

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1700

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLOMBO VITTORINO, BUTTÈ, RIPAMONTI, VERGA, BERTÈ,
CATTANEO PETRINI GIANNINA, DOSI, LONGONI, SANGALLI, ORIGLIA**

Presentata il 7 ottobre 1964

Modificazione della disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani

ONOREVOLI COLLEGHI! — La situazione abitativa del nostro Paese si presenta ancora molto grave anche se lodevoli ed ingenti impegni sono stati messi in atto per alleviarla.

Ricordiamo alcuni tra i principali provvedimenti operati dagli organi nazionali e locali per far fronte alla grave situazione e che hanno notevolmente contribuito all'alleggerimento della stessa.

Interventi dello Stato.

Concessione di contributi per il ripristino dei fabbricati distrutti o danneggiati dalla guerra (decreto legislativo n. 305 del 9 giugno 1945 e successivi decreti e leggi).

Provvedimenti per i senza tetto. I piani di ricostruzione per i comuni. Le leggi dell'edilizia popolare e sovvenzionata: in particolare i due piani settennali.

Sono di questi ultimi anni le leggi:

n. 167 del 1962: « Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare »;

n. 60 del 1963: « Istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori », che rappresentano certamente dispositivi di enorme importanza per le entità dei finanziamenti previsti e perché incidono su punti nodali: aree fabbricabili e costruzione vera e propria.

Interventi degli Enti locali.

Anche gli Enti locali si sono impegnati a volte con sforzi finanziari notevoli per venire incontro a questo grosso problema della casa concedendo terreni o capitali a condizioni particolarmente favorevoli.

Necessità di ulteriori interventi.

L'esperienza del blocco degli affitti degli immobili iniziata nel primo dopoguerra è certamente positiva. Pur con le inevitabili difficoltà ed inconvenienti ha però permesso di superare una fase quanto mai critica sul piano economico chiamando i vari settori ad un notevole sforzo di solidarietà.

Perciò il provvedimento di proroga, anche dei contratti finora rimasti al libero gioco del mercato, e la stabilizzazione dei canoni a livelli equi, è richiesto dalla vasta speculazione — che ha in questi ultimi anni investito il settore — favorita dalle profonde trasformazioni in atto nei vari settori e zone del paese. La necessità di colpire questo fenomeno così profondamente negativo è evidente.

La situazione oggi.

L'accurata indagine condotta dall'Istituto centrale di statistica sulle abitazioni al 20 ottobre 1962 offre dati interessanti, che sono alla

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

base delle preoccupazioni che ci animano in questa sede. Di fronte ad un generale aumento della percentuale delle famiglie che godono di un alloggio in proprietà, e di un prevalere di queste famiglie su quelle locatarie (50,2 per cento di proprietari contro il 41,4 per cento di locatari e l'8,4 per cento di occupanti l'alloggio ad altro titolo), si rileva per altro che questo dato complessivo è determinato dalle alte percentuali di proprietari tra gli imprenditori (74 per cento), liberi professionisti (56 per cento), dirigenti (45 per cento) e lavoratori in proprio (63,3 per cento), mentre i locatari prevalgono sui proprietari nelle categorie degli impiegati e dei lavoratori dipendenti.

Ciò significa che in genere tra i lavoratori dipendenti il problema dei canoni di locazione interessa ancora più della metà delle famiglie.

Tra le abitazioni a locazione figurava nell'ottobre del 1962 una percentuale di 27,1 per cento di abitazioni a fitto bloccato, suddivise in 19,3 per cento locate secondo la legge, e 7,8 per cento con un canone concordato. Al generale aumento dei canoni dal 20 gennaio 1960 al 20 ottobre 1962 (29,32 per cento) certo superiore all'aumento medio dei prezzi, contribuiva in particolar modo l'aumento dei canoni di fitto bloccato a causa dell'aumento consentito dalla legge n. 1521 del 1960; tale aumento (38,14 per cento) era ben superiore all'aumento medio, ma ciò non sta a significare che con quella legge si sia già determinato un corrispondente restringersi del « ventaglio » dei canoni, cioè della sperequazione tra fitti bloccati e fitti liberi. In cifra assoluta, infatti, l'aumento medio di tutti i tipi di fitto si è aggirato attorno alle 2.000 lire, tranne che per il fitto concordato.

NATURA DEL PROPRIETARIO TIPO DI AFFITTO	20 gennaio 1960	20 ottobre 1962	Incremento percentuale
	Lire	Lire	
Enti pubblici	5.232	6.562	25,42
Privati e società	8.707	11.291	29,68
Fitto bloccato	4.495	6.900	38,14
Fitto concordato	7.310	8.270	13,13
Fitto sbloccato	10.005	12.090	20,84
Fitto libero	11.166	13.166	17,91
TOTALE	8.260	10.682	29,32

Gli altri tipi di locazione vengono « inseguiti » dai canoni bloccati, ma « fuggono » a questo inseguimento, aumentano a loro volta, in percentuali inferiori, ma partendo da livelli assoluti superiori, e quindi in misura assai preoccupante (del 13,13 per cento i fitti concordati, del 20,84 per cento quelli sbloccati e del 17,91 per cento quelli liberi). Trattasi dunque di un fenomeno che investe tutta la locazione e che, come è noto, è tra le principali cause dell'aumento medio del costo della vita e del conseguente disagio dei lavoratori, che vedono così vanificare, in potere di acquisto, il vantaggio degli aumenti salariali.

Tra i molti dati dell'indagine è infine da far presente l'impressionante rapporto tra l'aumento del canone nelle città con più di

250 mila abitanti e l'aumento nel resto delle rispettive regioni. Fatto uguale a 100 l'aumento nella regione, quello verificatosi nella città di Roma è pari a 278, a Milano = 232, a Torino e a Palermo = 199, a Catania = 190, a Napoli = 182, a Bologna = 181, a Bari = 178, e così via, fino al minimo di Trieste (= 115) ove però fa da freno l'eccezionale percentuale di fitti bloccati (47,1 per cento). Dunque l'aumento dei fitti, già notevole nella situazione generale del paese, diviene preoccupante nelle città più popolose, fra le quali figurano le principali aree di accelerata urbanizzazione, ove il disagio si fa più acuto per i molti immigrati.

Le abitazioni ancora soggette al blocco dei fitti al 20 ottobre 1962 sono presumibil-

mente in numero prossimo a quello attuale, dal momento che il blocco previsto dalla legge 1° maggio 1955, esteso al 31 dicembre 1960, è stato protratto con la legge del 21 dicembre 1960 fino al 31 dicembre 1964.

Vi possono essere alcune famiglie locatarie che hanno concordato il nuovo prezzo con il proprietario, successivamente all'indagine condotta dall'I.S.T.A.T. Tuttavia si possono

assumere i dati di questa indagine come sufficientemente attuali. Da essi si deduce che i fitti bloccati interessano ancora 925.703 famiglie, delle quali 551.268 nei comuni capoluogo di provincia, e 374.435 negli altri comuni. È anche interessante considerare la concentrazione dei locatari a fitto bloccato in alcune categorie:

CONDIZIONE E POSIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPO FAMIGLIA	NUMERO ABITAZIONI		TOTALE
	Capoluoghi	Non capoluoghi	
Condizione professionale	289.591	216.406	505.997
Imprenditori	1.433	862	2.295
Liberi professionisti	5.274	441	5.715
Dirigenti	4.016	213	4.229
Impiegati	57.454	15.742	73.196
Lavoratori in proprio	66.619	56.365	122.984
Lavoratori dipendenti	152.663	141.449	294.112
Coadiuvanti	2.132	1.334	3.466
Condizione non professionale	261.677	158.029	419.706
Pensionati	204.044	123.589	327.633
Benestanti	4.171	1.237	5.408
Altri	53.462	33.203	86.665
TOTALE	551.268	374.435	925.703

Nei capoluoghi di provincia la più grossa cifra di locatari a fitto bloccato riguarda purtroppo i pensionati seguiti dai lavoratori dipendenti; seguono le altre categorie. Negli altri comuni, il numero più ingente si riferisce ai lavoratori dipendenti, subito seguiti dai pensionati; seguono le altre categorie. Come si vede, il problema sollevato dalla imminente scadenza riguarda centinaia di migliaia di famiglie a basso reddito, per le quali un aumento indiscriminato dei canoni significherebbe in pratica lo sfratto.

Alcune considerazioni.

I dati sull'entità dei canoni mostrano come i fitti bloccati, nonostante l'aumento avvenuto nei due anni precedenti l'indagine, fossero ancora - nell'ottobre del 1962 - mediamente pari a poco più della metà dei fitti liberi

(meno della metà nei capoluoghi di provincia: esattamente il 42,6 per cento nei fitti liberi). Un'improvvisa perequazione assoluta dei canoni non può che preoccupare seriamente il legislatore perché significherebbe, per quasi un milione di famiglie, un raddoppio dei canoni che, oltre ad essere insostenibile per moltissime di queste stesse famiglie, provocherebbe una spinta non indifferente al rialzo generale del costo della vita.

D'altronde sarebbe demagogico nascondersi la grave sperequazione che è venuta in pratica a crearsi tra i proprietari delle nuove case e quelli delle case a fitto bloccato. Molti di questi ultimi non sono particolarmente agiati, ed avrebbero bisogno di ricavare dalla loro casa un reddito più confortevole; occorre altresì considerare che gli irrisorì canoni percepiti da questi proprietari inducono ad una pressoché totale mancanza

di manutenzione degli alloggi, che va provocando il deterioramento di una notevole parte del patrimonio edilizio per abitazione. Di fronte a questa duplice esigenza, di non mettere tante famiglie indigenti in gravissime difficoltà, e di superare l'eccessiva sperequazione tra proprietari (ma anche tra locatari, giacché non mancano casi di famiglie privilegiate, che abitano in case a fitto bloccato pur disponendo di redditi abbastanza elevati), nasce un arduo problema legislativo. La soluzione definitiva di questo problema non può che aversi mediante la definizione dell'equo canone, in base o a parametri indicati dalla legge, o a criteri da affidarsi ad appositi organismi. La particolare difficoltà nel nostro Paese a fissare parametri validi per tutto il territorio, e la lamentevole indisponibilità di un catasto edilizio urbano efficiente, lascia preferire oggi la costituzione di Commissioni locali (la cui composizione sia garanzia di imparzialità e competenza) cui affidare la definizione dell'equo canone, per le diverse categorie di alloggi e secondo le situazioni di ogni comune.

Sembra giusto prevedere un funzionamento tempestivo ed efficace di queste Commissioni non appena ogni regime vincolistico venga a cessare; frattanto è opportuno altresì sincronizzare per tutti i tipi di alloggio e per tutto il territorio nazionale il termine del regime vincolistico, onde non perpetuare le gravi sperequazioni tra proprietari sopra lamentate. Poiché la legge n. 1444 del 1963 resta in vigore per due anni dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (7 novembre 1963) dunque fino al 7 novembre del 1965, si propone che fino al 31 dicembre 1965 siano anche prorogati i contratti di locazione che, ai sensi della legge n. 1521 del 1960 dovrebbero scadere il 31 dicembre 1964. Essi dovrebbero aumentare secondo la disciplina vigente, mentre gli altri canoni resterebbero bloccati, in modo che il « ventaglio » dei fitti verrebbe a restringersi parzialmente, in preparazione ad una disciplina uniforme.

Concludendo.

Nei proponenti esiste, d'altra parte, la preoccupazione di non scoraggiare con provvedimenti draconiani gli investimenti privati nel settore edilizio; si tratta di permettere un reddito in misura tale da mantenere

anche in questo campo l'interesse economico per investimento di capitali senza però tollerare eccessi certamente ingiustificati.

Si è ritenuto opportuno proprio in ottemperanza ai motivi sopra ricordati limitare ad un tempo breve la durata del provvedimento, facendo coincidere la sua scadenza con quella già prevista dalle leggi in atto sempre in tema di locazioni di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione.

Sono così concretamente poste alcune indispensabili premesse per una revisione generale dell'argomento dando ad esso soluzioni unitarie.

In applicazione a quanto finora detto con l'articolo 1 è previsto che i canoni prorogati fino al 31 dicembre 1964 vengono ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 1965 e al quarto comma si prevede la stessa proroga per le locazioni il cui vincoli scada alla fine di quest'anno.

Con gli articoli 2 e 3 si propone la costituzione di Commissioni provinciali aventi il compito di fissare l'« equo canone »: la composizione proposta è tale da equilibrare la presenza delle categorie interessate con quelle dei tecnici e degli amministratori competenti.

Il termine della data di costituzione è tale da consentire di fissare criteri validi per i vari comuni della provincia in tempo utile a prevenire un indiscriminato aumento dei canoni alla fine del regime vincolistico e della disciplina prevista dalla legge del 1963.

Mentre con l'articolo 4 si dà possibilità alle parti interessate di pattuire stipulazioni anche sulla base delle tabelle indicative formulate dalla Commissione provinciale.

Qualora ciò non sia possibile, la parte che propone l'accordo può adire l'autorità giudiziaria e precisamente il Pretore, come è previsto dall'articolo 5, al quale per speditezza è demandata la competenza qualunque sia il valore della vertenza.

Tuttavia viene fatto obbligo, in caso di mancata accettazione e di mancato accordo, al conduttore di corrispondere fino alla decisione della controversia il canone di affitto precedentemente in corso.

Onorevoli colleghi! Considerata la gravità del fenomeno sia sotto l'aspetto qualitativo, sia sotto quello quantitativo e tenendo presente che la proposta di legge è tesa a colpire i fenomeni speculativi, i proponenti confidano nel positivo accoglimento e nella rapida approvazione del provvedimento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I contratti di locazione e sublocazione, già prorogati dall'articolo 1 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, sono ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 1965.

Nei casi in cui i contratti di locazione hanno scadenza consuetudinaria la data indicata nel primo comma è sostituita da quella della scadenza consuetudinaria successiva.

I canoni dei contratti di locazione e sublocazione di immobili destinati ad abitazione prorogati ai sensi del primo comma, possono essere aumentati a partire dal 1° gennaio 1965 nella misura massima del 10 per cento rispetto al canone dovuto al 31 dicembre 1964.

I canoni che si riferiscono ad immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, possono essere aumentati del 20 per cento rispetto al canone dovuto al 31 dicembre 1964.

Nei casi di disdetta, avvenuta in base alle precedenti disposizioni legislative, dei contratti di cui al primo comma del presente articolo, non è consentita fino al 31 dicembre 1965 una nuova stipulazione del patto che preveda una maggiorazione del canone in misura maggiore a quella prevista dal 3° e 4° comma del presente articolo.

ART. 2.

In ogni provincia, entro il 31 marzo 1965, è costituita presso l'Amministrazione provinciale una Commissione presieduta dal Presidente della provincia e composta dal Procuratore delle imposte, da un rappresentante dell'Ufficio tecnico erariale, da un rappresentante del Genio civile, da due rappresentanti dei proprietari di immobili iscritti al ruolo delle imposte e due rappresentanti degli inquilini non proprietari.

I rappresentanti dei proprietari e degli inquilini sono nominati dal Prefetto, tra i cittadini abitanti nelle relative circoscrizioni, e designati dalle organizzazioni sindacali o di categoria interessate.

Della Commissione provinciale fanno parte i Sindaci dei comuni interessati, o loro delegati.

ART. 3.

Le Commissioni provinciali di cui all'articolo 2 determinano le tabelle indicative dei canoni da considerarsi equi per ogni comune

o per aree omogenee appositamente previste, fissando le maggiorazioni ammesse rispetto ai primi canoni, secondo l'anno di costruzione degli immobili, i tipi di costruzione, e i valori risultanti dal catasto edilizio urbano.

Le tabelle devono essere formulate e rese pubbliche entro il 31 luglio 1965.

ART. 4.

Il locatore ed il conduttore degli immobili di cui all'articolo 1 che non ritengano equo il canone di affitto in corso, anche sulla base delle tabelle indicative formulate dalla Commissione provinciale, possono proporre alla rispettiva controparte un nuovo canone, da valere fino al termine di cui all'articolo 1 mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno almeno trenta giorni prima della scadenza di una rata contrattuale di canone.

Nel caso di non accettazione o di mancato accordo, il proponente può adire l'autorità giudiziaria.

ART. 5.

Le controversie relative all'applicazione della presente legge sono di competenza del Pretore del luogo dove è posto l'immobile oggetto della locazione, qualunque sia il valore della vertenza.

Il conduttore è tenuto a corrispondere, fino alla decisione della controversia, il canone di affitto nella misura precedente in corso. Le variazioni del canone hanno effetto dalla data della domanda giudiziale.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.