di controversia tra le parti ma anche in sede di valutazione per la determinazione del giusto canone, venisse chiamato in causa

il Pretore per il fatto che le Preture non sono dotate dei necessari strumenti di indagine e perché ciò comporterebbe un intervento e un impegno di tale dimensione da pregiudicarne tutta l'attività generale.

La terza grossa difficoltà consisteva nello evitare che le tabelle dei valori dei canoni stabilite in sede locale, divenissero il prodotto di un lavoro isolato, con l'evidente risultato di ogni mancanza di coordinamento generale, fatto indispensabile per adottare un criterio di giustizia uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'introduzione del concetto del « massimale di rendita » sull'immobile locato e la delega per legge al C.I.P. e ai Comitati provinciali dei prezzi, ha consentito ai proponenti di superare le difficoltà di cui è detto; peraltro tale soluzione combinata consente una valutazione globale permanente della situazione ai fini del suo controllo e in risposta all'esigenza di determinare volta a volta gli opportuni adattamenti, senza per questo essere costretti a ricorrere ogni volta all'intervento in sede legislativa.

Come gli onorevoli colleghi possono constatare, con la proposta di legge sottoposta alla loro attenzione viene inserito per la prima volta nella legislazione italiana il concetto del massimale di rendita per un settore specifico, salvo altri per i quali vige un sistema tariffario. Il massimale di rendita da applicarsi al settore edilizio è un concetto più elastico della tariffa, ma non potrebbe essere diversamente data la varietà delle caratteristiche del bene immesso sul mercato.

Proprio per questo, nonostante la flessibilità del meccanismo, con il massimale di rendita che viene adottato, il settore della casa assurge di fatto a rango di servizio pubblico indispensabile, quali sono già altri consumi i cui prezzi sono determinati dal C.I.P.

Peraltro il collegamento della rendita consentita, che ovviamente si traduce in canone di locazione, al valore del suolo edificatorio determina di fatto il rispetto delle finalità previste dalla legge 246 sulle aree fabbricabili, impedendone certamente l'evasione totale o parziale. Allo stesso modo, dato il collegamento previsto dalla presente proposta di legge, del canone di locazione ai valori catastali, si può dare per certo che tanto le rendite denunciate quanto l'imposta sui fabbricati, subiranno un aggiornamento a cura delle stesse proprietà, a tutto vantaggio della vericidità della denuncia agli effetti fiscali con evidente giovamento per le entrate dello Stato. A tale proposito la proposta di legge prevede appun-

to un periodo utile per le rettifiche delle singole posizioni catastali e fiscali che dovranno attuarsi anche su iniziativa del contribuente oltre che, ovviamente, a cura degli uffici erariali.

La rendita massima del 5 per cento proposta per le locazioni ad uso abitazione può considerarsi giustamente remunerativa ed il fatto che comunque determinerà una riduzione dei canoni degli alloggi insediati nei grossi centri, conferma come in questo importante settore della vita nazionale siano intervenuti tali criteri speculativi da richiedere una volta per sempre l'intervento e il controllo dello Stato. Laddove invece il mercato abitativo non è andato soggetto a fenomeni speculativi l'entrata in vigore della presente proposta di legge praticamente non metterà in discussione i contratti in corso.

La rendita maggiore prevista per locazioni che non siano per uso abitazione, tiene conto del concetto di rendita secondo la destinazione e la finalità del bene fornito e pare giusto stabilire una differenziazione tra il settore abitativo e quello commerciale per ribadire ancora una volta il concetto della « casa bene indispensabile ».

Peraltro data la situazione di fatto esistente particolarmente nei grossi centri, la rendita massima dell'8 per cento decapiterà ugualmente i canoni in vigore, sicché non pare opportuno andare oltre un criterio di giusta gradualità. Per contro, il canone ridotto per i pensionati può considerarsi un primo passo verso una futura concezione del servizio casa in rapporto alle possibilità economiche del nucleo familiare, concetto che già largamente opera all'estero dove, in Francia per esempio, la legge impone anche coefficienti riduttori del canone locatizio in rapporto ai figli minori che fanno parte del nucleo familiare. In ogni caso la riduzione per chi vive di sola pensione, può senz'altro essere considerata come una necessaria prova di solidarietà dello Stato verso una categoria che per varie ragioni fino ad oggi vive in condizioni di estremo disagio.

Per quanto riguarda la quota parte dei servizi è parso opportuno introdurre almeno il criterio della dimostrazione globale e specifica, edificio per edificio, per consentire al conduttore di verificare l'onere extra contrattuale posto a suo carico e per evitare che la proprietà sia messa nella tentazione di recuperare con la quota servizi ciò che non può sul canone soggetto a controllo.

L'articolo 4 della proposta di legge determina la fine del blocco degli affitti prevedendo la sostituzione dei contratti in corso con quel-

li determinati dall'articolo 3 della proposta medesima. Tuttavia per evitare che abbiano a determinarsi contraccolpi economici eccessivi per i nuclei familiari che fruiscono tuttora di contratti a fitto bloccato, è previsto che le eventuali maggiorazioni vengano diluite in cinque anni. Con questa norma cautelativa si pensa di poter assumere la decisione responsabile di eliminare il regime vincolistico degli affitti per dare il via ad una nuova disciplina generale di questo settore tanto importante della vita nazionale.

Al medesimo articolo 4 è prevista la soppressione del diritto della proprietà di richiedere un deposito che sia o meno vincolato, all'atto della stipula di un nuovo contratto, e prevede il diritto del conduttore a chiedere la recessione quando ciò sia avvenuto per obbligo del contratto in corso. Con tale norma si intende togliere ogni impedimento iniziale per la libera scelta dell'alloggio da parte del conduttore, ed evitare la formazione di depositi forzosi utilizzati, senza nessuna ragione che le giustifichi, dalla proprietà.

All'articolo 5 è previsto l'intervento del Pretore su ricorso della parte che si sente lesa nel proprio diritto, come fatto comune di diritto ordinario.

È parso utile mettere in evidenza all'articolo 6 la sopravvivenza delle legge 1307 e 19, relative alla procedura per gli sfratti e alla norma sull'avviamento commerciale, ad evitare che il primo comma del medesimo articolo possa dare adito a contestazioni.

Infine è risultato indispensabile prevedere un periodo di sei mesi avanti l'entrata in vigore della presente proposta di legge, perché tutti i fattori che vengono coinvolti dalla nuova disciplina si predispongano in tempo utile alle incombenze e agli adempimenti di cui è detto nei diversi articoli. Perciò appunto sono state previste due norme transitorie la cui lettura pone in evidenza appieno le rispettive finalità.

Onorevoli Colleghi, i fitti per locali ad uso abitazione lasciati alla libera contrattazione sono stati in larga parte del territorio nazionale gonfiati in modo esagerato dai mutamenti irrazionali subiti dai mercati locali in forza degli spostamenti di popolazione avvenuti in seguito alle diverse situazioni di sviluppo; da anni e particolarmente oggi che intervengono problemi di riduzione dell'orario di lavoro e licenziamenti in rapporto alla congiuntura, rappresentano un peso insostenibile per centinaia di migliaia di famiglie. Molte di queste famiglie debbono privarsi dello stretto indispensabile per fare fronte al gravame della pigione; ciò non può più oltre continuare e non è proprio il caso di pensare alla prospettiva più favorevole che in questo settore produrrà la legge urbanistica dal momento che non sempre è possibile aspettare e poiché interviene la circostanza che al 31 dicembre 1964 scade il blocco degli affitti.

È dunque opportuno affrontare e risolvere ora il problema della disciplina generale delle locazioni, riportando alla normalità e moralizzando una situazione anacronistica mediante l'esercizio del controllo da parte dello Stato.

Del resto i canoni elevati delle abitazioni, accanto a quelli altrettanto esagerati dei negozi, degli ambienti artigianali e degli uffici professionali, rappresentano una componente decisiva della spinta inflazionistica che il Governo cerca di contenere e di dominare con grande fatica. Sicché la soluzione di questo problema contribuirà notevolmente a tonificare la situazione economica generale, oltre che a dare tranquillità a milioni di cittadini oggi sottoposti ad una continua, spesso drammatica tensione.

I deputati proponenti confidano nell'alto senso di responsabilità del Parlamento e nella obiettiva valutazione dei colleghi perché la proposta di legge qui presentata possa venire celermente approvata.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

Con effetto dal 1° gennaio 1964 il Comitato Interministeriale dei Prezzi, di cui al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 347 e successive modificazioni, determinerà per provincia e per insieme di comuni, tramite i Comitati provinciali dei prezzi, i canoni massimi delle locazioni di immobili urbani ivi compresi quelli prorogati ai sensi delle leggi 23 maggio 1950, n. 253, 1° maggio 1955, n. 368 e 21 dicembre 1960, n. 1521.

I canoni massimi delle locazioni saranno determinati con effetto a scadenza della proroga.

### ART. 2.

Per l'assolvimento dei compiti di cui alla presente legge la Commissione centrale dei prezzi, prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 10 ottobre 1944, numero 347 e successive modificazioni, è integrata da tre urbanisti, tre rappresentanti dei proprietari di case e tre rappresentanti degli inquilini, su designazione delle rispettive organizzazioni professionali o sindacali maggiormente rappresentative.

I Comitati provinciali dei prezzi sono integrati dal Presidente della Provincia, dal Procuratore delle imposte, dai Sindaci dei comuni interessati nonché da due urbanisti, due rappresentanti dei proprietari di case e due rappresentanti degli inquilini, scelti e nominati con le modalità di cui al comma precedente.

### ART. 3.

I canoni massimi di cui all'articolo 1 della presente legge saranno fissati distintamente per zone urbanistiche omogenee e per categorie edilizie.

La determinazione del canone farà riferimento al valore capitale degli immobili, determinato sulla base della rendita catastale del nuovo catasto edilizio urbano di cui al regio decreto legge 13 aprile 1939, n. 652 previo aggiornamento delle relative valutazioni effettuate o da effettuarsi, anche ai fini fiscali, dai competenti uffici tecnici erariali e delle imposte dirette.

Per gli immobili di nuova costruzione non ancora censiti in catasto si farà riferimento al valore dell'area, come da denuncia o successivo accertamento di cui alla legge 5 mar-

zo 1963, n. 246, integrato dal costo di costruzione calcolato sulla base di quelli degli istituti delle casi popolari.

Laddove non operi la legge 246 verranno adottati criteri analoghi di determinazione del valore del suolo edificatorio, mediante l'utilizzazione dei dati derivanti dalla sua applicazione in zone confinanti o vicine.

Ai valori così determinati si applicheranno, secondo le direttive impartite dal Comitato Interministeriale dei Prezzi, dei tassi di remunerazione che non potranno essere superiori al cinque e inferiori al tre, e mezzo per cento lordo, intendendosi con ciò che non è trasferibile a carico del conduttore il gravame fiscale derivante alla proprietà.

Per i locali adibiti a negozio, ad attività commerciale, artigianale o ad uso professionale, il tasso di remunerazione non potrà essere inferiore al cinque e superiore all'otto per cento secondo le categorie degli esercizi, la dislocazione e le caratteristiche degli immobili.

Quando invece l'alloggio sia locato ad un nucleo familiare che vive di soli cespiti derivanti dal trattamento previdenziale (pensioni), il tasso di remunerazione dovrà essere del 3,5 per cento.

Per le quote dei servizi, quando siano regolate extra contrattualmente, è fatto obbligo alla proprietà di dimostrarne al conduttore l'ammontare globale e specifico, quale che sia l'uso dell'ambiente locato.

Nell'impartire le direttive di cui al comma precedente il Comitato interministeriale dei prezzi potrà adottare per territorio criteri differenziali, in relazione alla penuria di alloggi, all'esistenza di forti attività speculative sulle aree fabbricabili, alle disponibilità di immobili di edilizia popolare e all'andamento degli sfratti, al fine di riequilibrare la situazione di grave anormalità creatasi nel mercato degli immobili urbani.

#### ART. 4.

I canoni determinati a norma degli articoli precedenti si sostituiscono di diritto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1339 del codice civile, ai canoni inseriti nei contratti in corso e nei contratti stipulati, rinnovati o prorogati, tacitamente o espressamente, successivamente alla entrata in vigore della presente legge ove questi ultimi non siano più favorevoli al conduttore.

I canoni determinati a norma dell'articolo 3 si sostituiranno anche a quelli attualmente soggetti a regime vincolistico, tuttavia

l'eventuale maggiorazione derivante, dovrà essere applicata in quote di aumento uguali tra loro e distribuite nel periodo di cinque anni, a partire dall'entrata in vigore della presente legge.

Ogni patto avente per oggetto il deposito o il pagamento di somme in occasione del rapporto di locazione, che non siano il canone di affitto, è nullo di pieno diritto. È parimenti nullo ogni patto avente comunque per oggetto o per effetto il pagamento di un canone superiore a quello indicato nel contratto o risultante dalle relative quietanze.

Il conduttore che lo richieda ha il diritto di ottenere dal locatore il pagamento mensile del canone contrattuale.

ART. 5.

Per le controversie relative all'applicazione della presente legge è competente il Pretore.

In pendenza del diritto è sospesa ogni azione di sfratto che non sia per morosità o per inadempienza.

ART. 6.

La presente legge assorbe ed abroga tutte le vigenti disposizioni in materia di locazioni.

Rimane in vigore la disciplina sugli sfratti di cui alla legge 30 settembre 1963, n. 1307 e quella sull'avviamento commerciale del 27 gennaio 1963, n. 19.

*Norme transitorie.*

a) Allo scopo di consentire l'aggiornamento delle valutazioni catastali e per dare modo ai Comitati provinciali prezzi di predisporre la tabella dei canoni massimi da applicarsi zona per zona, la presente legge entrerà in vigore il 1° luglio 1965.

b) Fino all'entrata in vigore della presente legge vengono prorogate tutte le leggi vigenti in materia di locazioni, ivi compresa naturalmente quella relativa al regime vincolistico in atto.