

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 227

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SPAGNOLI, Busetto, RE GIUSEPPINA, AMENDOLA PIETRO, BERAGNOLI, LAJOLO, D'ALESSIO, CAPRARA, NAPOLITANO LUIGI, SPECIALE, PAGLIARANI, RAUCCI, TODROS, AMASIO, CORGHI, NATOLI

Presentata il 22 luglio 1968

Norme relative alle locazioni degli immobili urbani

ONOREVOLI COLLEGHI! — Certamente uno degli aspetti più negativi della politica attuata nel corso della scorsa legislatura dal governo di centro-sinistra, riguarda il problema delle locazioni e le soluzioni che ad esso si è inteso dare. Sono note le vicende che tale problema ha avuto nel trascorso quinquennio, iniziato con un vasto movimento popolare che determinò l'imposizione di vincoli ai contratti stipulati successivamente al 1° marzo 1947 attraverso le leggi 30 settembre 1963, n. 1307, e 6 novembre 1963, n. 1444.

Nel corso del dibattito relativo a tali leggi, da quasi tutte le parti politiche si sottolineò l'esigenza di intervenire in modo più incisivo e nello stesso tempo più organico per dare una regolamentazione stabile e generale ai prezzi delle abitazioni, ed in relazione a questa esigenza deputati di più parti politiche presentarono proposte di legge imperniate, sia pure con soluzioni diverse, sul principio dell'equo canone.

Senonché il Governo, dopo avere a lungo tergiversato ed impedito sostanzialmente che venissero portate avanti le proposte nell'equo canone attorno alle quali si era formata una larga maggioranza, assunse una iniziativa del tutto opposta, tesa alla eliminazione graduale di tutti i vincoli alle locazioni e alla

restituzione del mercato locatizio alla « libera » contrattazione.

L'iniziativa del Governo trovò aspra resistenza non solo nell'opposizione di sinistra ma tra membri della stessa maggioranza sì che il Governo dovette imporre le sue soluzioni attraverso il ricorso al decreto-legge, in modo cioè del tutto scorretto dal punto di vista costituzionale. In data 27 giugno 1967 venne così emanato da parte del Governo un provvedimento che sbloccava una parte notevole delle locazioni sottoposte al vecchio blocco del 1947 ed ai vincoli imposti dalle due leggi sopramenzionate del 1963, e che sostanzialmente indicava nel 30 giugno 1969 la data in cui lo sblocco sarebbe stato completato anche per la restante parte dei contratti locatizi vincolati.

Nonostante le perplessità e le preoccupazioni presenti in larghi settori della stessa maggioranza, l'imposizione governativa riuscì ad avere la meglio anche per la spinta e le pressioni derivanti da ambienti legati alla proprietà edilizia, e il decreto fu convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 460.

Nel corso del dibattito che precedette l'approvazione di questa legge i deputati dell'opposizione di sinistra e di taluni settori della maggioranza rilevarono e denunciarono che l'applicazione del provvedimento gover-

nativo, per ciò che concerneva lo sblocco, avrebbe determinato non solo il rialzo fortissimo del costo degli alloggi così sbloccati, ma si sarebbe ripercossa su tutto il mercato delle locazioni determinando un aumento generale del costo della casa.

Si trattò purtroppo di una facile previsione, che fu confermata dopo pochi mesi, e soprattutto dopo il 31 dicembre 1967, data di attuazione dello sblocco, dalle notizie che pervennero da tutte le città italiane ed in particolare dai grandi centri e dalle città nelle quali si verificano su scala maggiore processi di inurbamento.

Infatti ai rialzi « galoppanti » di canoni e agli sfratti conseguenti allo sblocco di 600.000 contratti locatizi, si è aggiunta la lievitazione ben più che « strisciante » dei contratti ancora sottoposti a regime vincolistico.

Il fenomeno più grave si è determinato per le locazioni il cui canone dovrebbe ancora essere vincolato ai sensi della citata legge n. 1444.

Si tratta come è noto di un numero rilevantisimo di locazioni, a canone già fortemente elevato, formatosi in regime di libero mercato e per lo più in un periodo in cui il mercato delle locazioni aveva già raggiunto prezzi proibitivi. Con tale legge venne posto un limite massimo al canone di affitto, e le garanzie per l'inquilino venivano accentuate dell'altra legge 30 settembre 1963 che gli consentiva di ottenere dal pretore una dilazione al rilascio dell'alloggio fino a due anni, e cioè in limiti tali da scoraggiare il locatore che avesse inteso servirsi del ricatto dello sfratto per forzare i limiti massimi del fitto stabilito dalla legge.

Ma con la legge di conversione 28 luglio 1967 la situazione veniva profondamente modificata. I locatori sono stati da un lato rassicurati sulla cessazione totale del blocco dei canoni al 30 giugno 1969 e dall'altro dalla riduzione ad un anno del limite massimo per l'attuazione del rilascio (il ché concretamente si traduce in pochi mesi dal pretore tra graduazione e proroga).

Ne è derivata un'ondata di lettere di disdetta e di contestuale richiesta di aumenti dell'ordine del 20-100 per cento. Tali aumenti sono tutti illeciti, ma l'inquilino finisce per cedere di fronte al pericolo di essere sfrattato nel giro di pochi mesi e perciò di dover affrontare gravi disagi e spese connesse al reperimento e al trasferimento in un altro alloggio, magari a fitto libero, per di più in una condizione di tensione estrema del mercato.

Si tratta di un fenomeno che, iniziato subito dopo l'approvazione della legge di conversione, sta assumendo proporzioni assai vaste, per cui il vincolo posto dalla legge n. 1444 sta avviandosi a cadere assai prima della scadenza del 1969, provocando un rialzo notevolissimo del costo delle locazioni.

È così in corso quasi dappertutto una sensibile lievitazione del mercato delle abitazioni che si estende persino alle case locate per la prima volta dopo il 1963 i cui fitti « liberi » già altissimi stanno subendo anche essi ulteriori aumenti.

Le conseguenze sulle condizioni di vita dei lavoratori, di operai, impiegati, artigiani e professionisti, che sono in gran parte i titolari delle locazioni, sono assai gravi: una semplice lettera del locatore determina, in modo immotivato e senza una seria possibilità di contestazione, una decurtazione notevole dello stipendio, del salario, assorbendo una parte considerevole delle retribuzioni senza che per altro questo effettivo rialzo del costo della vita possa essere compensato da ritocchi sostanziali nella scala mobile, ancorata, per la voce abitazione, agli affitti formalmente bloccati.

Il fallimento della politica di centro-sinistra seguita su questo così importante settore, appare poi ancora più clamoroso ove si pensi che il Governo aveva promesso di dare contestualmente allo sblocco un forte impulso all'edilizia pubblica e popolare che è invece totalmente mancato, mentre si verificano pesanti aumenti dei fitti per le case degli enti pubblici sotto forma di spese di amministrazione e di gestione. La produzione di vani, infatti, nel 1967 ha registrato una ulteriore flessione rispetto al 1966, mentre le costruzioni dell'edilizia economica e popolare non hanno raggiunto nemmeno l'importo dei 200 miliardi contro i 500 miliardi annui preventivati nel Piano di sviluppo economico quinquennale.

Ed è purtroppo assai agevole prevedere che le vicende relative all'applicazione della legge-ponte urbanistica ed alla esecuzione della nota sentenza della Corte costituzionale sull'indennizzo dei vincoli, accentueranno, almeno per qualche tempo, la crisi della edilizia abitativa.

I fenomeni che abbiamo denunciato appaiono evidenti sin dai primi giorni successivi allo sblocco parziale: e fu per questo che i deputati comunisti presentarono nel gennaio 1968 una proposta di legge (n. 4837) con la quale si intendeva urgentemente e prima della fine della legislatura, con provvedi-

mento di emergenza, porre immediato rimedio alle gravi conseguenze determinate dalla imprevedibile e negativa politica governativa, ad evitare che la situazione fosse ulteriormente pregiudicata.

La maggioranza non volle neppure discutere della nostra proposta col risultato di consentire un aggravamento del fenomeno del rialzo dei canoni locatizi e dell'aumento dei prezzi che è divenuto intollerabile nelle grandi città e nei centri in cui è ripreso in modo sensibile il processo immigratorio.

Ciò dimostra in modo clamoroso che la scelta del Governo di liberalizzazione dei fitti si è dimostrata, ancor prima che si attuasse integralmente, soltanto un mezzo per la ripresa del meccanismo speculativo nell'edilizia abitativa, e uno stimolo al rincaro delle case e della vita.

Tutte le giustificazioni addotte (moralizzazione, crisi edilizia, ecc.) sono apparse alla luce dei fatti del tutto inconsistenti ed hanno scoperto quello che è stato il vero motivo dello sblocco: quello di togliere ogni vincolo che ponesse dei limiti e delle remore al libero gioco di quella sfrenata speculazione che aveva imperversato negli anni del *boom* economico. Tanto più che del tutto inconsistente si doveva rivelare l'istituzione di commissioni comunali di conciliazione, prive di qualsiasi reale potere di impedire gli aumenti, e oltretutto neppure costituite in moltissime città.

Dopo queste esperienze, appare più che mai assurdo ed irresponsabile il pensare di giungere allo sblocco totale alla data del 30 giugno 1969, e di completare così la politica di liberalizzazione.

Occorre invece mutare strada, superando sì la politica di blocchi, ma introducendo quel sistema di regolamentazione del canone che assieme ai comunisti era stato proposto da socialisti e da democristiani, e che il Governo non volle invece accettare. Esso appare più che mai come l'unica soluzione atta a dare stabilità ed equilibrio al mercato delle locazioni consentendo un costo accettabile delle case, impedendo la corsa speculativa, garantendo una equa retribuzione dal capitale investito.

I deputati comunisti hanno presentato in tal senso sin dalla scorsa legislatura una proposta di legge con la quale veniva prospettato un sistema di regolamentazione del canone legato alla rendita catastale rivalutata: un sistema quindi fondato su dati obiettivi tratti da apposite commissioni da istituire in ogni provincia, contro il quale

non sono state opposte obiezioni di apprezzabile consistenza. Comprendiamo tuttavia che anche altre soluzioni in tema di equo canone possono essere suscettibili di seria considerazione e che il problema, anche se posto in immediata discussione, richiede un certo tempo per essere approfondito in tutti i suoi aspetti anche perché legato ad una nuova disciplina del contratto di locazione.

Per consentire perciò al nuovo Parlamento sorto dalle elezioni del 19 maggio di affrontare in modo approfondito il tema dell'equo canone (che i deputati comunisti ripropongono con apposita ed autonoma proposta di legge) e per evitare parimenti che nel tempo necessario per lo studio, il dibattito e l'approvazione di una nuova legge che introduca una disciplina organica delle locazioni e dei canoni, la situazione locatizia abbia a comprometersi irrimediabilmente per le conseguenze deleterie determinate dalla attuazione della legge di conversione 28 luglio 1967, n. 628, noi riteniamo di sottoporre alla Camera la presente proposta di legge contenente una serie di misure che stabilizzino e riequilibrino la situazione locatizia per quel periodo di tempo che si reputa necessario per un riesame sereno di tutto il problema, anche alla luce delle esperienze negative della linea sinora seguita.

In particolare e con riferimento a tali finalità si propone:

a) di prolungare alla data del 31 dicembre 1969 il blocco dei contratti (anteriori al 1° marzo 1947) — per quelle locazioni che vi sono ancora sottoposte — onde avere il tempo necessario all'approvazione nei due rami del Parlamento delle regolamentazioni generali delle locazioni e dei canoni locatizi;

b) di trasformare il blocco dei canoni stabiliti dalla legge 6 novembre 1963, n. 1444, per le locazioni che vi sono ancora sottoposte — in blocco dei contratti (onde rendere il vincolo effettivamente operante ed evitare che attraverso la minaccia degli sfratti possano essere introdotti illeciti aumenti) — sino al 31 dicembre 1969;

c) di stabilire limiti di aumento per le locazioni che sono state sbloccate dal decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, e dalla successiva legge di conversione 28 luglio 1967, n. 628, nelle misure del 15 per cento per le locazioni già sottoposte al blocco *ante* 1947 e del 5 per cento per le locazioni i cui canoni erano in precedenza bloccati dalla legge 6 novembre 1963, n. 1444, con riferimento al canone corrisposto alla data del 27 giugno 1966: e ciò allo scopo di evitare — per queste

locazioni — aumenti intollerabili quali quelli che oggi vengono richiesti sino alla percentuale del 200 per cento;

d) di ribadire la illiceità degli aumenti dei canoni effettuati in violazione delle leggi di blocco, stabilendo il diritto dell'inquilino a ripetere il di più pagato anche trattendolo sul canone di affitto da corrispondere;

e) di stabilire per le locazioni stipulate per la prima volta dopo il 7 novembre 1963 il vincolo del canone affermandosi l'illiceità di aumenti rispetto al canone inizialmente determinato: e ciò al fine di evitare l'ulteriore lievitazione dei canoni già elevatissimi non ricompresi in precedenti vincoli;

f) di ripristinare — estendendolo a tutte le locazioni abitative — il termine complessivo di due anni entro il quale secondo la legge 30 settembre 1963, n. 1307, poteva essere dilazionata l'esecuzione degli sfratti: distinguendo un periodo di graduazione non superiore a sei anni e la possibilità di più proroghe per un periodo complessivo non superiore a 18 anni. E ciò al fine di porre un'ulteriore remora alla possibilità di imporre aumenti illeciti e di determinare il rialzo dei fitti liberi;

g) di prorogare al 31 dicembre 1969 i contratti di locazione e di sublocazione rela-

tivi ad immobili nei quali si eserciti dal conduttore un'attività professionale ovvero una attività artigiana con le caratteristiche previste dalla legge del 1956, n. 860, ovvero un'attività commerciale organizzata col lavoro proprio, dei componenti della famiglia e di non più di cinque dipendenti: (oltre un pari numero per il caso che un secondo turno di lavoro sia imposto dalla struttura della azienda) esclusi gli apprendisti: onde evitare la scadenza del blocco fissata per il 31 dicembre 1968.

Si tratta, come si vede, di misure transitorie ed urgenti, idonee ad impedire il grave precesso in corso di aumento delle locazioni, a ristabilire le legalità in ordine alle violazioni del blocco già verificatosi, ad evitare che si determinino ulteriori squilibri e pregiudizi: onde consentire che il legislatore possa una volta per sempre dare una regolamentazione definitiva ed organica a questa complessa e tormentata materia e non già con irresponsabili orientamenti di liberalizzazione di mercato, ma con una disciplina seria fondata sull'introduzione dell'equo canone nel quadro di una politica della casa che potrà essere attuata solo con massicci investimenti nell'edilizia pubblica e con la riforma dell'assetto della proprietà del suolo edificabile.

PROPOSTA DI LEGGE**ART. 1.**

I contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani adibiti ad abitazione che per l'articolo 1 della legge 28 luglio 1967, n. 628, sono prorogati sino al 30 giugno 1969 o scadenze consuetudinarie successive, sono ulteriormente prorogati alla data del 31 dicembre 1969 o alle scadenze consuetudinarie successive.

ART. 2.

Il blocco dei canoni di locazione di immobili urbani stabilito dalla legge 6 novembre 1963, n. 1444, già prorogato dall'articolo 2 della legge 28 luglio 1967, n. 628, al 30 giugno 1969 è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1969 o a scadenze consuetudinarie successive. A detta data sono prorogate le scadenze dei relativi contratti che abbiano a cadere in periodo precedente. Il locatore tuttavia può far cessare la proroga dandone avviso al conduttore quattro mesi prima della data in cui intende conseguire la disponibilità dell'immobile nei casi indicati dall'articolo 4 della legge 23 maggio 1960, n. 253.

ART. 3.

I contratti di locazione e sublocazione di cui all'articolo 6 della legge 28 luglio 1967, n. 628, sono ulteriormente prorogati alla data del 31 dicembre 1969 o alle scadenze consuetudinarie successive.

ART. 4.

Fino alla data del 31 dicembre 1969 i canoni dei contratti di locazione relativi agli immobili urbani destinati ad abitazione esclusi alla data del 31 dicembre 1967 dal regime vincolistico ai sensi dell'articolo 1 della legge 28 luglio 1967, n. 628, di conversione del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, non possono essere aumentati, anche quando il contratto è rinnovato con altro conduttore, in misura superiore al 15 per cento del canone corrisposto alla data del 27 giugno 1967. A tale misura debbono essere ricondotti i canoni dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della presente legge ove il canone risulti superiore al limite indicato.

ART. 5.

Fino alla data del 31 dicembre 1969 i canoni dei contratti di locazione relativi agli immobili destinati ad abitazione ed esclusi alla data del 31 dicembre 1967 - ai sensi dell'articolo 2 della legge 28 luglio 1967, n. 628, di conversione del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, dal blocco dei canoni stabilito dalla legge 6 novembre 1963, n. 1444, non possono essere aumentati, anche quando il contratto è rinnovato con altro conduttore, in misura superiore al 5 per cento del canone corrisposto alla data del 27 giugno 1967. A tale misura debbono essere ricondotti i canoni dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della presente legge ove il canone risulti superiore al limite indicato.

ART. 6.

Fino alla data del 31 dicembre 1969, i canoni delle locazioni di immobili urbani destinati ad uso di abitazione, locati per la prima volta dopo il 7 novembre 1963, in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge e non soggetti a regime vincolistico, non possono essere aumentati rispetto a quello che fu il canone della prima locazione, anche quando il contratto è rinnovato con altro conduttore.

Nei contratti già stipulati prima dell'entrata in vigore della presente legge i canoni di locazione che abbiano superato il limite indicato nel comma precedente debbono essere ridotti nell'ambito di tale limite.

ART. 7.

Ogni patto che violi le disposizioni vincolistiche stabilite dalla presente legge o dalle precedenti disposizioni ancora in vigore è nullo, qualunque ne sia il contenuto apparente: il conduttore ha diritto di ripetere le somme pagate oltre i limiti stabiliti dalla legge, anche mediante trattenuta sui canoni di locazione da corrispondere.

ART. 8.

L'articolo 10-*bis* della legge 28 luglio 1967, n. 628, di conversione del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, è sostituito dal seguente:

« Il pretore, su istanza del conduttore con le formalità di cui al terzo comma dell'articolo precedente, può prorogare la data di esecuzione fissata ai sensi e nelle ipotesi di cui all'ultimo comma dell'articolo stesso.

Le proroghe concesse non potranno superare nel complesso i 18 mesi dalla data dell'esecuzione fissata a sensi dell'ultimo comma dell'articolo 10.

La proroga non è concessa se all'atto della comparizione innanzi il pretore il conduttore è moroso.

Nella concessione di proroghe il pretore terrà conto, oltre dei criteri di cui all'ultimo comma dell'articolo 10, altresì delle difficoltà per il conduttore di reperire altre abitazioni in relazione a situazioni soggettive ed oggettive.

Durante il periodo di graduazione e di proroga il conduttore è tenuto al pagamento di un corrispettivo uguale quello previsto dal contratto di locazione ».

ART. 9.

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