

N. 3129-bis-1322-1584-1632-1634-1690-1700-  
1769-2276-2487-2602-2681-3297-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

COMPOSTA DEI DEPUTATI

AMASIO, AMENDOLA PIETRO, ANGELINO PAOLO, AZZARO, BERAGNOLI, BIANCHI FORTUNATO, BONAITI, BORRA, BOSISIO, BREGANZE, CACCIATORE, CORGHI, CRUCIANI, CUCCHI ANGELO, DEGAN, DIETL, DI GIANNANTONIO, FORTUNA, GALDO, MARTINI MARIA ELETTA, MARTUSCELLI, MAZZONI, MILIA, MONTANTI, NANNINI, NUCCI, ORIGLIA, PAGLIARANI, PATRINI, PENNACCHINI, QUARANTA, RAUCCI, REGGIANI, RE GIUSEPPINA, RICCIO, RUFFINI, RUSSO SPENA, SCRICCIOLO, SIMONACCI, SPAGNOLI, TAVERNA, TODROS, ZINCONE.

(RELATORI: SPAGNOLI, TODROS E RE GIUSEPPINA, *di minoranza*)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(REALE ORONZO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE  
(PRETI)

COL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO  
(ANDREOTTI)

E COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO  
(CORONA ACHILLE)

Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani

(Nuovo testo del disegno di legge n. 3129 a seguito dello stralcio deliberato dell'Assemblea nella seduta del 26 maggio 1966)

E SULLE

## **PROPOSTE DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RICCIO, MERENDA, CONCI ELISABETTA, AMATUCCI, ORIGLIA, SAMMARTINO,  
FRANZO, VALIANTE, SIMONACCI, DE LEONARDIS, PUCCI ERNESTO, AGOSTA,  
BONTADE MARGHERITA, LUCIFREDI**

*Presentata il 30 aprile 1964*

---

Disposizioni sulle locazioni di immobili adibiti ad attività di commercio

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE PASQUALE, AMENDOLA PIETRO, TODROS, CAPRARA, RE GIUSEPPINA,  
SULOTTO, ROSSINOVICH, VESPIGNANI, CIANCA, NAPOLITANO LUIGI, BU-  
SETTO, NANNUZZI, SPECIALE, GALLUZZI, POERIO, ASSENNATO, PEZZINO,  
D'ALEMA, SPAGNOLI, PIRASTU, DIAZ LAURA, BERNETIC MARIA**

*Presentata il 6 agosto 1964*

---

Regolamentazione dei canoni di affitto degli immobili urbani

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SIMONACCI, FOLCHI, HELFER, LOMBARDI RUGGERO, SEMERARO, AMADEO,  
AMATUCCI, AMODIO, BIMA, CARCATERRA, MIOTTI CARLI AMALIA, CASSIANI,  
CATTANEO, CONCI ELISABETTA, DI GIANNANTONIO, DOSSETTI, FODERARO,  
FRACASSI, GAGLIARDI, MATTARELLI, PEDINI, PENNACCHINI, RAMPA, RUSSO  
SPENA, SANGALLI, SIMONCINI, VALIANTE**

*Presentata l'8 settembre 1964*

---

Tutela dell'azienda alberghiera

---

**d'iniziativa del Deputato ORIGLIA**

*Presentata il 9 settembre 1964*

---

Disciplina dei contratti di locazione degli immobili ad uso di commercio

---

**d'iniziativa dei Deputati CUCCHI, MOSCA e FORTUNA**

*Presentata il 2 ottobre 1964*

---

Disciplina generale degli affitti

---

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

---

**d'iniziativa del Deputato MARIANI**

*Presentata il 23 ottobre 1964*

---

Tutela della locazione e dell'avviamento alberghiero

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOVA, MERENDA, DE MARZI, LAFORGIA, TITOMANLIO VITTORIA,  
TAMBRONI, URSO, DEL CASTILLO, SGARLATA, ARMANI, BIANCHI  
FORTUNATO, BUZZI, DEGAN, DE LEONARDIS, GHIO, MARTINI  
MARIA ELETTA, NUCCI, PUCCI ERNESTO, QUINTIERI, SAMMARTINO**

*Presentata il 14 aprile 1965*

---

Disciplina delle locazioni di immobili adibiti ad uso di attività artigiane

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PENNACCHINI, AMATUCCI, BARBERI, BARONI, BERTE', BIAGGI NULLO, BIASUTTI, BISANTIS, BOSISIO, CANESTRARI, CARRA, CASTELLUCCI, COCCO MARIA, CAVALLARO FRANCESCO, CONCI ELISABETTA, DEL CASTILLO, DE LEONARDIS, DELL'ANDRO, DE PONTI, DOSSETTI, ELKAN, EVANGELISTI, GENNAI TONIETTI ERISIA, GIGLIA, GREGGI, LONGONI, LEONE RAFFAELE, MARTINI MARIA ELETTA, MIGLIORI, NUCCI, ORIGLIA, PEDINI, PICCOLI, RADI, SGARLATA MARCELLO, SPADOLA, VALIANTE, VICENTINI**

*Presentata il 30 giugno 1965*

---

Disciplina delle locazioni di immobili ad uso di abitazione, ad uso professionale, industriale, o destinati all'esercizio di attività commerciale o artigiana

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOZZI, ALESI, CANNIZZO, PUCCI EMILIO, TROMBETTA, ZINCONE**

*Presentata il 14 settembre 1965*

---

Disposizioni per il ristabilimento della libertà di contrattazione delle locazioni di immobili urbani

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CACCIATORE, MINASI, CURTI IVANO, PIGNI, RAIA, ANGELINO PAOLO, BERNARDI**

*Presentata il 14 ottobre 1965*

---

Proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani

---

**d'iniziativa del Deputato SPADOLA**

*Presentata il 7 luglio 1966*

---

Modifiche alla legge 27 gennaio 1963, n. 19, recante disposizioni sulla tutela giuridica dell'avviamento commerciale

---

*Presentata alla Presidenza il 22 maggio 1967*

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il giudizio fermamente negativo che i deputati del gruppo comunista hanno espresso ed esprimono nei confronti della soluzione che il Governo intende dare al problema delle locazioni attraverso il disegno di legge contenente cosiddette norme transitorie sul regime delle locazioni — rimasto sostanzialmente inalterato nelle sue linee fondamentali dopo l'esame della Commissione speciale per i fitti — trae motivo da una pluralità di considerazioni che muovono dall'esame della situazione abitativa nel nostro paese, con riferimento alla negativa politica edilizia e della casa quale sin qui attuata, e dalle conseguenze che non esitiamo a definire gravi e perciò inaccettabili che dalla approvazione del disegno di legge governativo deriverebbero per milioni di famiglie.

È noto che l'attuale situazione in tema di locazioni di immobili urbani è determinata dalla coesistenza del regime vincolistico per i contratti di locazione stipulati anteriormente al 1947, con quello stabilito dalle leggi emanate nel 1963 per limitare gli aumenti dei canoni e per consentire proroghe agli sfratti, col regime di libertà contrattuale per gli immobili locati per la prima volta successivamente al 1963.

Il regime vincolistico, quale attuato dalle varie leggi che si sono succedute in questi anni sia con riferimento alle locazioni stipulate prima del 1° maggio 1947, sia con riferimento al regime instaurato con le leggi del 1963, ha avuto una precisa coerenza con la situazione dell'edilizia abitativa così come si è determinata nei vari periodi di sviluppo economico del paese.

### LA SITUAZIONE ABITATIVA NEL PERIODO 1945-1954.

Infatti dopo la liberazione del paese, esso veniva giustificato dalla scarsità delle abitazioni determinata dalle distruzioni del periodo bellico; dalla necessità di contenere gli effetti inflazionistici che si sarebbero verificati in regime libero per la forte domanda in rapporto alla scarsa offerta di alloggi; dalla lenta ripresa dell'attività edificatoria e dalla più lenta ricostruzione dei vani semidistrutti e danneggiati.

Al regime vincolistico si accompagnarono, in quel periodo, provvidenze per agevolare la ricostruzione delle abitazioni distrutte dalla guerra tendenti ad inquadrare l'attività di ricostruzione in un « razionale sviluppo degli abitati » con la formazione dei piani di ricostruzione (decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 154). Ulteriori provvidenze miravano ad assicurare il ricovero dei rimasti senza tetto, costretti ad abitare precariamente locali danneggiati o inadeguati per ragioni igieniche (decreti legislativi luogotenenziali 9 giugno 1945, n. 305 e 10 aprile 1947, n. 261, modificati e integrati con il decreto-legge 17 aprile 1948, n. 740, e con legge 25 giugno 1949, n. 409). Sono pure di quel periodo le disposizioni atte ad agevolare le costruzioni edilizie (legge 2 luglio 1949, n. 408) attraverso contributi in annualità da parte dello Stato ad enti e società; le agevolazioni fiscali e tributarie concesse ai privati; la costituzione di un fondo per l'incremento edilizio (legge 10 agosto 1950, n. 715) per singoli o cooperative e consorzi; i provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia (legge 28 febbraio 1949, n. 43) cosiddetto Piano INA-Case.

Nonostante questi provvedimenti, sino al 1950 l'intervento pubblico e privato nel settore dell'edilizia abitativa si manifestò inadeguato a soddisfare i bisogni crescenti dei lavoratori e il regime vincolistico dei contratti di locazione trovò la sua naturale collocazione in un mercato che mantenne il suo carattere monopolistico per l'enorme divario esistente tra i locatori e i proprietari di alloggi, divario che modificò di fatto le condizioni che si sarebbero manifestate in un regime di libera concorrenza.

### IL PERIODO 1954-1964.

Il nuovo regime vincolistico introdotto con la legge 6 novembre 1963, n. 1444, venne invece come conseguenza dei gravi fenomeni speculativi che hanno investito il settore delle abitazioni nel decennio 1954-64, caratterizzato dalle profonde trasformazioni della economia del paese.

La trasformazione economica dell'apparato produttivo avvenuta nel decennio, per la quale il nostro paese ha perso la sua caratteristica produttiva-agricola per assumere quella eminentemente produttiva-industriale, è stata accompagnata da:

concentrazione non pianificata delle attività produttive in pochi poli esistenti;

forti movimenti migratori dalle zone depresse a quelle sviluppate;

sviluppo del settore dell'edilizia abitativa nelle aree metropolitane congestionate dai poli industriali e nelle zone di sviluppo turistico.

Il settore edilizio vide perciò nel decennio un crescente investimento di mezzi privati, giustificato non solo dal sempre forte aumento del bisogno di abitazioni, determinato dai processi economici in atto, ma anche dall'importanza che veniva rapidamente assumendo la rendita fondiaria, che garantiva, al di là del profitto industriale, ingenti guadagni.

Il settore dell'edilizia abitativa vedeva mobilitate ingenti risorse, poteva disporre di grandi quantità di mano d'opera a basso costo, contava sull'autofinanziamento grazie alla rendita, otteneva facili anticipazioni dagli istituti bancari pur rimanendo un'industria arretrata e, come se ciò non bastasse, la politica di incentivi creati nel dopoguerra e conservati durante la ripresa e lo slancio produttivo, permetteva ai capitali investiti importanti agevolazioni di vario tipo. Ne derivava una sovrapproduzione di alloggi costosi e un'insufficiente produzione di alloggi popolari.

Questo fenomeno veniva aggravato dal carattere dell'intervento pubblico sempre subordinato nei suoi obiettivi e strumenti all'intervento ed agli interessi privati, e sempre decrescente a mano a mano che aumentava l'intervento privato con l'aumento dei fenomeni di speculazione fondiaria e immobiliare.

Queste alcune delle cause della crisi che alla fine del 1962 investiva l'intero settore che aveva prodotto una quantità di case che per tutti i tipi indicava la non rispondenza del mercato alle esigenze della domanda esistente.

Aggravavano la crisi fenomeni esterni al settore ed altri propri del settore: infatti la crisi economica riduceva le possibilità per i lavoratori di distogliere forti aliquote di salario per l'affitto dell'alloggio; l'arretratezza dell'industria che, mossa da forti guadagni garantiti dall'incremento del prezzo delle aree, aveva trascurato l'ammodernamento, l'organizzazione imprenditoriale, la qualificazione

della mano d'opera, la ricerca di un profitto d'investimento.

Tutto ciò contrastava con un fabbisogno, che per rimanere ai dati ufficiali forniti dal Governo nel programma di sviluppo economico, ammontava a 20 milioni di stanze.

Alla fine del 1963 si presentava perciò una situazione che vedeva entrare in crisi l'intero settore, manifestava la presenza di forti bisogni di abitazione, mentre sul mercato delle abitazioni rimanevano invendute quantità notevoli di alloggi. Causa principale il livello raggiunto dai prezzi.

Intanto, al vorticoso movimento di crescita degli alloggi aveva fatto naturalmente riscontro un'altrettanto preoccupante fenomeno di crescita degli affitti, sino a raggiungere limiti insopportabili dalla maggioranza dei lavoratori meno abbienti, e sino ad incidere sui salari dei lavoratori normali per percentuali che talvolta superano il 50 per cento delle retribuzioni.

Ciò provocava un moto popolare di protesta, che giungeva sino allo sciopero generale proclamato a Milano, e spingeva il Governo ad accettare il blocco dei fitti istituito con la legge del 1963.

#### IL MOVIMENTO PER UNA REGOLAMENTAZIONE GENERALE DELLE LOCAZIONI.

Alcuni dati riassuntivi indicano la gravità della situazione che si apriva nel 1963 nel nostro paese e che imponeva urgenti provvedimenti, anziché il perpetuarsi di interventi improvvisati, limitati e transitori, portati avanti dal Governo di centro-sinistra per rinviare le soluzioni generali:

1) incidenza media del costo degli affitti sul salario medio:

Francia . . . . .	5,2%
Germania . . . . .	7,3%
Olanda . . . . .	7,7%
Danimarca . . . . .	8,7%
Gran Bretagna . . . . .	9,3%
Italia . . . . .	16,2%

2) intervento dello Stato nel complesso degli investimenti in edilizia nel decennio 1951-1961:

Olanda . . . . .	69%
Gran Bretagna . . . . .	56%
Danimarca . . . . .	55%
Belgio . . . . .	43%
Germania . . . . .	27%

In Italia si è passati dal 23,8 per cento del 1959 al 4,8 per cento del 1963.

Mentre gli investimenti privati nell'edilizia residenziale sono passati da 1.069 miliardi del 1959 a 1.821 miliardi del 1963, quelli diretti dallo Stato sono passati nello stesso periodo da 217,5 a 128,2 miliardi.

I guasti prodotti all'economia del paese e all'assetto territoriale dal legame sociale, economico e politico, tra rendita urbana, meccanismo generale di accelerazione e processo di sviluppo, erano così evidenti da determinare in tutte le forze politiche avanzate la convinzione che, insieme a profonde riforme generali per affrontare il problema dell'assetto territoriale, della casa come servizio sociale, non vi erano dubbi che si dovesse giungere alla liquidazione del regime vincolistico per giungere ad una regolamentazione generale degli affitti.

Il blocco creato nel 1963 doveva permettere entro il 1965 la ricerca ed il varo di una regolamentazione dei canoni di affitto degli immobili urbani.

Su questa linea sono impostate le proposte n. 1584 De Pasquale ed altri per il gruppo comunista, ma anche quella dei deputati socialisti Cucchi, Mosca e Fortuna n. 1690 del 2 ottobre 1964 e quella del democristiano onorevole Vittorino Colombo ed altri del 7 ottobre 1964, n. 1700.

A dimostrazione della convinzione generale che era ritenuta assolutamente necessaria una regolamentazione, riportiamo alcune affermazioni contenute nella relazione che accompagna le proposte di legge:

1) CUCCHI ed altri (proposta n. 1690):

«...in questo importante settore della vita nazionale sono intervenuti tali criteri speculativi da richiedere una volta per sempre l'intervento ed il controllo dello Stato...». «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...». «...da anni e particolarmente oggi... rappresentano un peso insostenibile per centinaia di migliaia di famiglie. Molte di queste famiglie debbono privarsi dello stretto indispensabile per far fronte al gravame della pigione; ciò non può più oltre continuare... »;

2) COLOMBO VITTORINO ed altri (proposta n. 1700):

«...trattasi di un fenomeno (aumento fitto) 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 » e più oltre «...una improvvisa perequazione assoluta dei canoni non può che preoccupare seriamente il legislatore perché significherebbe per quasi un milione di famiglie un raddoppio del canone... che provocherebbe una spinta non indifferente al rialzo generale del costo della vita...». «Di fronte a questa esigenza duplice, di non mettere tante famiglie indigenti in gravissime difficoltà e di superare l'eccessiva sperequazione tra proprietari... la soluzione definitiva, 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 ».

Il gruppo comunista proponendo la regolamentazione dei canoni di affitto indicava anche l'indirizzo di una seria politica dell'abitazione proponendo:

la riforma dell'assetto della proprietà del suolo edificabile, per eliminare la rendita urbana parassitaria, assicurare il controllo pubblico sull'attività edilizia e su ogni altro tipo di insediamento fino a realizzare la proprietà pubblica del suolo urbano, attraverso l'esproprio con indennizzi a valore agricolo e con l'utilizzazione delle aree attraverso il diritto di superficie stabilito in apposite convenzioni, in modo da impedire la trasformazione della rendita delle aree in rendita immobiliare;

la riduzione dei costi agendo sui materiali e sulle tecniche di costruzione, operando una decisa svolta per l'industrializzazione e la razionalizzazione dell'intero processo produttivo edilizio, per la revisione della organizzazione del settore volta ad ottenere maggiori economie dei tempi di esecuzione, per la standardizzazione e la prefabbricazione dei materiali;

l'intervento diretto dello Stato, attraverso le industrie a partecipazione statale, per la riduzione dei costi e il controllo dei prezzi;

investimenti pubblici per l'edilizia popolare e sovvenzioni sufficienti per la costruzione di 8 milioni di vani in un quinquennio, su aree espropriate a prezzi non speculativi.

In sintesi perciò:

riforma urbanistica;

politica delle partecipazioni statali nella produzione edilizia;

massimi investimenti pubblici per l'edilizia popolare e sovvenzionata.

## LE RESISTENZE ALL'EQUO CANONE.

La tendenza manifestatasi tra le forze dell'opposizione di sinistra e la parte più avanzata delle stesse forze governative, provocava una immediata e forte reazione dei proprietari di aree e delle grandi società costruttrici dell'edilizia.

Anziché rimuovere le cause della crisi edilizia, gli attacchi della destra economica tendevano, come dimostra il disegno di legge liberale Bozzi ed altri n. 2602, a ristabilire la libertà di contrattazione delle locazioni di immobili urbani.

Come negli anni precedenti il 15 dicembre 1966, all'assemblea generale dell'ANCE, il presidente ingegner Perri (noto esponente liberale genovese) constatata la profonda crisi che attraversava l'edilizia, ne individuava le cause dicendo:

« Non si tratta qui tanto di riduzione di redditi, quanto di sfiducia nell'investimento immobiliare, una sfiducia la cui causa principale è ben localizzata nel tempo: novembre 1963, nuovo blocco dei fitti » e proponeva:

« Per la ripresa della domanda resta essenziale la liberalizzazione dei fitti che continua ad essere rinviata di semestre in semestre, nonostante l'impegno espresso dal Governo con la presentazione del noto disegno di legge e che esige parole chiare, atte ad eliminare equivoci troppo a lungo e dannosamente protratti ».

Il Governo è stato sensibile a queste interessate richieste, e con il disegno di legge n. 3129, ad esse tende a sacrificare, come sempre nel passato, la vita di milioni di italiani. Il Governo ha accantonato la riforma urbanistica, rinunciato a fare una politica di intervento pubblico attraverso le partecipazioni statali, ritarda persino i provvedimenti da tempo promessi per adeguare gli investimenti pubblici della edilizia popolare alle stesse previsioni del piano Pieraccini, ma in compenso vuol giungere entro giugno allo sblocco (anche se graduale) dei fitti.

Il nostro gruppo contesta la politica dell'ANCE e quella subordinata del Governo.

Non attendibili sono le affermazioni che legano lo sblocco dei fitti alla ripresa edilizia.

Quando in città come Torino, Milano, Roma l'edilizia privata fornisce alloggi nelle periferie esterne delle tre città a prezzi medi di 2.500.000-3.000.000 per stanza (corrispondenti a 100.000-120.000 lire al metro quadra-

to) il blocco dei fitti o la regolamentazione non sono causa della crisi dell'intervento privato nel settore dell'edilizia abitativa. Infatti una famiglia tipo (genitori e due figli) per acquistare l'alloggio più economico fornito dai privati nelle periferie delle grandi città (4 stanze: due camere da letto, pranzo e cucina) deve impegnare dai 10 ai 12 milioni o pagare un affitto all'interesse del 5 per cento del capitale investito di 500.000-600.000 lire all'anno e cioè di circa 42.000-50.000 lire al mese (10.500-12.500 per stanza).

Altro che « sfiducia nell'investimento immobiliare »! Qui si tratta di prezzi non più sopportabili dai lavoratori, che nelle città industriali, anche quando guadagnino 120.000 lire al mese, e non sono molti, non possono sottrarre oltre un terzo del salario per pagare l'affitto di un alloggio all'estrema periferia della città, in zone senza servizi, con oneri enormi per i trasferimenti senza condizioni di vita socialmente sopportabili.

È questo un esempio che potrebbe essere utilmente esteso ai fitti di una casa centrale nelle stesse città, fitti che raggiungono le 30-35.000 lire al mese per stanza (gli alloggi nuovi o rimodernati vengono venduti a 350.000 lire al metro quadrato pari a circa 9.000.000 per stanza). Non si tratta allora di sfiducia, ma di crisi del settore privato, incapace di produrre case popolari ed economiche a costi minori perché, fra l'altro, l'incidenza media dell'area sul prezzo della stanza è di 700.000 nelle periferie di Torino, Milano e Roma e giunge scalamente sino a 6.000.000 al centro.

Ma l'ANCE non chiede al Governo di stroncare la speculazione sulle aree fabbricabili, ed il Governo, sensibile solo a queste richieste, accantona la riforma urbanistica rinviando ogni decisione alla prossima legislatura.

Prendendo a motivo la crisi del settore edilizio, la destra economica e l'ANCE, continuano a portare avanti una violenta pressione per ottenere la rimozione di ogni vincolo alle locazioni.

Ancora, nel recente incontro con il Ministro dei lavori pubblici, onorevole Mancini, il presidente dell'ANCE, constatata la profonda crisi che attraversava l'edilizia, indicava nella liberalizzazione dei fitti lo strumento essenziale per la ripresa della domanda nel settore.

Si trattava e si tratta di argomentazioni non valide perché prescindono dalla constatazione del fallimento della politica di privatizzazione del settore edilizio seguita dai Governi per tanti anni, dai guasti irrimediabili che essa ha determinato nel paese, nelle condizioni di vita degli abitanti delle città, nel loro patri-

monio artistico e culturale, così come nelle bellezze naturali del paese: fallimento tanto più rilevante in quanto le gravi conseguenze determinate da tale politica e la reazione delle masse popolari aveva costretto il Governo a introdurre, accanto al vecchio blocco, un nuovo sistema vincolistico per le locazioni che, per 16 anni, erano state lasciate in pieno regime di libertà contrattuale.

La soluzione sta quindi in una diversa impostazione della politica della casa, nella riforma urbanistica, in un ampio sviluppo dell'edilizia pubblica e, per quanto riguarda i fitti, in un superamento del regime vincolistico con la introduzione della regolamentazione dei canoni e con una disciplina più moderna del contratto di locazione.

#### LA COMMISSIONE SPECIALE.

Allorché, perciò, fu costituita, nel giugno 1965, la Commissione speciale per l'esame delle varie proposte concernenti la disciplina delle locazioni, la quasi totalità delle forze politiche respinse la soluzione dello sblocco dei fitti a favore del ripristino dell'assoluta libertà contrattuale, sia perché esso fu giudicato sostanzialmente inefficace per superare la situazione determinatasi nel settore edilizio ed alla cui origine doveva individuarsi una esasperata impostazione privatistica della politica della casa, sia per le ripercussioni inaccettabili che l'aumento del costo della casa avrebbe determinato per le condizioni di vita di vaste masse di cittadini.

D'altra parte la stessa istituzione di una Commissione speciale fu determinata e giustificata dal fatto che le proposte di legge affidate al suo esame comportavano l'esigenza d'una regolamentazione generale del contratto di locazione, che avrebbe dovuto non solo modificare la struttura data dal Codice civile a tale contratto, ma regolare uno dei suoi elementi fondamentali, il canone, attraverso una disciplina pubblicistica la cui determinazione richiedeva il concorso di competenze diverse. Ché se così non fosse stato, se si fosse trattato di operare soltanto nel regime vincolistico per prorogarlo o per annullarlo, sarebbe stata ampiamente sufficiente la tradizionale competenza della IV Commissione permanente.

E per la verità i lavori iniziali della Commissione speciale nei primi mesi della sua attività portarono rapidamente ad un accordo sulla disciplina da dare ad alcuni istituti nell'ambito di una regolamentazione generale delle locazioni (durata minima del contratto,

cauzione, oneri accessori) e ad una pronunzia quasi unanime sulla necessità di adozione del sistema dell'« equo canone ».

Di contro all'orientamento largamente affermato in Commissione, e quale espresso da una serie di proposte di legge presentate da deputati di varie parti (oltre alle citate proposte De Pasquale, Cucchi e Vittorino Colombo, anche la proposta di legge presentata dall'onorevole Pennacchini e da altri deputati della Democrazia Cristiana prevede un sistema di controlli dei canoni di locazione), e nonostante le gravi preoccupazioni espresse da vari settori sindacali e politici circa le conseguenze economico-sociali che l'instaurazione di un regime di assoluta libertà contrattuale avrebbe determinato, il Governo ha creduto di accedere alle tesi della destra economica, della proprietà edilizia e dell'associazione dei costruttori edili, presentando un disegno di legge che sostanzialmente propone la liberalizzazione più assoluta del mercato delle locazioni, da attuarsi gradualmente nello spazio di due anni e mezzo.

E ciò nel momento in cui lo stesso Governo ha accantonato la riforma urbanistica, ha rinunciato a fare una politica di intervento pubblico per la riduzione dei costi attraverso le partecipazioni statali, ed ha ridotto al 4,7 per cento la percentuale di investimenti pubblici dell'edilizia, ritardando persino i provvedimenti da tempo promessi per adeguare detti investimenti alle stesse previsioni del piano di sviluppo economico.

Il nostro gruppo ha espresso fermamente la propria opposizione alla soluzione governativa che ha creato motivi di preoccupazione e di ostilità nelle organizzazioni sindacali e in larghi settori politici della stessa maggioranza, anche se da parte di questi l'opposizione al disegno di legge governativo non si è tradotta in posizioni di aperta condanna e di lotta conseguente per impedire l'approvazione di un provvedimento così negativo ed impopolare.

Noi vogliamo ribadire sinteticamente nella presente relazione i motivi della nostra opposizione e l'alternativa che il nostro partito e il nostro gruppo parlamentare hanno indicato per una giusta soluzione del problema all'esame del Parlamento.

#### IL DISEGNO DI LEGGE N. 3129.

Innanzi tutto ci pare necessario riaffermare che la caratteristica e lo scopo del provvedimento governativo è quello di istituire la

liberalizzazione più assoluta del mercato delle locazioni, abolendo l'attuale regime vincolistico e rifiutando qualsiasi sistema o meccanismo di controllo, anche il più blando, dei prezzi delle case in affitto.

In tale senso deve essere intesa la intestazione di « norme transitorie » data al disegno di legge: come norme-ponte verso l'instaurazione di un regime di piena libertà contrattuale.

Le affermazioni, perciò, fatte dai rappresentanti del Governo sulla possibilità, dopo la piena instaurazione di tale regime, di prendere in considerazione soluzioni di regolamentazione generale del contratto di locazione, devono essere considerate come un espediente tattico atto a placare talune opposizioni all'interno della maggioranza, e, nella migliore delle ipotesi, possono riferirsi ad una lontana prospettiva di disciplinare aspetti marginali del contratto che non tocchino e non turbino l'impostazione assolutamente privatistica del rapporto locativo quale, col presente provvedimento, si vuole restaurare nella sua pienezza.

È quindi del tutto fuori luogo cercare di rendere più accettabile la decisione del Governo con la denominazione di « legge ponte » o di « proroga a scaglioni ».

Su quale realtà inciderà il provvedimento di sblocco e di liberalizzazione dei fitti?

I dati forniti dall'Istituto centrale di statistica ci consentono di poter stabilire quale è il complesso delle locazioni sottoposte al blocco 1947 e al regime vincolistico stabilito nel 1963, alla data del 21 gennaio 1966.

Risulta che, a tale data le case in affitto in tutto il paese erano 6.018.000, con una percentuale sul complesso delle abitazioni pari al 41 per cento, percentuale che si fa assai più elevata nei capoluoghi di provincia dove raggiunge il 60,7 per cento.

Nell'ambito delle abitazioni in affitto si ha la seguente suddivisione in relazione al regime da cui le locazioni sono regolate:

abitazioni di proprietà privata a fitto bloccato o concordato 1947: 1.058.873, 17,5 per cento;

abitazioni di proprietà privata a fitto bloccato o concordato 1963: 3.497.346, 58,3 per cento;

abitazioni di proprietà privata a fitto libero 728.194;

abitazioni a proprietà di Enti pubblici 733.683.

Totale: 6.018.096.

Con riferimento alla situazione dei capoluoghi di provincia la suddivisione è la seguente:

abitazioni di proprietà privata a fitto bloccato o concordato 1947: 577.384, 18,6 per cento;

abitazioni di proprietà privata a fitto bloccato o concordato 1963: 1.779.481, 57 per cento;

abitazioni di proprietà privata a fitto libero 303.439;

abitazioni di proprietà di Enti pubblici 467.142.

Totale: 3.128.721.

Con riferimento alle grandi città superiori a 1.000.000 di abitanti le percentuali delle abitazioni sottoposte al blocco del 1947 e del 1963 sono a Roma rispettivamente del 18,2 e del 56 per cento; a Milano del 31,5 e del 60 per cento; a Napoli del 37 e del 56 per cento; a Torino del 7 e del 77 per cento.

Complessivamente le abitazioni bloccate che ascendono ad una media nazionale del 75 per cento delle case in affitto, raggiungono nelle grandi città percentuali superiori, fino al 91,5 per cento a Milano e al 93 per cento a Napoli.

Quindi lo sblocco riguarda 1.058.000 famiglie interessate al vecchio blocco ante 1947 relativamente ad abitazioni che si trovano in parte notevole nelle città capoluogo di provincia (577.384) e 3.497.346 famiglie interessate al blocco stabilito nel 1963. In totale 4.500.000 famiglie.

#### CONSEGUENZE DELLO SBLOCCO.

Quali saranno le conseguenze che il provvedimento che il Governo vorrebbe varare determinerebbe per questa impressionante parte della popolazione italiana?

La risposta è purtroppo assai semplice: un generale, immediato aumento degli affitti, che non risparmierebbe neppure le 728.194 famiglie che godono di abitazioni a fitto libero, portando in tal modo il totale delle famiglie che sarebbero così « beneficiarie » dal provvedimento governativo a 5.300.000 circa.

Ed infatti gli stessi esponenti della tendenza liberalizzatrice hanno ammesso, pur riducendone i limiti, che un provvedimento di ripristino della completa libertà contrattuale porterebbe ad aumenti dei canoni. Il professor Giuseppe De Meo, infatti, nel corso di un dibattito presso il Centro italiano edilizia, ha affermato che l'aumento medio degli affitti delle case soggette a blocco sarebbe del 30

per cento e « per solidarietà » vi sarebbe altresì un aumento medio del 5 per cento per gli affitti delle case non soggette a blocco.

Ma tali previsioni sono assai prudenziali e non tengono conto:

a) di un processo di ripresa del flusso migratorio nelle zone industriali e nelle grandi città;

b) dell'assenza di una qualsiasi azione calmieristica da parte dell'edilizia pubblica, ridotta a margini trascurabili e senza che si colgano, nonostante le affermazioni solenni, i segni di una effettiva ripresa;

c) dello sbalzo dei prezzi delle aree, in assenza di una legge urbanistica e in mancanza di una politica selettiva degli incentivi e del credito, atta al finanziamento ed alla rapida messa in moto dei piani della legge n. 167.

Alcuni dati che riportiamo, dimostrano la validità delle affermazioni precedenti, che tolgono ogni attendibilità alle ottimistiche dichiarazioni dei relatori di maggioranza onorevoli Cucchi e Bonaiti, che prevedono da parte dello Stato forti produzioni di edilizia pubblica.

1) — *Attività della GESCAL al 15 gennaio 1967.*

	Centro Nord	Sud e Isole	Totale generale
<i>Totale stanziamenti 1° e 2° piano triennale (in milioni di lire):</i>			
Settore generale lavoratori . . . . .	158.701,7	117.602,6	276.304,3
Settore aziendale e Pubblica amministrazione . . . . .	51.604,4	29.302,5	80.906,9
Settore cooperative . . . . .	77.534,5	46.650,0	121.184,5
Settore fondo di rotazione . . . . .	67.702,7	37.854,1	105.556,8
TOTALE . . . . .	355.543,2	231.409,2	586.952,5
<i>Lavori appaltati (in milioni di lire):</i>			
Settore generale . . . . .	46.156,1	27.824,2	73.980,2
Settore aziende . . . . .	4.321,9	—	4.321,9
Settore cooperative . . . . .	2.411,4	1.248,8	3.671,2
TOTALE . . . . .	52.900,4	29.073,0	81.973,4

Dopo anni dall'entrata in funzione della legge 14 febbraio 1963, n. 60, contenente norme per un Programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori, su circa 587 miliardi stanziati solo 82 miliardi sono stati appaltati. Ciò avveniva proprio negli anni della crisi del settore edilizio, quando l'azione pubblica doveva trovare maggiore forza d'intervento per assorbire la manodopera disoccupata del settore privato e per dare abitazioni a costi buoni.

2) Il decreto-legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito con modificazioni nella legge 1° novembre 1965, n. 1179 (provvedimento congiunturale) anche se conteneva norme per incentivare l'edilizia speculativa privata (titolo II) e stanziava investimenti complessivi per il 1967 di 332,5 miliardi, di cui 112,5 per l'edilizia popolare sovvenzionata, non ha provocato sinora l'apertura di nessun cantiere e le previsioni di impiego per l'intero anno in corso sono dell'ordine di pochi miliardi.

3) L'importo globale dei residui passivi nei soli settori di competenza del Ministero dei lavori pubblici al 31 dicembre 1965 ammontava (escludendo l'ANAS) a 982,3 miliardi, con un incremento di 60 miliardi rispetto al 1964, nonostante che in periodo congiunturale il Governo abbia ipotizzato il rapido assorbimento dei residui passivi come effetto del decreto legge 15 marzo 1965, n. 124, prorogato al 31 dicembre 1966 con legge 23 dicembre 1965, n. 1719.

4) Alla fine di aprile del 1967, non sono stati da parte del Governo ancora emanati i provvedimenti legislativi necessari all'impiego dei fondi stanziati nel fondo globale del bilancio di previsione 1967, che prevedeva 9 miliardi per la concessione di contributi in annualità per l'edilizia economica, capaci di indurre oltre 200 miliardi di investimenti. Né sono state presentate le proposte di legge, tante volte annunciate, per l'edilizia convenzionata.

5) Non sono ancora entrati nella fase attuativa, dopo 5 anni dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, i piani di zona che con grande slancio i comuni italiani hanno adottato.

Questi dati confermano l'indirizzo del Governo lesivo a mantenere l'intervento pubblico per l'edilizia popolare ed economica assolutamente marginale e subordinato all'intervento privato, al quale viene riservato il massiccio impiego del credito nonché le agevolazioni tributarie e fiscali, e al quale si vorrebbero garantire, per accelerarne la ripresa, i lusinghieri profitti speculativi sulle aree fabbrica-

bili. Il Governo infatti ha rinunciato alla riforma generale urbanistica, e con questo provvedimento propone la liberalizzazione dei fitti.

La valutazione delle ripercussioni dello sblocco incontrollato non può prescindere dal rilievo che, secondo i dati ISTAT, i titolari delle locazioni sottoposte a blocco sono per la stragrande maggioranza (circa il 70 per cento) lavoratori dipendenti, impiegati e pensionati.

Ora è certo che un aumento medio dei canoni che potrà determinarsi su una prevedibile media del 50 per cento per i fitti ante 1947, del 25-30 per cento per i fitti bloccati dalla legge del 1963, e del 10 per cento per i fitti liberi, assorbirebbe innanzitutto gli aumenti di retribuzione conquistati nel corso di questi anni dopo dure lotte per i rinnovi contrattuali.

Esso porterebbe così i lavoratori a sottrarre al mercato dei consumi una parte non indifferente del proprio reddito trasferendolo alla proprietà edilizia, senza neppure la più lontana garanzia che tale denaro possa essere reinvestito in attività edilizia.

Ma altre e non meno gravi conseguenze si determinerebbero per una categoria di cittadini tra le più modeste: i pensionati. Dagli indici statistici sopra ricordati risulta che circa il 50 per cento delle famiglie che abitano in appartamenti sottoposti al blocco ante 1947, sono costituite da pensionati, e con quasi assoluta certezza da pensionati che fruiscono di redditi assai modesti che non hanno consentito di migliorare le loro sistemazioni abitative.

Per questo mezzo milione di famiglie lo sblocco incontrollato determinerà situazioni drammatiche facilmente intuibili, per la impossibilità di far fronte alle nuove richieste determinate dal « libero gioco » del mercato.

Ma altre conseguenze deriveranno alle condizioni di vita dei lavoratori dal fatto che la soluzione governativa determinerà un processo di espulsione di centinaia di migliaia di famiglie dalle zone centrali delle città, aggravando una tendenza già in atto di emigrazione nei centri delle entità cittadine. A parte ogni considerazione generale sui costi e sui problemi che sorgeranno dall'aumento di tali insediamenti, va rilevato che si aggraveranno i tempi di percorrenza dell'itinerario casa-posto di lavoro, anche in relazione alla situazione di congestionamento delle comunicazioni cittadine e alla deficienza sempre più grave del trasporto pubblico.

Va infine sottolineato che lo sblocco incontrollato previsto dal Governo non riguarda soltanto gli immobili destinati ad uso di abitazione, ma anche, con decorrenza 31 dicembre 1967, quelli destinati ad attività commerciale e professionale, e che l'aumento dei fitti che si verificherà in tale settore avrà immediate ripercussioni sul prezzo dei prodotti venduti — a cui verrà trasferito — determinando un generale aumento del costo della vita.

Né si dica che gli effetti negativi ora descritti saranno attenuati nei loro riflessi di carattere generale ed individuale dalla gradualità con la quale — secondo il progetto di legge del Governo — dovrebbe avvenire il ritorno alla libertà contrattuale.

Infatti l'efficacia psicologica della legge sarà tale da determinare immediatamente richieste di aumento anche nei confronti di quei contratti il cui sblocco è previsto per scadenze successive: la certezza dello sblocco autorizzerà infatti i locatori a predeterminare la situazione che si andrebbe a verificare alla scadenza legale, con aumenti immediatamente operanti ed accettati dall'inquilino per la preoccupazione di più gravi conseguenze a scadenze brevi o relativamente brevi.

**LA SOLUZIONE ALTERNATIVA: REGOLAMENTAZIONE DEL CANONE NELL'AMBITO DI UNA DISCIPLINA GENERALE DELLE LOCAZIONI.**

La soluzione alternativa che noi abbiamo proposto e proponiamo al disegno governativo ed alle pressioni della grande proprietà edilizia muove dalla premessa per cui il superamento dei « blocchi », opportuno per evitare situazioni di squilibrio e di sprecazione, richiede una disciplina organica per tutte le locazioni, che sia tale da garantire l'inquilino, remunerando equamente il capitale investito nelle costruzioni; una disciplina che non può certo consistere in quella fondata sulla libertà contrattuale che, in un paese in cui il fabbisogno nazionale è di oltre 20 milioni di stanze e in cui l'edilizia pubblica è praticamente assente, si risolverebbe in grave danno per milioni di famiglie di lavoratori e di pensionati.

Il contenuto di tale disciplina si concreta nella introduzione nella legislazione in tema di locazioni urbane, dell'istituto dell'equo canone, al quale si riferiscono, oltre alla proposta di legge De Pasquale, le proposte dell'onorevole Cucchi e dell'onorevole Vittorino Colombo.

Le soluzioni prospettate dalle tre proposte divergono in parte, in quanto quella presentata dal gruppo dei deputati comunisti aggrava la determinazione del canone alla rendita catastale rivalutata, mentre la proposta di parte socialista ha come riferimento il valore capitale degli alloggi con applicazione di tassi fissi di remunerazione del capitale stesso, e la proposta dell'onorevole Vittorino Colombo deferisce ad apposite commissioni locali la determinazione di tabelle sulla base di una serie di criteri tra i quali i valori risultanti dal catasto edilizio urbano.

Il Governo, nel tentativo di giustificare le scelte effettuate sulla base delle pressioni della destra economica, ha affermato che l'adozione del sistema dell'equo canone presenterebbe problemi tecnici assai complessi e di difficile soluzione, dato che il catasto edilizio urbano non è aggiornato, data la estrema varietà di situazioni abitative con la conseguente difficoltà di stabilire in altro modo criteri validi per ognuna di esse e dato, infine, che l'adozione dell'equo canone comporterebbe un aumento di litigiosità che l'attuale organizzazione della giustizia, in notoria crisi, non sarebbe in grado di recepire.

Si tratta di obiezioni pretestuose e chiaramente dirette a preconstituire al Governo un alibi politico, al fine di consentirgli il varo di un disegno di chiaro contenuto antipopolare come quello attualmente all'esame della Camera.

Il Governo non può più contestare la validità del parametro della rendita catastale rivalutata, che si basa su elementi economici certi ed inoppugnabili, e sui quali viene basato il sistema impositivo attinente agli immobili urbani. Un parametro che non abbassa arbitrariamente gli attuali fitti liberi, ma li depura dei sovraprofiti di speculazione, attraverso un meccanismo che parte dai dati del nuovo catasto edilizio urbano (nel quale ciascuna unità immobiliare è collocata in apposita classe e categoria in base alle sue caratteristiche, ed il reddito fondiario è determinato per ciascuna classe e categoria in base a scrupolosa indagine) operandone una rivalutazione sia per le abitazioni costruite prima o subito dopo la guerra, sia per quelle successive, in base ad un sistema di coefficienti che assicura al capitale investito una equa remunerazione. Di fronte a questa impostazione seria e tecnicamente ineccepibile, il Governo si è limitato a dire che il catasto edilizio urbano non è ancora completo, dimenticando che tale si-

tuazione è stata espressamente prevista e regolata nella proposta di legge De Pasquale ed altri, con la possibilità di determinazione del fitto — per gli immobili non ancora censiti — da parte delle Commissioni provinciali « in misura uguale a quello degli alloggi censiti, tenendo conto del valore catastale del terreno e del costo di costruzione dell'immobile secondo i prezzi vigenti per l'edilizia statale e sovvenzionata di cui alle tariffe mensili fissate dal Genio civile, aggiungendo a detto valore i costi degli imprevisti, di ascensore, riscaldamento e simili, ove esistano, sempre secondo le tariffe del Genio civile ».

Ora si vuole, da parte del Governo, ancora dimenticare che un controllo dei canoni è ormai affermato in diverse legislazioni di paesi europei, anche occidentali: in Gran Bretagna, Francia e Svizzera, infatti il canone è controllato, anche se diverse sono le soluzioni adottate.

Ma ciò che il Governo ha voluto soprattutto dimenticare è che l'equo canone ha in Italia una ampia ed importante attuazione in tema di fondi rustici: la legge 12 giugno 1962, n. 567, sancisce la determinazione dell'equo canone di affitto dei fondi rustici ad opera delle Commissioni tecniche provinciali, le quali devono fissare, non più tardi di nove mesi prima dell'inizio dell'annata agraria, le tabelle dei canoni equi, per zone agrarie omogenee. Una Commissione tecnica centrale detta loro i criteri di base e si sostituisce a quelle provinciali se queste non provvedono per tempo a fissare le tabelle di loro competenza.

Detti criteri di base sono altrettanto complessi di quanto lo sarebbero quelli relativi agli affitti urbani e molti di essi potrebbero essere analoghi o corrispondenti. Allorché si discusse della legge dell'equo canone in agricoltura si avanzarono gli stessi dubbi relativi alle difficoltà tecniche di esecuzione, e al contenzioso giudiziario che ne sarebbe derivato. Ebbene, dopo diversi anni di funzionamento, non si può in alcun modo ritenere fondate tali obiezioni e le controversie giudiziarie relative all'equo affitto agrario sono estremamente limitate. Né maggior valore hanno i tentativi di svalutazione di questo precedente esistente nella legislazione italiana che si rifanno alla diversità dei beni e delle situazioni da tutelare e regolare in tema di affittanze agrarie e di locazioni urbane. Infatti tali diversità si risolvono in argomenti che vanno a favore della regolamentazione del canone per le abitazioni.

In vero, in relazione alla natura del « bene richiesto », la necessità di una maggior tutela del « contraente debole » è accentuata per chi

cerca una abitazione. Mentre la domanda di terra è bilanciata dal bisogno di mano d'opera da parte dei proprietari, la famiglia in cerca di alloggio può offrire solo denaro per acquisire un bene primario, per cui essa è destinata a soccombere di fronte a locatari più abbienti in tutte le situazioni in cui vi sia intensa domanda di alloggi.

Non vi sono perciò motivi « tecnici » ad impedire l'attuazione dell'equo canone, ma solo motivi politici, che debbono essere contrastati da tutte quelle forze che hanno sempre ritenuto e ritengono che il ritorno alla incontrollata libertà contrattuale costituisca una grave iattura per i lavoratori.

Riproporremo perciò al dibattito parlamentare la necessità, condivisa da più parti, di introduzione del sistema dell'equo canone, la cui forma di concreta adozione potrà essere frutto della valutazione autonoma del Parlamento sulla base delle elaborazioni che sono state fatte e delle proposte che sono state avanzate.

Ciò che riteniamo comunque necessario è che il controllo sui fitti sia reale e non puramente platonico; e che perciò i limiti che dovessero essere indicati dalle Commissioni debbano avere, sia pure attraverso l'intervento del giudice in caso di contestazione, una efficacia cogente: ogni soluzione che dovesse affidare alle Commissioni compiti puramente conciliativi, priverebbe di qualsiasi efficacia un controllo sui fitti, che diverrebbe puramente platonico.

L'equo canone deve perciò costituire il fulcro di una nuova regolamentazione generale del contratto locatizio, la cui struttura civilistica ormai non è più adeguata alle profonde trasformazioni intervenute nel rapporto stesso per effetto delle vicende determinatesi in questi ultimi venti anni.

Nell'ambito di tale riforma generale della disciplina del contratto di locazione sottolineiamo la necessità:

1) di modificare il regime della durata della locazione, stabilendo una durata minima pluriennale del rapporto, in misura diversa a seconda che si tratti di immobili destinati ad abitazione o ad uso commerciale, professionale, ecc., con possibilità di anticipata risoluzione per giusto motivo da parte di entrambi i contraenti: ciò ad evitare la situazione di instabilità che gli attuali limiti di durata determinano nei confronti dell'inquilino soggetto ad ogni scadenza annuale a richieste di aumento di canone;

2) di modificare il sistema dell'esecuzione per rilascio, che non può essere regolato

dalle norme previste dagli articoli 605 e seguenti del Codice di procedura civile, ma che deve consentire la possibilità di chiedere al giudice una dilazione del rilascio sino al termine di due anni;

3) di regolare l'istituto della cauzione e degli oneri connessi al funzionamento dei servizi.

La determinazione di una disciplina generale del contratto di locazione costituiva, d'altra parte, il compito che la Commissione speciale per i fitti fu chiamata a svolgere all'atto della sua costituzione e che iniziò brillantemente a compiere, tanto che alcune norme (relative alla durata, alla cauzione, all'esecuzione per rilascio, agli oneri accessori) sono state — per la ferma posizione assunta dalle sinistre — inserite nel disegno governativo anche se la maggioranza ha poi inteso svalutarne il contenuto e limitarne gli effetti nel tempo.

Noi riteniamo che sia necessario riprendere il lavoro su questi temi; non dopo l'approvazione del disegno di legge governativo, che vanificherebbe ogni serio sforzo in questa direzione, in quanto ripristinerebbe la struttura contrattuale privatistica contenuta nel Codice civile, ma respingendo la soluzione pretesa dal Governo. È illusorio d'altronde pensare che, approvata la legge di sblocco dei fitti e dei canoni, si possa poi varare una disciplina generale delle locazioni. Se ciò avverrà, sarà perché le ripercussioni del provvedimento governativo assumeranno proporzioni tali da costringere il Governo a nuovi vincoli, ma con un costo che nel frattempo graverà in modo pesante sulle classi lavoratrici e sul loro tenore di vita.

Noi perciò respingiamo la soluzione di sblocco incontrollato e proponiamo una alternativa valida ed organica al progetto di legge governativo. Il quale, d'altra parte, pur con le modifiche prospettate in Commissione, si presenta colmo di contraddizioni, di imprecisioni, di carenze dal punto di vista tecnico, inaccettabile non solo nel suo complesso, per la scelta di fondo che esso esprime, ma anche nelle singole soluzioni assunte, nei suoi aspetti particolari.

Vale a questo proposito il caso di segnalare:

a) le larghe esenzioni che la legge porta al principio della gradualità, consentendo che la cessazione del blocco si possa determinare immediatamente, quale che sia l'indice di affollamento e l'ampiezza dell'abitazione, in tutta una serie di situazioni descritte all'ar-

ticolo 7, cui altre se ne aggiungono già previste dalla legge 23 maggio 1950, n. 253.

Particolarmente grave a questo proposito è la possibilità di far cessare immediatamente la proroga nel caso in cui il proprietario intenda demolire o trasformare notevolmente l'immobile locale o intenda eseguire sopraelevazioni: ciò, infatti, accelererà in modo considerevole il processo di sblocco, anche per la limitatezza dell'indennizzo da corrispondere all'inquilino;

b) la procedura per rilascio, regolata dall'articolo 14, che restringe notevolmente i termini previsti dalla legge n. 1444 del 1963. Infatti l'esecuzione può essere fissata entro il limite di sei mesi dalla pronuncia del provvedimento, stabilendo in tale ambito la data sulla mera base del criterio della comparazione delle condizioni del conduttore e del locatore e non già in relazione alla valutazione delle difficoltà oggettive e soggettive per l'inquilino di reperire altra abitazione. La data dell'esecuzione può essere prorogata per una sola volta e per non più di sei mesi, per gravi motivi. La procedura per rilascio appare così fortemente abbreviata, consentendosi all'inquilino un lasso di tempo assai breve per trovare un'altra sistemazione e per trasferirsi, e così modificando in peggio ed in misura notevole tutte le norme in tema di rilascio dettate dalle precedenti leggi;

c) l'esclusione degli immobili destinati ad uso di abitazione dalla norma che determina — sia pure transitoriamente — una durata minima pluriennale delle locazioni. Ciò significa che non solo si vuole giungere allo sblocco incontrollato, ma si vuole lasciare gli inquilini alla mercé di richieste di aumento che si susseguiranno annualmente ad ogni singola scadenza contrattuale. E non vale dire in contrario, che la durata pluriennale potrebbe ritorcersi a danno della necessità di mobilità dell'inquilino, potendosi benissimo prevedere l'anticipata risoluzione del contratto prima della scadenza per giusta causa, a favore di entrambi i contraenti;

d) la mancanza di qualsiasi norma generale in tema di cauzioni, sia per stabilirne l'ammontare massimo, sia per stabilire il diritto dell'inquilino al conseguimento degli interessi;

e) la incostituzionalità della norma che affida al Genio civile l'accertamento delle condizioni tecniche e dell'indispensabilità dell'allontanamento dell'inquilino per l'effettuazione di trasformazioni dell'immobile, di sopraelevazione e di riparazioni;

f) gli inaccettabili limiti della norma che prende in considerazione la situazione delle locazioni nei comuni colpiti dalle alluvioni, mareggiate, smottamenti e frane verificatesi nell'autunno 1966, per i quali ci si limita ad ampliare ad un anno il termine entro il quale il Pretore può fissare la data degli sfratti, disattendendo così la fondata richiesta, dettata dalla eccezionale situazione abitativa determinatasi in tali zone, di una generale proroga di tutti i contratti di locazione sino alla fine del 1969.

#### CONCLUSIONI.

Per questo complesso di ragioni che attingono alla critica più radicale delle scelte di fondo, così come delle soluzioni concretamente adottate, noi esprimiamo la più netta opposizione del gruppo comunista al disegno di legge presentato dal Governo, anche nel testo emendato dalla Commissione e nel contempo ribadiamo la validità delle alternative da noi proposte e contenute nel pro-

getto di legge presentato dai deputati comunisti, nel quadro di una più generale ed organica politica della casa, che si fondi su una drastica azione per la riduzione del costo delle aree, dei costi di produzione industriale delle costruzioni e su una estensione massiccia della spesa statale nell'edilizia fondata sul concetto della casa come servizio sociale.

Su questa linea il fabbisogno di case, la riorganizzazione urbanistica, lo sviluppo dell'attività edilizia, possono essere realizzati nel modo più razionale ed organico: per questo noi respingiamo la soluzione proposta dal Governo, che tende a ripristinare un meccanismo che ha già portato a fallimenti e distorsioni e che, svanita ogni illusione sulla sua idoneità ad incrementare forze e settori produttivi, si rivelerà aggravatrice dei fenomeni negativi in atto, le cui conseguenze ricadranno ancora una volta sulle spalle della vasta massa dei lavoratori, dei pensionati e sulle loro condizioni di esistenza.

SPAGNOLI, TODROS e RE GIUSEPPINA, *Relatori di minoranza.*