

ATTI PARLAMENTARI
VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. LVI}
n. 1

RELAZIONE
SULL'APPLICAZIONE DEL NUOVO REGIME
DELLE LOCAZIONI

(Articolo 83 della legge 27 luglio 1978, n. 392)

PRESENTATA DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(MORLINO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(COMPAGNA)

Presentata l'11 maggio 1979

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag. 5
ALLOGGI IN AFFITTO NELLE CITTÀ CAPOLUOGO DI PROVINCIA	
1. — Indagine effettuata dal Ministero dei lavori pubblici su dati rilevati dall'ISTAT. Modalità »	10
2. — Principali risultati »	11
3. — I coefficienti correttivi »	23
COMUNI SOGGETTI E NON SOGGETTI AD EQUO CANONE	
1. — I comuni soggetti alla disciplina della legge »	36
2. — Indagine effettuata dal Ministero dell'interno. Modalità »	37
3. — L'attuazione dell'articolo 18 »	44
4. — Individuazione degli edifici degradati »	44
5. — Censimento delle abitazioni inutilizzate »	45
6. — Andamento del mercato edilizio »	52
7. — Conclusioni »	53
PROBLEMI CONNESSI ALLA DETERMINAZIONE DELLA CATEGORIA CATASTALE	
1. — Indagine effettuata dal Ministero delle finanze. Modalità »	56
2. — Analisi dei risultati »	57
3. — Tavole di raffronto »	58

LE CONTROVERSIE GIUDIZIARIE

1. — Indagine effettuata dal Ministero di grazia e giustizia. Modalità Pag. 64
2. — Risultati dell'indagine » 64
3. — Tavole riassuntive: a) controversie relative ad immobili adibiti ad uso di abitazione; b) controversie relative ad immobili adibiti ad uso diverso » 66

EFFETTI SUL MERCATO IMMOBILIARE

1. — Indagine effettuata dal Ministero dei lavori pubblici. Modalità » 69
2. — Andamento dei prezzi di vendita delle abitazioni » 70
3. — La struttura dell'offerta immobiliare » 82
4. — Utilizzazione delle unità immobiliari nelle maggiori città italiane » 83
5. — Un'ipotesi di modello di disinvestimento ed investimento immobiliare in regime di equo canone » 85

EFFETTI SULLA SCALA MOBILE » 91

ANALISI DI ALCUNI PROBLEMI DI CARATTERE NORMATIVO

1. — Criteri dell'analisi elaborata dal Ministero di grazia e giustizia » 94
2. — Locazione di immobili ad uso abitativo . . . » 94
3. — Locazione di immobili ad uso diverso . . . » 106
4. — Disposizioni processuali » 112
5. — Disciplina transitoria » 116
6. — Disposizioni finali » 125

PREMESSA

La legge 27 luglio 1978, n. 392, è giunta al suo attuale assetto dopo un prolungato ed approfondito dibattito tra le forze sociali, economiche e politiche.

Si trattava di porre fine ad un regime di proroga delle locazioni e di blocco dei canoni che con alterne vicende si era protratto ininterrottamente dall'epoca bellica e prebellica.

Tale regime, per sua natura transitorio, non poteva, del resto, durare indefinitamente senza incorrere in una pronuncia di generale incostituzionalità, come era già stato preannunciato dalla Corte costituzionale.

La formulazione di regole che tenessero nel debito conto gli interessi contrastanti del conduttore e del locatore, per giungere alla determinazione di un canone che fosse « equo » (cioè rispettoso della fondamentale esigenza che in situazioni equivalenti fosse corrisposto da tutti nella stessa misura e che fosse assicurato al locatore un reddito adeguato, per permettere lo sviluppo dell'offerta di abitazioni, ma non influenzato da elementi speculativi) e per garantire una certa stabilità del rapporto locatizio senza obliterare i diritti connessi alla qualità di proprietario dell'immobile, che nella più parte dei casi si congiunge a quella di locatore, costituì un punto di arrivo per il raggiungimento del quale collaborarono tutte le forze politiche, tenendo conto delle passate esperienze, dei risultati degli approfonditi studi svolti sull'argomento, della elaborazione giurisprudenziale, e con riferimento alla concreta situazione economica e sociale del Paese.

Per la complessità e la difficoltà dei problemi da affrontare e da risolvere, in relazione alla molteplicità e alla diversità delle situazioni reali, per la impossibilità di reperire appropriati criteri dirimenti che avessero già subito il vaglio e il collaudo dell'esperienza, il legislatore ritenne opportuno stabilire una verifica annua circa l'applicazione di una legge tanto importante, per seguire nel tempo gli effetti della nuova disciplina e disporre, pertanto, con l'articolo 83, che ogni anno il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro

dei lavori pubblici, predisponesse una relazione sull'applicazione del nuovo regime delle locazioni.

Questa che viene oggi presentata al Parlamento è la prima relazione sull'applicazione della nuova normativa sulle locazioni, ed assume quindi un particolare significato.

Occorre subito rilevare che i dati e le informazioni che si sono potuti raccogliere, se non consentono, per la loro inevitabile incompletezza, di esprimere valutazioni definitivamente positive sulla legge, tuttavia non autorizzano in alcun modo giudizi pessimistici riguardo sia ai modi di applicazione della legge stessa, sia agli effetti che essa ha incominciato a produrre nel Paese.

È importante notare che tutte le indicazioni e i rilevamenti inducono a ritenere che la nuova disciplina delle locazioni è stata sostanzialmente recepita, dopo alcune iniziali difficoltà, senza particolari scosse o turbamenti. Significativo al riguardo sembrerebbe il numero, estremamente contenuto, delle controversie insorte nell'ambito di tutto il territorio nazionale dopo l'entrata in vigore della legge, così esiguo, in proporzione alla entità del fenomeno delle locazioni di immobili, da far ritenere che di volta in volta le parti abbiano civilmente e responsabilmente trovato il punto di incontro dei loro interessi, nel rispetto della legge.

Secondo quanto è risultato dalle prime indagini esperite e dai dati raccolti, la legge sull'equo canone, nella più parte dei casi, non ha prodotto gli effetti negativi che da molte parti si temevano.

Sembra, così, sostanzialmente raggiunto almeno quell'obiettivo principale della legge che consiste in un controllo legale sui canoni di locazione capace di realizzare un riequilibrio della forza contrattuale delle parti tale da incidere in misura accettabile sui redditi delle famiglie e da assicurare ai proprietari una ragionevole remunerazione, protetta sia pure in misura non totale nei riguardi della svalutazione.

Per consentire una prima valutazione degli effetti economici e sociali della legge, sono state esperite numerose indagini anche con il contributo di istituti di ricerca pubblici e privati, in particolare l'Istituto centrale di statistica, il Censis e il Cresme.

Tali indagini hanno risentito della brevità del tempo a disposizione, della limitata ampiezza del periodo di applicazione della legge e, soprattutto, dell'inesistenza di un sistema informativo dei problemi abitativi. L'assoluta inadeguatezza degli strumenti già esistenti hanno convinto della necessità di predisporre fin d'ora una indagine periodica permanente, affidata all'ISTAT, sulla situazione abitativa nazionale nonché una nuova scheda statistica per consentire negli anni futuri una analisi più approfondita della natura e dell'entità del contenzioso giudiziario originato dalle disposizioni contenute nella nuova legge.

Le indagini esperite hanno, in particolare, riguardato:

1) Abitazioni in locazione nelle città capoluoghi di provincia. L'ISTAT ha inviato, nel gennaio scorso, un apposito questionario - integrativo di quello utilizzato periodicamente per le rilevazioni dei prezzi al consumo - a novemila famiglie (tutte in affitto) distribuite in 74 capoluoghi di provincia. L'indagine non è rappresentativa della

realtà nazionale perché prende necessariamente in considerazione le dichiarazioni dei soli conduttori e non tiene conto dei comuni di piccola e media dimensione; il campione, inoltre, è stato definito nel 1970 e trascura conseguentemente gli alloggi di più recente costruzione.

2) Attività dei comuni e andamento del mercato edilizio. Il Ministero dell'interno ha inviato due diversi questionari, preventivamente concordati con le Amministrazioni competenti, a tutti i comuni divisi in due gruppi, secondo che siano o meno interessati all'applicazione della legge n. 392; hanno risposto in 8.014 su 8.073 comuni interpellati.

3) Attività degli uffici tecnici erariali. Il Ministero delle finanze ha condotto numerose indagini per accertare l'impatto della nuova normativa sull'attività e sugli adempimenti richiesti agli uffici; si è potuto, così, indirettamente valutare l'entità e la natura dei problemi connessi con la determinazione della categoria catastale.

4) Tentativi di conciliazione esperiti dinanzi all'Autorità giudiziaria.

5) Natura e numero delle controversie iscritte a ruolo presso gli uffici giudiziari fino al 31 gennaio 1979.

Attraverso incontri collegiali e bilaterali sono stati, poi, acquisiti gli orientamenti di alcune organizzazioni maggiormente rappresentative degli interessi coinvolti dalla legge.

Gli aspetti non considerati dalle indagini su elencate sono essenzialmente quelli che riguardano gli effetti determinati dalla legge sul mercato immobiliare. Per poter almeno individuare le linee di tendenza si è fatto ricorso ad indagini « a testimone privilegiato » e ad informazioni desunte da diverse fonti non ufficiali (di volta in volta richiamate nel testo); naturalmente le considerazioni svolte devono essere lette con particolare prudenza.

Alcuni studi sono, poi, stati effettuati per valutare i probabili effetti della legge sulla scala mobile.

Per una prima analisi dei problemi di carattere normativo, infine, sono state esaminate le prime sentenze emesse, le Relazioni inviate dalle Corti d'Appello e la dottrina formatasi subito dopo l'entrata in vigore della legge.

Nella lettura della presente relazione non può prescindersi dal fatto che sono trascorsi solo otto mesi dall'entrata in vigore della legge, che essa, profondamente innovatrice, è sopravvenuta dopo decenni di regime di proroga e di blocco, che l'adeguamento alla nuova normativa ha richiesto e richiederà un notevole periodo di transizione, del resto previsto e regolato dalla stessa legge.

In alcuni casi i dati raccolti non hanno potuto essere completi; in altri sono mancati i presupposti di fatto che avrebbero consentito di giudicare della bontà delle soluzioni legislative adottate; in altri ancora l'iter giudiziario non è ancora giunto alla sua conclusione in fattispecie che sarebbero state rappresentative ed emblematiche.

Si è già accennato ai « limiti » delle indagini e delle analisi svolte, ma, anche ad evitare errate interpretazioni, occorre ribadire che il breve periodo di applicazione della legge non ha consentito di poter formulare valutazioni significative ed attendibili sugli effetti specifici prodotti dalla nuova disciplina: e ciò tanto più in quanto essa non ha ancora avuto piena applicazione.

Pertanto i risultati delle indagini svolte, le considerazioni e le « conclusioni » contenute nella presente relazione vanno assunte con prudenza, e, comunque, come primi, provvisori elementi indicativi che devono essere necessariamente integrati e verificati dopo un congruo periodo di applicazione della legge ed alla luce di più ampie ed approfondite analisi ed elaborazioni che consentano di « seguire » gli effetti della nuova disciplina mano mano che essi vanno producendosi.

Siamo ancora in una prima fase, che non può non essere interlocutoria, durante la quale va consigliata ogni prudenza nell'esprimere valutazioni specifiche e nel considerare come acquisiti dati e fenomeni non ancora accertati.

Un esempio, fra tanti, è costituito dall'« inoccupato ». Un'indagine campionaria eseguita nei comuni al di sopra dei 300 mila abitanti, pur con tutti i suoi limiti — di cui si dà conto nella relazione — indurrebbe a ritenere che questo fenomeno è stato quantomeno sopravvalutato e, comunque, erroneamente imputato integralmente all'equo canone.

Da tale indagine risulterebbe, infatti, che la percentuale del non occupato sarebbe addirittura inferiore, nelle grandi città, al livello funzionale del 2 per cento. Ovviamente, questo risultato ha bisogno di una verifica: non solo per accertare la effettiva consistenza dell'inoccupato e per seguire la sua dinamica, ma anche e soprattutto per conoscere se, e in quale misura, esso può ritenersi imputabile alla nuova legge.

Non si può pertanto ragionevolmente ritenere che le notizie e i dati forniti rappresentino una situazione definitiva e stabilizzata; di ciò è necessario tener conto se non si vuol rischiare di intendere come difficoltà destinate a perdurare inconvenienti determinati, invece, da una momentanea crisi di assestamento, e di considerare per altro verso come conchiuso il novero dei dubbi, delle difficoltà, delle incertezze, che potranno eventualmente sorgere nella pratica, continua sperimentazione della legge.

Certo, dubbi sono sorti soprattutto in dottrina e nella pubblicistica in genere per l'interpretazione di alcune norme, ma non dobbiamo dimenticare che questo sempre avviene nel primo impatto di una legge innovatrice con la realtà sociale e con la pratica giudiziaria; non dobbiamo inoltre trascurare il fatto che sinora la giurisprudenza è limitata e che non è ancora intervenuto un vaglio sufficientemente ampio attraverso tutti i gradi della giurisdizione.

Circa ipotesi di interventi legislativi sembra opportuno un certo periodo di riflessione, apparendo utile ricorrere a questo strumento quando ciò sia inevitabile per eludere gravi distorsioni.

L'esperienza passata insegna che interventi legislativi troppo frequenti e intempestivi sulla stessa materia tolgono quella sicurezza di

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

riferimento normativo che è essenziale per il corretto svolgimento dei rapporti sociali ed economici.

Ciò non significa che eventuali motivate esigenze di immediato intervento legislativo non saranno prese, come è doveroso, in seria e adeguata considerazione.

Del resto il periodo transitorio, nelle sue diverse articolazioni, è stato saggiamente previsto anche per consentire, con il lento assestamento della legge, di valutarne pacatamente pregi e difetti senza gravi contraccolpi sociali.

ALLOGGI IN AFFITTO
NELLE CITTA' CAPOLUOGO DI PROVINCIA

1. — *Indagine effettuata dal Ministero dei lavori pubblici su dati rilevati dall'ISTAT. Modalità.*

Come si è già detto, al fine di acquisire a breve termine indicazioni di carattere statistico sull'applicazione della legge, l'Istituto centrale di statistica, su incarico del Ministero dei lavori pubblici, ha effettuato una indagine intesa a valutare le prime conseguenze del provvedimento.

L'indagine, effettuata nel mese di gennaio 1979, è stata abbinata alla rilevazione trimestrale corrente sugli affitti delle abitazioni che viene eseguita, con intervista diretta presso i conduttori degli appartamenti, in 93 comuni capoluogo di provincia per il calcolo degli indici dei prezzi al consumo.

Ai fini dell'indagine integrativa è stato predisposto un apposito modello di rilevazione per la raccolta delle notizie necessarie in aggiunta a quelle normalmente accertate attraverso la rilevazione corrente (numero di stanze, figura giuridica del proprietario, ultimo canone di affitto pagato, ammontare delle spese accessorie a carico del conduttore).

Data la complessità dell'indagine, non tutti i comuni capoluogo, soprattutto a causa di scarsità di personale, sono stati in grado di effettuare la rilevazione o di inviare il materiale in tempo utile per l'elaborazione dei dati.

Pertanto è stato utilizzato solo il materiale inviato da 74 città. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi, i conduttori non sono stati in grado di fornire gli elementi necessari per la determinazione dell'equo canone. Nelle 74 città, su un complesso di 11.007 abitazioni, ne sono state utilizzate ai fini dell'elaborazione 9.252: ciò perché 1.118 abitazioni sono risultate di proprietà di Istituti case popolari o comunque non soggette all'applicazione della legge n. 392 del 1978, e per 637 abitazioni le notizie fornite sono risultate incomplete.

È opportuno ribadire che i dati nel seguito riportati sono relativi al campione di abitazioni considerato ai fini della determinazione dell'aumento degli affitti per la rilevazione dell'indice dei prezzi al consumo.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Tale campione, come si è detto, si riferisce ai soli comuni capoluoghi di provincia e, per quanto riguarda la distribuzione delle abitazioni per dimensione, si riferisce all'universo accertato con l'indagine speciale del 1970. Bisogna inoltre ricordare che la « numerosità » del campione è piuttosto limitata.

Va tenuto pertanto presente che i risultati ottenuti:

non tengono nella dovuta considerazione il patrimonio più recente (1);

non forniscono informazioni per quanto concerne l'evoluzione dei canoni nei centri minori e non consentono quindi confronti significativi con l'insieme della realtà nazionale;

debbono essere assunti con prudenza quando si fa riferimento a modalità singole o incrociate che presentano frequenze modeste.

§

Prendendo a base delle valutazioni le risposte al questionario fornite dai conduttori, è stata analizzata l'evoluzione dei canoni medi mensili tra l'ottobre 1978 e il gennaio 1979; il canone corrisposto in questo ultimo mese è stato confrontato con il canone calcolato dall'ISTAT applicando le disposizioni della legge ai dati forniti dai conduttori (nei contratti soggetti a proroga è stato indicato come « equo canone » il canone corrisposto prima della legge aumentato del 20 per cento della differenza con il canone calcolato in base all'articolo 12).

2. — *Principali risultati.*

Nelle tavole contrassegnate dalla lettera *A* sono riportati i dati relativi al numero delle abitazioni considerate nel complesso nonché quelli relativi alle abitazioni per le quali i conduttori hanno dichiarato che è stato applicato l'equo canone. Sono, inoltre, riportati: i confronti fra i canoni medi mensili rilevati presso i conduttori con l'indagine corrente effettuata dall'ISTAT nel mese di ottobre 1978 e i corrispondenti canoni rilevati nel gennaio 1979; il numero delle abitazioni per le quali il canone di affitto è risultato in diminuzione o in aumento e, infine, in numero delle abitazioni per il quale il canone è rimasto invariato.

Nelle tavole contrassegnate dalla lettera *B* sono riportati i confronti tra i canoni medi mensili effettivamente pagati rilevati dall'ISTAT nel mese di gennaio 1979 ed i canoni che si sarebbero ottenuti nell'ipotesi che per tutte le abitazioni considerate fosse stato applicato l'equo canone sulla base della normativa della legge.

(1) Nel campione considerato la distribuzione degli alloggi per anno di costruzione è la seguente: fino al 1945 4.787 alloggi pari al 51,74 per cento del campione; dal 1946 al 1965 3.818 alloggi pari al 41,26 per cento del campione; dal 1965 al 1970 527 alloggi pari al 5,7 per cento del campione; dopo il 1970 120 alloggi pari all'1,3 per cento del campione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CANONI MEDI MENSILI RILEVATI

(complesso delle 9.252 abitazioni)

CARATTERI	Numero di abitazioni considerate ai fini dell'elaborazione		Canoni medi mensili di tutte le abitazioni (escluse spese accessorie) considerate ai fini dell'elaborazione			
	In totale	Per le quali il conduttore ha dichiarato che è stato applicato l'equo canone		Ottobre 1978	Gennaio 1979	Variazione % 7 = 6 : 5
		Numero	% sul totale			
1	2	3	4	5	6	7 = 6 : 5
ITALIA	9.252	4.780	51,7	32.476	40.536	24,8
Italia settentrionale	4.200	2.366	56,3	31.218	39.399	26,2
Italia centrale	2.011	1.114	55,4	36.478	46.587	27,7
Italia meridionale ed insulare	3.041	1.300	42,7	31.566	38.106	20,7
SECONDO LE CLASSI						
Fino a 0,49	1.205	653	54,2	31.937	40.506	26,8
da 0,50 a 0,99	3.224	1.736	53,8	35.142	44.044	25,3
da 1,00 a 1,49	3.253	1.693	52,0	32.678	40.985	25,4
da 1,50 a 1,99	701	355	50,6	31.128	37.432	20,3
da 2,00 a 2,49	497	194	39,0	24.380	29.411	20,6
da 2,50 a 2,99	142	61	43,0	24.721	29.497	19,3
da 3,00 e oltre	230	88	38,3	21.451	25.497	18,9
PER TASSO DI						
Alloggi sottoaffollati	1.284	723	56,3	40.438	52.265	29,2
Alloggi con affollamento standard	6.471	3.403	52,6	32.254	40.251	24,8
Alloggi sovraffollati	1.497	654	43,7	26.605	31.710	19,2

TAVOLA A/1

NELL'OTTOBRE 1978 E NEL GENNAIO 1979

considerate ai fini delle elaborazioni)

Abitazioni per le quali si è verificato aumento del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali si è verificata diminuzione del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali il canone è rimasto invariato
Numero	Aumento medio assoluto	Numero	Diminuzione media assoluta	Numero
8	9	10	11	12
4.886	15.934	266	12.530	4.100
2.370	14.951	100	11.041	1.730
1.164	18.135	45	17.583	802
1.352	15.761	121	11.883	1.568
DI AFFOLLAMENTO				
657	15.972	29	6.258	519
1.776	16.908	87	15.429	1.361
1.728	16.278	95	11.829	1.430
347	13.835	26	14.738	328
207	12.755	13	11.341	277
72	10.448	6	12.346	64
99	10.181	10	8.093	121
AFFOLLAMENTO				
732	21.042	29	7.785	523
3.468	15.610	182	13.307	2.821
686	12.122	55	12.466	756

CANONI MEDI MENSILI RILEVATI

(complesso delle 9.252 abitazioni)

CARATTERI	Numero di abitazioni considerate ai fini dell'elaborazione		Canoni medi mensili di tutte le abitazioni (escluse spese accessorie) considerate ai fini dell'elaborazione			
	In totale	Per le quali il conduttore ha dichiarato che è stato applicato l'equo canone		Ottobre 1978	Gennaio 1979	Variazione %
		Numero	% sul totale			
1	2	3	4	5	6	7 = 6 : 5
PER NUMERO						
1 stanza	392	110	28,1	15.824	17.805	12,5
2 stanze	1.755	802	45,7	23.274	27.830	19,6
3 stanze	1.890	1.525	52,8	30.298	36.884	21,7
4 stanze	2.531	1.399	55,3	35.961	45.473	26,5
5 stanze	1.214	679	55,9	42.841	55.144	28,7
Oltre	470	265	56,4	48.570	65.084	34,0
PER STATO DI						
Buono	6.035	3.480	57,7	37.308	47.301	26,8
Mediocre	528	250	47,3	28.262	34.628	22,5
Cattivo	2.689	1.050	39,0	22.457	26.514	18,1
PER CATEGORIA						
Lavoratore dipendente	4.566	2.392	52,4	35.525	44.022	23,9
Lavoratore indipendente	1.257	673	53,5	38.630	49.941	29,3
Cond. non professionale	3.429	1.715	50,0	26.159	32.447	24,0

NELL'OTTOBRE 1978 E NEL GENNAIO 1979

considerate ai fini delle elaborazioni)

Abitazioni per le quali si è verificato aumento del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali si è verificata diminuzione del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali il canone è rimasto invariato
Numero	Aumento medio assoluto	Numero	Diminuzione media assoluta	Numero
8	9	10	11	12
DI STANZE				
114	8.265	16	10.916	262
809	10.658	66	9.733	880
1.540	13.156	95	13.137	1.255
1.449	17.143	53	14.578	1.029
696	22.057	28	15.073	490
278	28.185	8	9.176	184
CONSERVAZIONE				
3.508	17.832	156	14.505	2.371
273	12.889	14	11.550	241
1.105	10.663	96	9.467	1.488
PROFESSIONALE				
2.432	16.677	131	13.619	2.003
697	21.191	36	15.358	524
1.757	12.819	99	10.062	1.573

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CANONI MEDI MENSILI RILEVATI

(complesso delle 9.252 abitazioni)

CARATTERI	Numero di abitazioni considerate ai fini dell'elaborazione		Canoni medi mensili di tutte le abitazioni (escluse spese accessorie) considerate ai fini dell'elaborazione			
	In totale	Per le quali il conduttore ha dichiarato che è stato applicato l'equo canone		Ottobre 1978	Gennaio 1979	Variazione % 7 = 6 : 5
		Numero	% sul totale			
1	2	3	4	5	6	7 = 6 : 5
PER TIPO DI						
Soggetto a proroga	7.591	3.815	50,3	29.981	36.450	21,6
Non soggetto a proroga	1.661	965	58,1	43.879	59.213	34,9
SECONDO L'UBICAZIONE						
Zona agricola	29	11	37,9	32.157	35.979	11,9
Zona periferica	2.247	1.217	54,2	30.927	37.610	21,6
Fra periferia e centro storico	3.672	2.047	55,7	35.481	45.003	26,8
Centro storico	2.315	1.133	48,9	32.149	40.771	26,8
Zona di pregio	96	55	57,3	41.048	53.723	30,9
Zona di particolare degrado	893	317	35,5	23.951	27.656	15,5
PER CATEGORIA						
A/1 (Signorile)	59	39	66,1	64.273	103.662	61,3
A/2 (Civile)	2.874	1.737	60,4	42.390	55.242	30,3
A/3 (Economica)	3.440	1.865	54,2	32.495	39.815	22,5
A/4 (Popolare)	2.272	955	42,0	23.101	27.178	17,6
A/5 (Ultrap.) A/6-A/11	607	184	30,3	17.426	18.862	8,2

Fonte: ISTAT.

NELL'OTTOBRE 1978 E NEL GENNAIO 1979

considerate ai fini delle elaborazioni)

Abitazioni per le quali si è verificato aumento del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali si è verificata diminuzione del canone medio mensile tra ottobre 1978 e gennaio 1979		Abitazioni per le quali il canone è rimasto invariato
Numero	Aumento medio assoluto	Numero	Diminuzione media assoluta	Numero
8	9	10	11	12
CONTRATTO				
3.896	13.146	213	10.146	3.482
990	26.907	53	22.112	618
DELL'ALLOGGIO				
9	12.315	—	—	20
1.205	13.301	74	13.849	968
2.062	17.510	93	12.457	1.517
1.225	16.991	69	12.733	1.021
55	22.197	1	5.000	40
330	10.828	29	9.182	534
CATASTALE				
38	61.156	—	—	21
1.778	21.228	48	16.947	1.048
1.903	14.024	106	14.380	1.431
997	10.035	86	8.863	1.189
170	6.426	26	8.972	411

Al riguardo, è tuttavia da tener presente che questi ultimi canoni sono stati ottenuti a calcolo sulla base delle dichiarazioni dei conduttori, probabilmente non sempre corrette; inoltre, nei contratti soggetti a proroga — che rappresentano l'82 per cento del campione esaminato — è stato considerato « equo canone » quello corrisposto precedentemente aumentato della misura prevista per il primo anno, non potendosi tenere conto dei casi in cui le parti si siano avvalse della facoltà, prevista nell'ultimo comma dell'articolo 62, di aumentare il canone in misura maggiore purché contenuto nel limite massimo previsto per i nuovi contratti.

In questo paragrafo si analizzano nel complesso i dati più significativi che emergono dall'indagine, mentre nel successivo paragrafo si esaminano in dettaglio i risultati afferenti ai « coefficienti correttivi » previsti dalla legge.

In base alle notizie fornite dai conduttori, per circa il 52 per cento delle abitazioni considerate nel campione (4.780 su 9.252), nel mese di gennaio 1979 era già stato applicato l'equo canone.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, l'equo canone risulta applicato in misura pari al 56,3 per cento delle abitazioni nell'Italia settentrionale, al 55,4 per cento nell'Italia centrale e al 42,7 per cento nell'Italia meridionale ed insulare.

Sempre dalle tavole A si può rilevare che la percentuale di abitazioni per le quali è stato applicato l'equo canone decresce con l'aumentare dell'indice di affollamento: si passa infatti dal 54,2 per cento per le abitazioni con indice di affollamento pari a 0,49 persone per stanza a 38,3 per cento per le abitazioni con indice di affollamento di tre persone e oltre. La percentuale risulta invece crescente con l'aumentare del numero delle stanze: 28,1 per cento per gli appartamenti con una stanza, 56,4 per cento per gli appartamenti con oltre cinque stanze.

Nel campione considerato, le abitazioni con contratto di locazione soggetto a proroga (cioè con reddito complessivo inferiore a 8 milioni) risultano pari all'82 per cento del totale e quelle con contratto non soggetto a proroga (con reddito superiore a 8 milioni) pari al 18 per cento (2). L'equo canone risulta applicato in maniera leggermente superiore per le abitazioni con contratto non soggetto a proroga (58,1 per cento) che nelle altre (50,3 per cento).

Sempre in base alle notizie fornite dai conduttori risulta che per 509 abitazioni su 9.252 (pari al 5,5 per cento del totale) i proprietari hanno richiesto il rilascio dell'appartamento. Detta percentuale rimane pressoché dello stesso ordine di grandezza con riferimento alle diverse classificazioni previste.

Per quanto concerne le contestazioni tra inquilino e proprietario, è da premettere che la domanda posta al conduttore dell'appartamento non poteva non essere formulata che in maniera piuttosto generica: si è domandato, infatti, se esisteva conflitto con il proprietario per

(2) Secondo i risultati di una indagine della Banca d'Italia, riferiti al 1977, la percentuale di famiglie con reddito superiore agli 8 milioni si aggira sul 30 per cento.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ANALISI DEI CONFLITTI — IN RAPPORTO AL NUMERO DI ALLOGGI PER CIRCOSCRIZIONI E PER CLASSE DEMOGRAFICA

CAUSE DI CONTROVERSA	Italia %	Nord %	Centro %	Sud %	Fino a 250.000 abitanti %	Da 250.001 a 400.000 %	Da 400.001 a 1.000.000 %	Oltre 1.000.000 %
Superficie convenzionale	1,8	1,5	1,4	2,6	1,4	4,2	3,4	0,7
Tipologia	1,4	1,3	1,0	1,7	1,1	2,5	2,3	0,7
Ubicazione	0,8	0,8	0,3	1,2	0,7	1,2	2,1	0,3
Livello piano	0,3	0,3	0,5	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1
Vetustà	1,0	0,6	1,0	1,6	0,9	1,7	1,9	0,4
Stato conservazione e manutenzione	3,3	2,7	3,8	3,7	2,9	5,9	5,3	1,2
Altre	2,4	1,8	2,5	3,0	2,1	3,7	3,8	1,2
Totale	6,6	5,8	7,2	7,5	6,1	11,0	9,9	3,2

N.B. — Numero totale dei conflitti: 616. Un conflitto può interessare uno o più elementi di determinazione del canone.

Fonte: ISTAT.

la determinazione di uno o più degli elementi di base per il calcolo dell'equo canone, anche se non si era dato inizio ad azione giudiziaria. Il numero delle risposte affermative (616, pari al 6,7 per cento del totale degli appartamenti considerati) comprende anche i semplici contrasti di opinione tra le parti e, pertanto, non può ritenersi indicativo di eventuali azioni giudiziarie successive.

Dalla tavola A si rileva che i canoni medi mensili, al netto delle spese accessorie, effettivamente pagati dai conduttori risultano aumentati, tra il mese di ottobre 1978 ed il mese di gennaio 1979, di 8.060 lire pari al 24,8 per cento.

Tale aumento medio è naturalmente influenzato sia dalle abitazioni che hanno subito un incremento del canone, sia dalle abitazioni che hanno subito una diminuzione, sia, infine, da quelle il cui canone è rimasto invariato. Sul totale di 9.252 abitazioni, 4.886 (pari al 52,8 per cento) hanno registrato mediamente un aumento di circa 16.000 lire del canone; 266 (pari al 2,9 per cento) hanno registrato mediamente una diminuzione di circa 12.500 lire; 4.100 (pari al 44,3 per cento) sono risultate stazionarie.

Come si è già detto, la percentuale, molto modesta, di abitazioni con canone in diminuzione è sensibilmente influenzata dal fatto che nel campione esaminato il numero delle abitazioni successive al 1970 è pari all'1,3 per cento del totale ed è ovvio che la legge ha comportato, in genere, una diminuzione del canone per i contratti stipulati in epoca molto recente.

Gli aumenti maggiori si sono registrati per le abitazioni con contratto non soggetto a proroga rispetto alle abitazioni con contratto soggetto a proroga.

Nelle tavole B, a fianco dei canoni medi mensili effettivamente pagati dai locatori nel mese di gennaio 1979 (col. A), sono stati riportati i canoni medi mensili calcolati dall'ISTAT per lo stesso mese applicando ai dati forniti dai conduttori i criteri stabiliti nella legge (colonna B); nei contratti soggetti a proroga è stato considerato solo il primo aumento.

Se si tiene conto da un lato che il calcolo dell'equo canone è stato effettuato sulla base delle dichiarazioni dei conduttori e dunque può essere, entro certi limiti, sottostimato e dall'altro che, in molti casi (soprattutto allorché la differenza tra il canone pagato prima dell'entrata in vigore della 392 e l'equo canone è risultata contenuta) la graduazione degli aumenti previsti dalla fase transitoria è stata diversamente articolata avendo evidentemente le parti esercitata tale facoltà espressamente prevista dalla legge, si può trovare una possibile giustificazione del fatto che il canone medio mensile effettivamente corrisposto nel gennaio 1979 è superiore del 5,5 per cento a quello calcolato dall'ISTAT per le stesse abitazioni seguendo i criteri stabiliti nella legge.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA B

CANONI MEDI MENSILI AL GENNAIO 1979 RISULTANTI DALLA RILEVAZIONE (A) E CANONI MEDI MENSILI CALCOLATI, APPLICANDO, AI DATI FORNITI DAI CONDUTTORI DEGLI APPARTAMENTI, I CRITERI STABILITI DALLA LEGGE (complesso delle 9.252 abitazioni considerate ai fini delle elaborazioni)

CARATTERI	Numero di abitazioni			Canoni medi mensili		Differenze	
	In totale	Per le quali il conduttore ha dichiarato che è stato applicato l'equo canone		Rilevati A	Calcolati B	Assolute	In %
		Numero	% sul totale				
1	2	3	4	5	6	7 = 5 - 6	8 = 7 : 6
Italia	9.252	4.780	51,7	40.536	38.419	2.117	5,5
Italia settentrionale .	4.200	2.366	56,3	39.399	38.753	646	1,7
Italia centrale . . .	2.011	1.114	55,4	46.587	45.120	1.467	3,3
Italia meridionale e insulare	3.041	1.300	42,7	38.106	33.527	4.579	13,7
SECONDO LE CLASSI DI AFFOLLAMENTO							
Fino a 0,49	1.205	653	54,2	40.506	39.551	955	2,4
da 0,50 a 0,99	3.224	1.736	53,8	44.044	42.679	1.365	3,2
da 1,00 a 1,49	3.253	1.693	52,0	40.985	38.498	2.487	6,5
da 1,50 a 1,99	701	355	50,6	37.432	34.465	2.967	8,6
da 2,00 a 2,49	497	194	39,0	29.411	25.661	3.750	14,6
da 2,50 a 2,99	142	61	43,0	29.497	24.863	4.634	18,6
da 3,00 e oltre	230	88	38,3	25.497	19.638	5.859	29,3
PER TASSO DI AFFOLLAMENTO							
Alloggi sottoaffollati .	1.284	723	56,3	52.265	51.761	504	1,0
Alloggi con affollamento standard .	6.471	3.403	52,6	40.251	38.223	2.028	5,3
Alloggi sovraffollati .	1.497	654	43,7	31.710	27.824	3.886	14,0
PER NUMERO DI STANZE							
1 stanza	392	110	28,1	17.805	12.801	5.004	39,1
2 stanze	1.755	802	45,7	27.830	24.089	3.741	15,5
3 stanze	2.890	1.525	52,8	36.884	34.950	1.934	5,5
4 stanze	2.531	1.399	55,3	45.473	43.903	1.564	3,6
5 stanze	1.214	679	55,9	55.144	54.160	984	1,3
Oltre	470	265	56,4	65.084	64.405	679	1,1

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TAVOLA B

CARATTERI	Numero di abitazioni			Canoni medi mensili		Differenze	
	In totale	Per le quali il conduttore ha dichiarato che è stato applicato l'equo canone		Rilevati A	Calcolati B	Assolute	In %
		Numero	% sul totale				
1	2	3	4	5	6	7 = 5 - 6	8 = 7 : 6

PER STATO DI CONSERVAZIONE E MANUTENZIONE

Buono	6.035	3.480	57,7	47.301	47.221	+ 80	0,2
Mediocre	528	250	47,3	34.628	30.687	+ 3.941	12,3
Cattivo	2.689	1.050	39,0	26.514	20.182	+ 6.332	31,4

PER CATEGORIA PROFESSIONALE

Lavoratore dipendente	4.566	2.392	52,4	44.022	41.436	+ 2.586	6,2
Lavoratore indipendente	1.257	673	53,5	49.941	47.374	+ 2.567	5,4
Condizione non professionale	3.429	1.715	50,0	32.447	31.119	+ 1.328	4,3

PER TIPO DI CONTRATTO

Soggetto a proroga	7.591	3.815	50,3	36.450	33.634	+ 2.816	8,4
Non soggetto a proroga	1.661	965	58,1	59.213	60.288	- 1.075	- 1,8

SECONDO L'UBICAZIONE

Zona agricola	29	11	37,9	35.979	30.052	+ 5.927	19,7
Zona periferica	2.247	1.217	54,2	37.610	35.508	+ 2.102	5,9
Tra periferia e centro storico	3.672	2.047	55,7	45.003	43.490	+ 1.513	3,5
Centro storico	2.315	1.133	48,9	40.771	39.048	+ 1.723	4,4
Zona di pregio	96	55	57,3	53.723	53.165	+ 558	1,0
Zona di particolare degrado	893	317	35,5	27.656	21.946	+ 5.710	26,0

PER CATEGORIA CATASTALE

A/1 (signorile)	59	39	66,1	103.662	116.870	-13.208	-11,3
A/2 (civile)	2.874	1.737	60,4	55.242	55.225	+ 17	-
A/3 (economica)	3.440	1.865	54,2	39.815	37.878	+ 1.937	5,1
A/4 (popolare)	2.272	955	42,0	27.178	23.254	+ 3.924	16,9
A/5 (ultrapopolare) - A/6-A/11	607	184	30,3	18.862	11.051	+ 7.811	70,7

Inoltre, ai fini di una corretta valutazione del dato relativo all'aumento dei canoni, nel primo anno di applicazione della legge bisogna tener conto che esso senz'altro è sovrastimato posto che il campione utilizzato, come già si è detto, considera in misura del tutto trascurabile gli alloggi più recenti, quelli per i quali la legge ha più frequentemente determinato un abbattimento dei canoni precedenti; di conseguenza, il prevalere nel campione di alloggi con canoni in aumento ha comportato un incremento medio che non può essere assunto come dato riferibile all'intero patrimonio in locazione.

In via di massima la differenza tra il canone effettivamente pagato e quello che si sarebbe dovuto pagare è più elevata nei casi in cui più bassa è la percentuale di abitazioni per le quali è stato applicato l'equo canone. Ad esempio, dal punto di vista territoriale, la maggiore differenza tra i due canoni si riscontra per l'Italia meridionale e insulare dove la percentuale di abitazioni che hanno applicato l'equo canone risulta del 42,7 per cento contro, rispettivamente, il 55,4 e il 56,3 del centro e del nord.

3. — *I coefficienti correttivi.*

Qui di seguito si espongono alcune prime considerazioni sui cosiddetti coefficienti correttivi previsti dagli articoli da 16 a 21 della legge.

a) *Tipologia* (articolo 16).

È un coefficiente che ha avuto un'applicazione « problematica ». Si riscontra infatti che la percentuale di applicazione dell'equo canone è crescente al passaggio dalle categorie inferiori (A_5 , A_6 e A_{11}) a quelle superiori (A_1 e A_7) anche se, per queste ultime, il modesto numero di casi rilevati consiglia una lettura prudente.

Questa tendenza, che a livello nazionale va da un massimo del 66,1 per cento per le categorie signorili e a villino, a un minimo del 30,3 per cento per le categorie ultrapopolari, rurali e tipiche, risulta confermata per le tre ripartizioni territoriali, raggiungendo le punte minime e massime nell'Italia meridionale e insulare con il 67 per cento e il 23 per cento.

L'incremento del canone calcolato nella prima applicazione varia rispetto al canone pagato a ottobre in rapporto alle classi catastali, segnando un massimo dell'82 per cento per le categorie A_5 , A_6 e A_{11} .

Confrontando l'incremento percentuale dei canoni effettivamente pagati con l'equo canone, si nota che per le categorie catastali superiori il canone effettivamente pagato, che pure ha subito un aumento del 61 per cento, è ancora inferiore del 13 per cento a quello calcolato sulla base della legge 392. Al contrario, per le categorie A_5 , A_6 e A_{11} , che hanno subito un aumento dell'8 per cento, il canone corrisposto risulta superiore all'equo canone di una percentuale pari al 41 per cento.

I casi di conflitti per la determinazione delle categorie catastali ammontano a 126, pari al 20 per cento del totale delle controversie registrate.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

APPLICAZIONE DELLA LEGGE 392/78

(in percentuale)

CATEGORIA CATASTALE	Italia	Circoscrizioni territoriali			Classi demografiche dei comuni			
		Nord	Centro	Sud	fino a 250.000 abitanti	da 250.001 a 400.000 abitanti	da 400.001 a 1.000.000 abitanti	Oltre 1.000.000 abitanti
A/1-A/7	66	67	65	67	67	57	100	42
A/2	60	63	61	56	61	60	71	46
A/3	52	60	55	44	49	63	63	59
A/4	42	46	45	36	40	41	66	34
A/5-A/6-A/11	30	36	40	23	29	26	43	29

Elaborazioni su fonte Istat.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

INCREMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE
(in percentuale)

CATEGORIA CATASTALE	Italia			CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI			CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI										
	Nord			Centro			Sud			Fino a 250.000 abitanti		Da 250.001 a 400.000 abitanti		Da 400.001 a 1.000.000 abitanti		Oltre 1.000.000 abitanti	
	EC su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su gen. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	
A1-A7	81	13	61	9	59	19	73	11	43	13	60	6	80	10	77	18	46
A2	30	0	30	2	32	0	31	-3	27	-1	32	-2	27	8	25	3	23
A3	17	-5	22	-1	24	-6	24	-11	20	-9	27	-9	20	4	18	1	16
A4	1	-14	18	-10	19	-10	16	-21	17	-17	20	-20	13	-1	14	-6	13
A5-A6-A11	-58	-41	8	-33	13	-34	19	-48	4	-40	10	-55	9	-24	3	-43	0

Elaborazioni su fonte Istat.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

b) *Classe demografica dei comuni* (articolo 17).

La percentuale maggiore di applicazione dell'equo canone (64 per cento) si riscontra nei comuni tra i 400.001 e 1.000.000 di abitanti, mentre la quota minima (48 per cento), forse imputabile all'esiguità degli alloggi del campione ricadenti in questa classe, si trova nei comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

Nelle grandi città i canoni corrisposti coincidono con l'equo canone, mentre negli altri comuni permangono notevoli differenze tra il canone effettivo e l'equo canone: nelle città fra 400 mila ed un milione di abitanti, infatti, l'equo canone risulta di poco superiore a quello effettivamente pagato, mentre nei comuni di dimensioni inferiori si verifica il fenomeno inverso.

Classe demografica dei comuni	Applicazione EC %	ITALIA		
		% incremento dei canoni di locazione		
		EC su ottobre 1978	EC su gennaio 1979	Gennaio 1979 su ottobre 1978
Fino a 250.000	50	19	— 7	28
250.001-400.000	53	7	—11	21
400.001-1.000.000	64	24	4	20
Oltre 1.000.000	48	19	0	18

c) *Ubicazione* (articolo 18).

Questo coefficiente sembra essere risultato di semplice applicazione. Infatti, la percentuale dei casi in cui si è già applicato l'equo canone non subisce notevoli variazioni al variare delle zone.

Le percentuali minime di applicazione si riscontrano nella zona agricola, forse a causa dell'esiguità dei casi compresi nel campione, e nelle zone di particolare degrado; fenomeno, quest'ultimo, da collegare, presumibilmente, alle questioni insorte nell'applicazione del parametro relativo allo stato di conservazione e manutenzione.

Le questioni relative a questo parametro risultano di entità abbastanza modesta, 13 per cento del totale dei conflitti; con un massimo nel sud dovuto, probabilmente, al ritardo dei comuni nella ripartizione del territorio in zone.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

APPLICAZIONE DELLA LEGGE 392/78

(in percentuale)

UBICAZIONE	Italia	Circoscrizioni territoriali			Classi demografiche dei comuni			
		Nord	Centro	Sud	Fino a 250.000 abitanti	Da 250.001 a 4.000.000 abitanti	Da 400.001 a 1.000.000 abitanti	Oltre 1.000.000 abitanti
Zona agricola	38	83	0	33	35	100	50	0
Zona periferica	54	57	61	46	50	62	65	61
Zona tra periferia e centro sto- rico	56	62	56	47	55	59	67	47
Centro storico	49	56	50	39	49	56	54	37
Zona di pregio	57	52	84	45	56	83	0	33
Zona di degrado	35	35	48	31	36	35	71	20

Fonte: ISTAT.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

INCREMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE
(in percentuale)

UBICAZIONE	Italia			CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI						CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI							
				Nord		Centro		Sud		Fino a 250.000 abitanti		Da 250.001 a 400.000 abitanti		Da 400.001 a 1.000.000 abitanti		Oltre 1.000.000 abitanti	
	EC su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978
Zona agricola	-7	-16	12	-2	19	-19	6	-20	14	-20	11	6	57	30	0	0	0
Zona periferica	15	-6	22	-2	24	-2	19	-13	20	-13	24	-7	23	-6	22	2	13
Zona tra periferia e centro storico	23	-3	27	1	27	-2	29	-10	25	-6	32	-7	22	6	20	0	19
Centro storico	21	-4	27	0	31	-4	31	-10	19	-6	29	-6	20	6	16	2	27
Zona di pregio	29	-1	31	8	30	-4	41	-11	25	0	32	-8	29	0	0	6	12
Zona di degrado	-9	-21	15	-20	16	-14	29	-24	10	-17	17	-26	17	2	-8	-23	-2

Fonte: ISTAT.

d) *Vetustà* (articolo 20).

Per questo parametro i maggiori problemi applicativi sembrano riscontrarsi per gli alloggi costruiti prima del 1945: ciò può essere imputato, da un lato, alla difficile determinazione dell'anno di costruzione dell'immobile e, dall'altro, alla sovrapposizione, per queste abitazioni, del parametro relativo allo stato di conservazione e manutenzione.

A fronte, infatti, di un'applicazione elevata dell'equo canone nelle abitazioni costruite dopo il 1945, si nota che per quelle precedenti la percentuale è pari al 44 per cento a livello nazionale, raggiungendo il minimo nel sud con il 35 per cento.

A tale inferiore percentuale di applicazione dell'equo canone corrisponde anche, proprio per gli alloggi costruiti prima del 1945, una maggiore divaricazione (il 10 per cento in più) fra i canoni effettivamente corrisposti e quelli determinati sulla base della legge.

Il numero dei conflitti fra le parti sembra assai limitato.

e) *Stato di conservazione e manutenzione* (articolo 21).

Questo coefficiente sembra aver avuto l'applicazione più faticosa. Analizzando le percentuali delle abitazioni per le quali è già stato applicato l'equo canone si riscontra infatti che in tutte le circoscrizioni territoriali e per tutte le classi di comuni, se lo stato di conservazione e manutenzione è stato ritenuto buono dai conduttori, l'equo canone appare applicato in maniera massiccia, quasi sempre con percentuali superiori alla media nazionale (al nord il 60 per cento e nei comuni con una popolazione tra 250.001 e 400.000 il 62 per cento e in quelli tra 400.001 e 1.000.000 il 68 per cento). Al contrario, nei casi in cui l'immobile è stato ritenuto in mediocre e cattivo stato di conservazione il canone corrisposto appare molto spesso superiore all'equo canone che risulterebbe applicato a livello nazionale nel 47 per cento degli immobili in mediocre stato e nel 39 per cento degli immobili in cattivo stato (con una punta minima al sud per il cattivo stato di conservazione pari al 30 per cento).

Confrontando la percentuale di incremento tra i canoni effettivamente pagati nell'ottobre 1978 e nel gennaio 1979 e quella tra il canone effettivamente pagato nel gennaio 1979 e l'equo canone, si riscontra che, a fronte di una quasi totale concordanza — il canone pagato a gennaio è pari all'equo canone — per gli alloggi il cui stato di conservazione è stato ritenuto buono dal conduttore, vi è una disparità notevole negli altri due casi. Se l'alloggio è stato ritenuto in cattivo stato di conservazione, il canone effettivamente pagato appare sempre molto più elevato dell'equo canone: la percentuale di incremento nazionale tra il canone di ottobre e quello di gennaio è del 18 per cento, mentre quella tra il canone corrisposto a gennaio e l'equo canone è del —24 per cento con un minimo del —29 per cento al sud (occorre ricordare che lo stato mediocre comporta una riduzione del canone pari al 20 per cento e lo stato scadente una riduzione pari al 40 per cento).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

APPLICAZIONE DELLA LEGGE 392/78
(in percentuale)

VETUSTA (anno di costruzione)	Italia	CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI			CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI			
		Nord	Centro	Sud	Fino a 250.000 abitanti	Da 250.001 a 400.000 abitanti	Da 400.001 a 1.000.000 abitanti	Oltre 1.000.000 abitanti
Fino 1945	44	49	48	35	43	44	56	39
1946-1965	60	64	61	52	57	65	73	60
Dopo 1965	61	62	64	55	60	67	89	51

Fonte: ISTAT.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

INCREMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE
(in percentuale)

VETUSTA (anno di costruzione)	CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI						CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI									
	Italia		Nord		Centro		Sud		Fino a 250.000 abitanti		Da 250.001 a 400.000 abitanti		Da 400.001 a 1.000.000 abitanti		Oltre 1.000.000 abitanti	
	EC su ott. 1978	EC su genn. 1979	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978
Fino al 1945	8	-10	21	-4	23	24	-20	16	-13	25	-20	17	3	13	-2	16
1946-1965	25	-2	28	0	29	32	-6	25	-4	31	-4	24	4	25	2	21
Dopo 1965	23	-1	25	0	26	22	-6	26	-2	26	-4	26	0	24	8	17

Fonte: ISTAT.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

APPLICAZIONE DELLA LEGGE 392/78
(in percentuale)

STATO DI CONSERVAZIONE	Italia	CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI			CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI			
		Nord	Centro	Sud	Fino a 250.000 abitanti	Da 250.001 a 400.000 abitanti	Da 400.001 a 1.000.000 abitanti	Oltre 1.000.000 abitanti
Buono	58	60	58	52	57	62	68	51
Mediocre	47	48	47	47	46	44	53	58
Cattivo	39	45	49	30	38	40	54	32

Fonte: ISTAT.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

INCREMENTO DEI CANONI DI LOCAZIONE
(in percentuale)

STATO DI CONSERVAZIONE	Italia			CIRCOSCRIZIONI TERRITORIALI						CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI							
	Italia			Nord		Centro		Sud		Fino a 250.000 abitanti		Da 250.001 a 400.000 abitanti		Da 400.001 a 1.000.000 abitanti		Oltre 1.000.000 abitanti	
	EC su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978	EC su genn. 1979	Genn. 1979 su ott. 1978
Buono	27	0	27	2	27	1	29	-5	25	-2	31	-1	22	7	21	3	20
Mediocre	8	-11	22	-10	27	-6	20	-16	20	-11	25	-22	20	0	17	-4	19
Cattivo	-11	-24	18	-19	22	-20	24	-29	12	-23	20	-32	17	-15	12	-24	7

Fonte: Istat.

Anche per quanto riguarda i motivi che hanno creato maggiori conflitti, il parametro relativo all'articolo 21 è quello che ha avuto una incidenza maggiore: il 49 per cento sul totale nazionale, con le percentuali più elevate al centro (52 per cento) e nelle città delle due categorie intermedie (rispettivamente 54 e 53 per cento).

In conclusione sembra che si debbano rilevare, per questo parametro, notevoli difficoltà di applicazione, soprattutto nei casi di mediocre e cattivo stato di conservazione. Tuttavia i conflitti sembrano venir risolti con una pattuizione ritenuta dall'inquilino a suo sfavore, nella quale sostanzialmente non si terrebbe conto delle reali condizioni dell'immobile.

f) *Livello di piano* (articolo 19).

I conflitti relativi al livello di piano, che sono percentualmente i più modesti (4 per cento del totale), sembrerebbero imputabili a contrasti sulla definizione di « piano seminterrato », « piano rialzato » e « piano attico ».

In conclusione la misura dell'aumento dei canoni « legali » rispetto a quelli precedenti risulterebbe crescente con l'aumento delle qualità rappresentate dai parametri. Così, ad esempio, per quanto riguarda le dimensioni dell'alloggio, i canoni determinati dalla legge vanno da una diminuzione del 19 per cento per le abitazioni di una stanza, all'incremento del 33 per cento per le abitazioni con oltre sei stanze.

Tale risultato confermerebbe il rilievo espresso in altre sedi in ordine alla « penalizzazione » che subirebbero gli appartamenti di dimensioni più modeste, nonostante il correttivo di cui all'articolo 12.

Per l'ubicazione, si passa da una diminuzione per le zone agricole e per quelle di degrado rispettivamente del 7 per cento e del 9 per cento ad un aumento del 29 per cento per le zone di particolare pregio.

Infine i canoni calcolati per le categorie catastali presentano, come precedentemente riportato, variazioni che oscillano da decrementi del 37 per cento per le classi A₅, A₆ e A₁₁, fino ad aumenti dell'82 per cento per la classe A₁: va rilevato come la massima variabilità si riscontra proprio per la classificazione catastale.

Dai dati emergenti dal campione analizzato sembrerebbe potersi rilevare una particolare distorsione nei parametri relativi alla tipologia, all'ubicazione ed allo stato di conservazione. Emerge infatti dalla seguente tabella che, ad esempio, i canoni relativi alle abitazioni in cattivo stato di conservazione hanno subito dalla normativa della legge un decremento dei valori rispetto a quelli dell'ottobre 1978 al quale però ha corrisposto un effettivo canone medio di poco superiore al precedente, mentre, al contrario, per quanto riguarda le categorie catastali, il coefficiente 2,0 relativo alla tipologia A₁ ha portato ad un raddoppio del canone legale a cui hanno corrisposto canoni effettivi inferiori a quelli dovuti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

STATO DI CONSERVAZIONE	Canone ottobre 1978	Canone effettivo gennaio 1979	Canone « legale » gennaio 1979	%	%
1	2	3	4	5 = 3 : 2	6 = 4 : 2
Buono	37.308	47.301	47.221	+27	+27
Mediocre	28.262	34.628	30.687	+22	+ 8
Cattivo	22.457	26.514	20.182	+18	-11

Fonte: Istat.

UBICAZIONE	Canone ottobre 1978	Canone effettivo gennaio 1979	Canone « legale » gennaio 1979	%	%
1	2	3	4	5 = 3 : 2	6 = 4 : 2
Zona agricola	32.157	35.979	30.052	+12	- 7
Zona periferica	30.927	37.610	35.508	+22	+15
Zona intermedia	35.481	45.003	43.490	+27	+23
Centro storico	32.149	40.771	39.048	+27	+21
Zona di pregio	41.048	53.723	53.165	+31	+29
Area di degrado	23.951	27.656	21.946	+15	- 9

Fonte: Istat.

TIPOLOGIE	Canone ottobre 1978	Canone effettivo gennaio 1979	Canone « legale » gennaio 1979	%	%
1	2	3	4	5 = 3 : 2	6 = 4 : 2
A1 - A7	64.273	103.662	116.270	+61	+81
A2	42.390	55.242	55.225	+30	+30
A3	32.495	39.815	37.878	+22	+17
A4	23.101	27.178	23.254	+18	+ 1
A5 - A6 - A7	17.426	18.862	11.051	+ 8	-58

Fonte: Istat.

COMUNI SOGGETTI E NON SOGGETTI AD EQUO CANONE

1. *I comuni soggetti alla disciplina della legge.*

L'articolo 26, secondo comma, della legge n. 392 definisce l'ambito territoriale di applicazione della nuova disciplina: sono esclusi i comuni fino a 5.000 abitanti al censimento del 1971 che, nel quinquennio precedente l'entrata in vigore della legge (1973/77), abbiano presentato un incremento demografico inferiore a quello medio nazionale determinato dall'Istat.

Nella tabella n. 1 è riportato il quadro dei comuni, che in ciascuna regione sono soggetti e non soggetti alla disciplina dell'equo canone, e della relativa popolazione al 1971. Si rileva che degli 8.073 comuni, cui corrisponde una popolazione di 56,6 milioni di abitanti, 3.570 comuni con una popolazione complessiva di poco più di 48,9 milioni di abitanti, pari all'86,4 per cento della popolazione del paese, sono soggetti all'« equo canone ».

Appare evidente che, mentre le classi di ampiezza sopra i 10.000 abitanti sono al 100 per cento soggette all'equo canone, la classe di ampiezza fino a 10.000 abitanti risulta suddivisa in comuni soggetti e non soggetti: in particolare, dei 7.124 comuni fino a 10.000 abitanti, 2.621 (pari ad una popolazione di 11,4 milioni di abitanti) sono soggetti alla disciplina dell'equo canone.

L'articolo 18 della legge affida alle amministrazioni comunali il compito di suddividere in zone il proprio territorio per l'applicazione del coefficiente relativo all'ubicazione, prevedendo anche una diversa articolazione a seconda che si tratti di comuni superiori o inferiori ai 20.000 abitanti. All'interno di alcune di esse possono essere individuati anche i comparti e gli edifici particolarmente degradati cui si applica un coefficiente di ubicazione ridotto (0,90).

Allo scopo di assicurare una interpretazione dell'articolo 18 corretta e conforme alle finalità che la norma persegue ed una sua applicazione uniforme nei limiti consentiti dalla obiettiva diversità delle situazioni locali, il Ministero dei lavori pubblici ha diramato, anche su sollecitazione di alcune amministrazioni comunali, una circolare illustrativa.

2. Indagine effettuata dal Ministero dell'interno. Modalità.

Per assumere specifici elementi conoscitivi, sia sulla scelta effettuata con l'articolo 26 (per verificare gli effetti derivanti dalla liberalizzazione del regime delle locazioni nei comuni non soggetti all'equo canone) sia sull'applicazione dell'articolo 18 da parte dei comuni interessati, è apparso necessario effettuare un'indagine presso tutti i comuni.

L'indagine, impostata d'intesa con le amministrazioni competenti, è stata effettuata dal Ministero dell'interno attraverso due diversi questionari, relativi rispettivamente ai comuni soggetti e non soggetti all'equo canone. Si è anche colta l'occasione di un così capillare contatto con le amministrazioni locali per richiedere informazioni di tipo qualitativo sull'andamento del mercato edilizio a seguito dell'introduzione del regime di equo canone: i tempi a disposizione hanno consigliato per altro di formulare domande assai semplici cui le amministrazioni potessero rispondere senza dover procedere a complessi accertamenti. L'indagine fornisce il quadro delle risposte comunali al 20 febbraio 1979.

Va subito evidenziato il positivo riscontro all'iniziativa da parte dei comuni: su 8.073 comuni solo 59 non hanno risposto; in particolare 29 tra i comuni soggetti e 30 tra quelli non soggetti all'equo canone, tutti comunque ricadenti nella classe demografica inferiore.

Si tratta di un risultato eccezionale, che consente di affermare che è stato attivato un canale informativo di grande rilievo e potenzialità.

Per quanto riguarda la qualità dei questionari restituiti, va subito detto che essi sono stati compilati, nella grande generalità dei casi, in tutte le loro parti, anche in quelle più complesse relative alla situazione urbanistica ed edilizia. Le domande attinenti specificatamente all'applicazione della legge hanno invece determinato evidenti difficoltà quando concernevano questioni di tipo qualitativo: ad esempio, soltanto 63 comuni su 3.572 soggetti all'equo canone, hanno risposto compiutamente alla domanda riguardante quanti alloggi ricadevano all'interno di ciascuna zona in cui era stato suddiviso il territorio comunale: tra di essi solo 3 dei nove comuni sopra 400.000 abitanti; 4 dei 5 tra 250 e 400 mila abitanti; 11 dei 33 fra 100 e 250 mila abitanti; 11 dei 79 fra 50 e 100 mila abitanti.

Questa carenza indurrebbe a ritenere che le amministrazioni locali abbiano individuato le zone basandosi più su criteri topografici di massima che su una conoscenza precisa della consistenza edilizia delle diverse zone.

È ovvio che le risposte alle domande qualitative sulla situazione del mercato edilizio vanno assunte con prudenza, trattandosi di prime valutazioni circa l'emergere o meno (o l'incrementarsi) di alcuni fenomeni specifici (frazionamento degli immobili, andamento dell'offerta in vendita ed in affitto, sfratti, ecc.).

Qui di seguito si illustrano le risposte dei comuni alle domande più significative (3).

(3) È stata utilizzata anche un'indagine campionaria su 120 comuni condotta direttamente dal Ministero dei lavori pubblici con un apposito questionario, più ampio di quello inviato a tutti i comuni.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI E DELLA POPOLAZIONE

(A - numero dei comuni — B - popolazione)

AMBITO TERRITORIALE	COMUNI SOGGETTI							
	Fino a 10.000 abitanti		Da 10.001 a 50.000 abitanti		Da 50.001 a 100.000 abitanti		Da 100.001 a 250.000 abitanti	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Piemonte	251	804.194	46	1.009.477	6	360.382	2	204.735
Valle d'Aosta	20	29.136	1	39.046	—	—	—	—
Lombardia	662	2.442.606	122	2.337.620	11	855.176	3	463.333
Trentino-Alto Adige	92	226.325	8	144.708	1	98.167	1	106.634
Veneto	246	1.305.415	70	1.208.233	3	195.838	2	360.612
Friuli-Venezia Giulia	70	319.032	18	263.623	1	52.410	1	103.256
Liguria	65	244.730	21	377.319	2	143.316	1	119.987
Emilia-Romagna	116	711.070	53	925.109	4	264.459	8	1.126.626
Toscana	87	513.382	66	1.212.070	9	659.977	3	436.884
Umbria	20	100.121	14	285.427	1	52.120	2	250.742
Marche	63	294.774	24	532.436	3	199.215	1	108.247
Lazio	125	515.589	49	1.113.341	2	149.619	—	—
Abruzzi	62	285.306	14	274.599	3	172.823	1	136.573
Molise	20	79.336	3	84.731	—	—	—	—
Campania	189	926.302	76	1.506.939	15	965.887	1	161.910
Puglia	112	624.389	87	1.756.238	8	561.503	2	400.401
Basilicata	31	179.529	10	168.436	1	63.229	—	—
Calabria	124	570.260	27	446.464	3	209.428	2	281.575
Sicilia	149	812.891	93	1.910.792	6	405.358	1	122.534
Sardegna	117	434.679	21	412.158	—	—	2	359.153
Nord-ovest	998	3.520.666	190	3.763.462	19	1.358.874	6	788.055
Nord-est	524	2.561.842	149	2.541.673	9	610.874	12	1.697.128
Centro	295	1.423.866	153	3.143.274	15	1.060.931	6	795.873
Sud	538	2.665.122	217	4.237.407	30	1.972.870	6	980.459
Isole	266	1.247.570	114	2.322.950	6	405.358	3	481.687
ITALIA	2621	11.419.066	823	16.008.766	79	5.408.907	33	4.743.202

N.B.: Per la corretta utilizzazione dei dati, si precisa che tra i comuni non soggetti ad equo del 1971 (popolazione complessiva: 70.396) che hanno subito variazioni di popolazione in dipendenza essi non è possibile calcolare l'incremento quinquennale tra le due date suddette per l'impossibilità Marleno, Varna, Dicomano, Londa, Avigliano Umbro, Montecastrilli, Cellole, San Marco Evangelista, Licodia Eubea, Mazzarrone, Porto Palo di Capo Passero, Aggius, Bortigiadas, Viddalba, Riola Sardo,

TAVOLA 1.

PER CLASSI DI AMPIEZZA E REGIONI

ALL'EQUO CANONE						Comuni non soggetti		Totale generale	
Da 250.001 a 400.000 abitanti		Oltre 400.000 abitanti		Totale					
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
—	—	1	1.181.569	306	3.560.357	903	980.329	1.209	4.540.688
—	—	—	—	21	68.182	53	46.098	74	114.280
—	—	1	1.706.268	799	7.805.003	747	1.105.380	1.546	8.910.389
—	—	—	—	102	575.834	237	296.385	339	872.219
2	631.499	—	—	323	3.701.597	259	619.289	582	4.320.886
1	265.453	—	—	91	1.003.774	128	241.419	219	1.245.193
—	—	1	795.027	90	1.680.379	145	178.848	235	1.859.227
—	—	1	481.120	182	3.508.384	159	448.074	341	3.956.458
—	—	1	464.020	166	3.286.333	121	300.968	287	3.587.301
—	—	—	—	37	688.410	55	114.038	92	802.448
—	—	—	—	91	1.134.672	155	269.058	246	1.403.730
—	—	1	2.897.819	177	4.676.368	198	320.990	375	4.997.358
—	—	—	—	80	869.301	225	358.589	305	1.227.890
—	—	—	—	23	164.067	113	167.766	136	331.833
—	—	1	1.225.227	282	4.786.265	265	592.512	547	5.378.777
1	386.719	—	—	210	3.729.250	47	127.102	257	3.856.352
—	—	—	—	42	411.194	89	207.863	131	619.057
—	—	—	—	156	1.507.727	252	550.186	408	2.057.913
1	267.416	2	1.079.686	252	4.598.677	133	337.572	385	4.936.249
—	—	—	—	140	1.205.990	219	376.118	359	1.582.108
—	—	3	3.682.864	1216	13.113.921	1.848	2.310.661	3.061	15.424.582
3	896.952	1	481.120	698	8.789.589	783	1.605.167	1.481	10.394.756
—	—	2	3.361.839	471	9.785.783	529	1.005.054	1.000	10.790.837
1	386.719	1	1.225.227	793	11.467.804	991	2.004.018	1.784	13.471.822
1	267.416	2	1.079.686	392	5.804.667	352	713.690	744	6.518.357
5	1.551.087	9	9.830.736	3570	48.961.764	4.503	7.638.590	8.073	56.600.354

canone sono stati compresi anche 32 comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti al Censimento di variazioni territoriali intervenute tra il 31 dicembre 1972 e il 31 dicembre 1977. Ciò in quanto per tecnica di determinare il dato di popolazione al 31 dicembre 1972. Essi sono: Fortezza, Lagundo, Ortona, Zanponeta, Castro, Diso, Nociglia, Porto Cesareo, San Causiano, Paterno, Cardeto, Roghudi, Baratili San Pietro, Siamanna, Sianiccia, Giba, Masginas.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

SUDDIVISIONE IN ZONE DEL

A - numero dei comuni che hanno fornito risposta

B - percentuale rispetto ad A dei comuni che hanno adempiuto

AMBITO TERRITORIALE	fino a 10.000 ab.		da 10.001 a 50.000 ab.	
	A	B	A	B
Piemonte	251	77,7	46	95,5
Valle d'Aosta	20	80,0	1	100
Lombardia	659	78,3	121	97,5
Trentino-Alto Adige	91	31,9	8	100
Veneto	236	80,1	68	85,3
Friuli-Venezia Giulia	70	73,2	18	94,4
Liguria	65	73,8	20	95,0
Emilia-Romagna	116	93,1	53	100
Toscana	86	89,5	66	98,5
Umbria	20	90,0	14	100
Marche	63	75,8	24	95,8
Lazio	124	58,3	49	91,8
Abruzzo	62	44,4	14	92,9
Molise	20	35,0	3	66,7
Campania	189	42,9	75	77,3
Puglia	112	45,5	87	73,6
Basilicata	31	38,7	10	90,0
Calabria	122	38,5	27	51,8
Sicilia	147	44,9	90	70,0
Sardegna	116	34,5	21	90,5
Nord-ovest	995	77,9	188	96,8
Nord-est	513	73,5	147	92,5
Centro	293	73,6	153	96,1
Sud	536	42,1	216	70,1
Isole	263	40,3	111	73,9
ITALIA	2.600	65,4	815	86,5

TAVOLA 2.

TERRITORIO COMUNALE (ART. 18)

da 50.001 a 100.000 ab.		da 100.001 a 250.000 ab.		da 250.001 a 400.000 ab.		oltre 400.000 ab.		totale comuni	
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
6	100	2	100	—	—	1	100	306	81,0
—	—	—	—	—	—	—	—	21	80,9
11	100	3	100	—	—	1	100	795	81,6
1	100	1	100	—	—	—	—	101	38,6
3	100	2	100	2	100	—	—	311	81,7
1	100	1	100	1	100	—	—	91	77,7
2	100	1	100	—	—	1	100	89	79,8
4	100	8	100	—	—	1	100	182	95,6
9	100	3	100	—	—	1	100	165	93,9
1	100	2	100	—	—	—	—	37	94,6
3	100	1	100	—	—	—	—	91	82,2
2	100	—	—	—	—	1	100	176	68,6
3	100	1	100	—	—	—	—	80	55,6
—	—	—	—	—	—	—	—	23	39,1
15	93,3	1	100	—	—	1	100	281	55,2
8	100	2	100	1	100	—	—	210	60,0
1	100	—	—	—	—	—	—	42	52,4
3	66,7	2	100	—	—	—	—	154	42,2
6	100	1	100	1	100	2	100	247	56,3
—	—	2	100	—	—	—	—	139	43,9
19	100	6	100	—	—	3	100	1.211	81,4
9	100	12	100	3	100	1	100	685	78,5
15	100	6	100	—	—	2	100	469	82,3
30	93,3	6	100	1	100	1	100	790	53,3
6	100	3	100	1	100	2	100	386	51,8
79	97,5	33	100	5	100	9	100	3.541	71,4

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

INDIVIDUAZIONE DEI COMPARTI E

A - numero dei comuni che hanno fornito risposta
 B - percentuale rispetto ad A dei comuni che hanno individuato i comparti e gli edifici degradati
 C - numero dei comuni che hanno individuato i singoli edifici
 D - numero dei comuni che hanno individuato le zone

AMBITO TERRITORIALE	fino a 10.000 ab.				da 10.001 a 50.000 ab.				da 50.001 a 100.000 ab.			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Piemonte	251	26,2	43	32	46	84,4	24	25	6	83,3	4	3
Valle d'Aosta	20	80,0	3	3	1	100	0	1	—	—	—	—
Lombardia	659	42,0	188	138	121	74,4	71	53	11	100	8	6
Trentino-Alto Adige	91	12,1	2	9	8	87,5	4	4	1	100	1	1
Veneto	236	25,4	31	37	68	51,5	11	31	3	66,7	0	2
Friuli-Venezia Giulia	70	73,2	5	8	18	94,4	2	7	1	100	0	0
Liguria	65	73,8	7	25	20	95,0	3	8	2	100	1	1
Emilia-Romagna	116	56,0	40	42	53	79,2	21	33	4	75,0	3	1
Toscana	86	54,6	17	39	66	63,6	17	37	9	77,8	1	7
Umbria	20	45,0	3	9	14	92,8	5	11	1	100	0	1
Marche	63	51,6	9	29	24	66,7	5	15	3	66,7	0	2
Lazio	124	34,7	8	37	49	57,1	8	22	2	100	0	2
Abruzzo	62	28,6	5	15	14	53,8	1	6	3	100	2	2
Molise	20	15,0	1	3	3	66,7	1	1	—	—	—	—
Campania	189	25,4	16	39	75	57,3	12	37	15	60,0	3	9
Puglia	112	20,5	11	21	87	56,3	6	47	8	100	3	8
Basilicata	31	41,9	4	13	10	90,0	0	9	1	100	1	0
Calabria	122	31,1	7	36	27	48,1	0	13	3	66,7	0	2
Sicilia	147	12,2	3	18	90	30,0	0	29	6	66,7	0	4
Sardegna	116	38,8	3	43	21	66,7	2	12	—	—	—	—
Nord-ovest	995	37,8	241	198	188	74,3	98	87	19	94,7	13	10
Nord-est	513	28,2	78	96	147	61,9	38	75	9	66,7	4	4
Centro	293	44,8	37	114	153	64,7	35	85	15	80,0	1	12
Sud	536	27,2	44	127	216	56,9	20	113	30	76,7	9	21
Isole	263	24,0	6	61	111	36,9	2	41	6	66,7	—	4
ITALIA	2.600	33,1	406	596	815	60,7	193	401	79	79,7	27	51

TAVOLA 3.

DEGLI EDIFICI DEGRADATI (ART. 18)

da 100.001 a 250.000 ab.				da 250.001 a 400.000 ab.				oltre 400.000 ab.				Totale comuni			
A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
2	100	2	0	—	—	—	—	1	100	1	1	306	36,6	74	61
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	80,9	3	4
3	100	2	3	—	—	—	—	1	100	1	0	795	48,1	270	200
1	100	1	0	—	—	—	—	—	—	—	—	101	19,8	8	14
2	100	2	1	2	100	0	2	—	—	—	—	311	32,5	44	73
1	100	0	0	1	100	0	0	—	—	—	—	91	77,7	7	15
1	100	0	1	—	—	—	—	1	100	0	1	89	79,8	11	36
8	100	3	7	—	—	—	—	1	100	0	1	182	65,4	67	84
3	100	1	3	—	—	—	—	1	0,0	0	0	165	60,0	36	86
2	100	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	37	67,7	9	23
1	100	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	91	56,7	15	47
—	—	—	—	—	—	—	—	1	100	0	1	176	41,9	16	62
1	100	0	1	—	—	—	—	—	—	—	—	80	35,8	8	24
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	23	21,7	2	4
1	100	0	1	—	—	—	—	1	100	0	1	281	36,3	31	87
2	100	1	2	1	100	0	1	—	—	—	—	210	30,0	21	79
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	42	54,8	5	22
2	50	0	1	—	—	—	—	—	—	—	—	154	35,1	7	52
1	100	1	1	1	0,0	0	0	2	100	1	2	247	21,0	5	54
2	100	0	2	—	—	—	—	—	—	—	—	139	43,9	5	57
6	100	4	4	—	—	—	—	3	100	2	2	1.211	44,8	358	301
12	91,7	6	8	3	66,7	0	2	1	100	0	1	685	37,2	126	186
6	100	3	6	—	—	—	—	2	50	0	1	469	53,2	76	218
6	83,3	1	5	1	100	0	1	1	100	0	1	790	37,8	74	268
3	100	1	3	1	0,0	0	0	2	100	1	2	386	29,3	10	111
33	93,9	15	26	5	60,0	0	3	9	88,8	3	7	3.541	41,2	644	1.084

3. *L'attuazione dell'articolo 18.*

La suddivisione in zone, prevista dall'articolo 18, è stata effettuata dal 71,4 per cento dei comuni (tavola 2): quasi un terzo dei comuni che vi erano tenuti non ha ancora provveduto a tale prescrizione. Va subito rilevato come i ritardi sono concentrati nei comuni appartenenti alle due classi di ampiezza inferiori (fino a 50.000 abitanti) con l'eccezione della Campania e della Calabria, ove anche alcuni comuni compresi tra 50 e 100 mila abitanti non hanno ancora adempiuto alle disposizioni di legge.

Nel complesso, i ritardi maggiori sono concentrati nelle regioni meridionali e insulari, mentre in quelle del nord-ovest, del nord-est e del centro le percentuali dei comuni adempienti sono rispettivamente dell'81,4 per cento, del 78,5 per cento e dell'82,3 per cento.

L'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria sono le regioni con le maggiori percentuali di comuni in regola, mentre le percentuali più basse si riscontrano nel Trentino-Alto Adige, nel Molise, nella Calabria e nella Sardegna.

Considerando che l'indagine è stata effettuata nella prima metà di febbraio, è ipotizzabile che la situazione sia migliorata.

Va infine rilevato che su 2.551 comuni che hanno proceduto alla ripartizione del territorio comunale, 59 non hanno individuato la zona agricola, 665 non hanno perimetrato il centro storico e 2.345 non hanno ritenuto necessario individuare zone di pregio particolare.

4. *Individuazione degli edifici degradati.*

Di particolare interesse risulta l'atteggiamento dei comuni rispetto al problema della individuazione dei comparti e degli edifici particolarmente degradati (tavola 3).

Su 3.541 comuni che hanno fornito la risposta, il 31,2 per cento, e cioè 1.463 comuni, ha individuato i comparti e gli edifici degradati. Il maggior numero di comuni che ha fatto ricorso alla individuazione degli edifici degradati è collocato nelle regioni centrali (53,2 per cento).

Nelle città superiori a 400 mila abitanti solo una (Firenze) non ha fatto ricorso a tale possibilità, e nelle cinque città comprese fra 250.000 e 400.000 abitanti solo due (Messina e Trieste); nelle altre classi di ampiezza invece la percentuale aumenta col crescere della dimensione demografica.

Le colonne C e D della stessa tavola forniscono il numero dei comuni che hanno fatto ricorso all'individuazione dei singoli edifici degradati, ovvero hanno ritenuto più opportuno procedere alla perimetrazione di zone di degrado. Si può subito rilevare che 1.084 comuni hanno seguito il criterio della individuazione di zone e 644 quello dei singoli edifici; 265 comuni hanno fatto ricorso ad ambedue i criteri.

Sempre a proposito dell'individuazione degli edifici degradati, va anche rilevato che solo 185 comuni (di cui 1 tra quelli superiori a 400.000 abitanti, 1 tra quelli compresi tra 250.000 e 400.000 abitanti, 3 tra quelli compresi tra 100.000 e 250.000 e 3 tra quelli compresi

tra 50.000 e 100.000) hanno adottato parametri qualitativi, mentre 1.264 comuni hanno fatto ricorso alla perimetrazione grafica; un solo comune (compreso tra quelli fino a 10.000 abitanti) ha fatto ricorso ad ambedue i criteri.

Tra le domande formulate, una era relativa alla coincidenza tra il centro storico ed il centro urbano. È noto che l'articolo 18 richiede la delimitazione del centro storico: in particolare, nei comuni inferiori a 20.000 abitanti per l'individuazione delle zone si applicano le perimetrazioni previste dall'articolo 16 della legge n. 865 del 1971 che per il centro storico coincidono con quelle degli strumenti urbanistici. Per i comuni superiori ai 20.000 abitanti invece è lasciata ogni discrezionalità alle amministrazioni locali.

La già ricordata circolare ministeriale precisava, a quest'ultimo riguardo, che la dizione « centro storico » andava intesa di norma come il centro urbano della città, la sua zona più centrale, senza escludere l'esistenza di casi in cui centro urbano e centro storico non coincidono, in quanto il centro storico può essere costituito da una pluralità di insediamenti ovvero può avere una ubicazione addirittura separata dal centro urbano.

Di qui l'esigenza di porre una specifica domanda. Nei 407 comuni soggetti all'equo canone e superiori a 20.000 abitanti, 128 amministrazioni (di cui 6 dei nove comuni superiori a 400.000 abitanti, 3 dei cinque compresi tra 250.000 e 400.000, 22 dei 33 comuni compresi tra 100.000 e 250.000, 51 dei 77 compresi tra 50.000 e 100.000, 46 dei 281 comuni tra 20.000 e 50.000) hanno risposto che centro storico e centro urbano non coincidono; la stessa risposta è stata fornita da 2.106 dei 2.291 comuni soggetti ad equo canone ma sotto 20.000 abitanti.

Nel caso dei comuni superiori a 20.000 abitanti, dai questionari sembra doversi ricavare che nella quasi totalità dei casi la risposta negativa vada intesa nel senso che le amministrazioni locali hanno perimetrato come centro urbano un'area più vasta del centro storico definito dagli strumenti urbanistici. Più complessa risulta l'interpretazione delle risposte negative fornite dai comuni inferiori a 20.000 abitanti nel senso che sembrerebbe limitato il numero dei casi in cui può parlarsi di vera e propria separazione delle due zone: ciò accade soprattutto nei piccoli comuni ove il vecchio centro storico, spesso collocato nelle zone più alte, è stato abbandonato per dar vita ad un nuovo nucleo intorno alle grandi reti di comunicazione. Se ciò è vero, se ne dovrebbe dedurre che un forte numero di comuni inferiori a 20.000 abitanti o non ha rispettato il disposto dell'articolo 18 ovvero non possiede le perimetrazioni di cui all'articolo 16 della legge n. 865 del 1971.

5. *Censimento delle abitazioni inutilizzate.*

Un'altra questione di rilevante interesse cui i comuni hanno dato risposta è quella della conoscenza del patrimonio abitativo inutilizzato.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CONOSCENZA DEL PATRIMONIO

- A - numero dei comuni che hanno fornito risposta
 B - percentuale rispetto ad A dei comuni che non hanno effettuato censimento del patrimonio abitativo inutilizzato
 C - percentuale rispetto ad A dei comuni che hanno effettuato censimento del patrimonio abitativo inutilizzato
 D - percentuale rispetto ad A dei comuni che hanno avviato ma non ultimato il censimento

Ambito Territoriale	fino a 10.000 ab.				da 10.001 a 50.000 ab.				da 50.001 a 100.000 ab.			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Piemonte	251	85,6	3,2	11,1	46	84,7	0,0	13,0	6	83,3	0,0	16,7
Valle d'Aosta	20	85,0	0,0	15,0	1	100	0,0	0,0	—	—	—	—
Lombardia	659	89,2	2,4	8,3	121	87,6	2,5	9,1	11	81,8	9,1	9,1
Trentino-Alto Adige	91	96,7	1,1	1,1	8	75,0	25,0	0,0	1	0,0	0,0	100
Veneto	236	95,8	0,8	3,4	68	85,3	2,9	11,8	3	100	0,0	0,0
Friuli-Venezia Giulia	70	98,6	0,0	2,8	18	83,3	0,0	16,6	1	100	0,0	0,0
Liguria	65	89,2	1,5	9,2	20	95,0	0,0	5,0	2	50,0	0,0	50,0
Emilia-Romagna	116	86,2	4,3	9,5	53	84,9	1,9	13,2	4	25,0	0,0	75,0
Toscana	86	83,7	3,5	11,6	66	75,7	7,7	16,7	9	55,6	0,0	44,4
Umbria	20	85,0	0,0	15,0	14	71,4	7,1	21,4	1	100	0,0	0,0
Marche	63	88,9	1,6	7,9	24	66,7	0,0	33,3	3	100	0,0	0,0
Lazio	124	92,7	0,0	4,0	49	97,9	0,0	2,0	2	100	0,0	0,0
Abruzzo	62	100	0,0	0,0	14	85,7	0,0	14,3	3	100	0,0	0,0
Molise	20	100	0,0	0,0	3	66,7	0,0	33,3	—	—	—	—
Campania	189	94,2	1,0	3,7	75	92,0	1,3	5,3	15	100	0,0	0,0
Puglia	112	95,5	1,8	2,7	87	96,5	1,1	2,3	8	87,5	0,0	12,5
Basilicata	31	100	0,0	0,0	10	100	0,0	0,0	1	0,0	0,0	100
Calabria	122	96,7	0,0	3,3	27	85,2	3,7	11,1	3	100	0,0	0,0
Sicilia	147	99,3	0,0	0,7	90	98,2	0,0	1,1	6	100	0,0	0,0
Sardegna	116	99,1	0,9	0,9	21	100	0,0	0,0	—	—	—	—
Nord-ovest	995	88,2	2,5	9,2	188	87,8	1,6	9,6	19	78,9	5,3	15,8
Nord-est	513	94,1	1,5	4,3	147	84,3	3,4	12,2	9	55,6	0,0	44,4
Centro	293	88,7	1,4	7,8	153	81,0	3,9	15,0	15	80,0	0,0	20,0
Sud	536	96,3	0,7	2,6	216	92,6	1,4	5,5	30	93,3	0,0	6,7
Isole	263	99,2	0,4	0,8	111	98,3	0,9	0,9	6	100	0,0	0,0
ITALIA	2.600	94,4	1,6	5,9	815	91,4	2,2	8,8	79	83,5	1,3	16,4

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 4.

ABITATIVO INUTILIZZATO

da 100.001 a 250.000 ab.				da 250.001 a 400.000 ab.				oltre 400.000 ab.				Totale comuni			
A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
2	100	0,0	0,0	—	—	—	—	1	100	0,0	0,0	306	85,6	2,6	11,4
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	90,0	0,0	14,3
3	66,7	0,0	3,3	—	—	—	—	1	100	0,0	0,0	795	88,8	2,5	8,5
1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	101	94,0	3,0	2,0
2	100	0,0	0,0	2	100	0,0	0,0	—	—	—	—	311	93,6	1,3	5,1
1	100	0,0	0,0	1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	91	95,6	0,0	5,5
1	0,0	0,0	100	—	—	—	—	1	100	0,0	0,0	89	88,8	1,1	10,1
8	37,5	0,0	62,5	—	—	—	—	1	0,0	0,0	100	182	81,9	3,3	14,8
3	3,3	0,0	6,7	—	—	—	—	1	0,0	0,0	100	165	77,6	4,8	17,0
2	50,0	0,0	50,0	—	—	—	—	—	—	—	—	37	78,4	2,7	18,9
1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	91	83,5	1,1	14,3
—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,0	0,0	100	176	93,7	0,0	4,0
1	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	80	97,5	0,0	2,5
—	—	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	23	95,6	0,0	4,3
1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	1	100	0,0	0,0	281	93,9	1,1	3,9
2	100	0,0	0,0	1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	210	95,7	1,4	2,8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	42	97,6	0,0	2,4
2	100	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	154	94,8	0,6	4,5
1	100	0,0	0,0	1	0,0	0,0	0,0	2	100	0,0	0,0	247	99,2	0,0	0,8
2	100	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	139	99,3	1,4	0,7
6	66,7	0,0	33,3	—	—	—	—	3	100	0,0	0,0	1211	87,9	2,4	9,5
12	58,3	0,0	41,7	3	66,7	33,3	0,0	1	0,0	0,0	100	685	90,8	1,9	7,3
6	50,0	0,0	50,0	—	—	—	—	2	0,0	0,0	100	469	84,9	2,1	11,7
6	100	0,0	0,0	1	100	0,0	0,0	1	100	0,0	0,0	790	95,2	0,9	3,5
3	100	0,0	0,0	1	0,0	0,0	0,0	2	0,0	0,0	100	386	98,7	0,5	0,8
33	69,7	0,0	30,3	5	80,0	0,0	0,0	9	66,7	0,0	33,3	3541	93,2	1,7	7,1

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

SITUAZIONE DEL MERCATO EDILIZIO NEI

- A - numero di comuni che hanno fornito risposta
 B - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui la situazione degli sfratti si presenta di notevole entità o di particolare gravità
 C - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui le vendite frazionate si presentano di media o elevata consistenza
 D - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui il frazionamento delle unità immobiliari si presenta in misura elevata

Ambito Territoriale	fino a 10.000 ab.				da 10.001 a 50.000 ab.				da 50.001 a 100.000 ab.			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Piemonte	251	1,2	15,1	4,0	46	22,2	42,2	26,7	6	33,3	83,3	50,0
Valle d'Aosta	20	0,0	15,0	4,4	1	0,0	0,0	0,0	—	—	—	—
Lombardia	659	0,8	20,5	25,0	121	16,5	46,3	14,1	11	54,5	63,6	18,2
Trentino-Alto Adige	91	4,4	16,5	6,6	8	12,5	50,0	37,5	1	0,0	100	0,0
Veneto	236	1,7	25,0	5,1	68	10,3	53,0	8,8	3	33,3	66,7	0,0
Friuli-Venezia Giulia	70	13,4	25,6	15,9	18	5,6	44,5	11,1	1	100	0,0	0,0
Liguria	65	7,7	21,5	4,6	20	40,0	30,0	25,0	2	0,0	50,0	50,0
Emilia-Romagna	116	2,6	36,2	7,8	53	17,0	54,7	18,9	4	50,0	50,0	25,0
Toscana	86	4,7	20,9	4,7	66	24,3	50,0	21,2	9	66,7	33,3	0,0
Umbria	20	0,0	15,0	0,0	14	7,2	57,2	21,4	1	0,0	0,0	0,0
Marche	63	1,6	29,0	8,1	24	25,0	41,7	12,5	3	66,7	66,7	0,0
Lazio	124	0,8	13,3	4,2	49	18,4	38,8	8,2	2	0,0	0,0	0,0
Abruzzo	62	7,9	23,8	6,4	14	0,0	28,6	0,0	3	66,7	66,7	66,7
Molise	20	0,0	35,0	10,0	3	33,3	66,7	0,0	—	—	—	—
Campania	189	12,2	13,8	9,5	75	21,3	30,7	18,7	15	73,3	46,7	26,7
Puglia	112	3,6	15,2	2,7	87	17,2	35,6	12,6	8	62,5	25,0	25,0
Basilicata	31	3,2	16,1	3,2	10	0,0	30,0	20,0	1	0,0	00	0,0
Calabria	122	0,8	30,3	10,7	27	3,7	37,0	18,5	3	33,3	66,7	0,0
Sicilia	147	2,0	12,9	4,8	90	2,2	24,4	2,2	6	16,7	33,7	50,0
Sardegna	116	3,5	7,8	6,0	21	28,6	47,6	14,3	—	—	—	—
Nord-ovest	995	1,3	19,1	4,7	188	20,3	43,3	18,2	19	42,1	68,4	31,6
Nord-est	513	4,2	26,1	7,6	147	12,3	52,4	14,3	9	44,5	55,6	11,1
Centro	293	2,1	19,1	4,9	153	21,6	45,8	15,7	15	53,3	33,3	0,0
Sud	536	6,3	21,0	7,6	216	15,3	34,3	14,8	30	63,3	50,0	23,3
Isole	263	2,7	10,6	5,3	111	7,2	28,8	4,5	6	16,7	33,3	50,0
ITALIA	2.600	3,2	20,1	6,0	815	16,2	41,2	14,5	79	50,6	50,6	21,5

Fonte: ISTAT.

TAVOLA 5.

COMUNI SOGGETTI AD EQUO CANONE

da 100.001 a 250.000 ab.				da 250.001 a 400.000 ab.				oltre 400.000 ab.				Totale comuni			
A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
2	100	50,0	50,0	—	—	—	—	1	0,0	100	100	306	5,6	20,9	8,5
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	0,0	14,3	23,8
3	33,3	66,7	33,3	—	—	—	—	1	100	100	100	795	4,2	25,3	6,3
1	0,0	100	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	101	5,0	20,8	3,9
2	0,0	100	50,0	2	100	100	100	—	—	—	—	311	4,5	32,5	6,8
1	0,0	100	100	1	—	0,0	0,0	—	—	—	—	91	12,6	29,9	15,5
1	100	0,0	0,0	—	—	—	—	1	100	100	0,0	89	16,9	24,7	10,1
8	50,0	62,5	37,5	—	—	—	—	1	100	100	100	182	10,4	43,4	13,2
3	100	100	0,0	—	—	—	—	1	100	0,0	0,0	165	18,2	34,6	10,9
2	50,0	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	37	8,1	29,7	8,1
1	0,0	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	91	10,0	33,3	1,3
—	—	—	—	—	—	—	—	1	100	100	100	176	6,4	20,9	10,9
1	100	0,0	100	—	—	—	—	—	—	—	—	80	70,4	25,9	8,0
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	23	4,4	39,1	7,1
1	100	100	0,0	—	—	—	—	1	100	0,0	100	281	14,5	20,3	9,9
2	100	100	0,0	1	0,0	0,0	0,0	—	—	—	—	210	12,4	24,8	8,7
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	42	2,4	21,4	12,4
2	0,0	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	154	2,0	31,8	6,3
1	0,0	0,0	0,0	1	100	00	100	2	0,0	0,0	0,0	247	2,8	17,8	6,7
2	50,0	50,0	50,0	—	—	—	—	—	—	—	—	139	7,9	14,4	5,9
6	66,7	50,0	33,3	—	—	—	—	3	66,7	100	33,7	1.211	4,5	23,9	5,2
12	33,3	75,0	41,7	3	66,7	66,7	66,7	1	100	100	100	685	7,3	33,1	8,2
6	66,7	50,0	0,0	—	—	—	—	2	100	50,0	50,0	469	11,4	28,9	6,2
6	66,7	50,0	0,0	1	0,0	0,0	0,0	1	100	100	100	790	11,5	26,0	8,3
3	33,3	33,3	33,3	1	100	100	100	2	0,0	0,0	0,0	386	4,7	16,6	6,2
33	51,5	57,6	24,3	5	60,0	60,0	60,0	9	66,7	66,7	44,5	3.541	7,9	26,1	6,6

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

SITUAZIONE DEL MERCATO EDILIZIO NEI COMUNI SOGGETTI

A - numero dei comuni che hanno fornito risposta

B - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui l'offerta di alloggi in vendita si presenta normale o sostenuta

C - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui l'offerta di alloggi in locazione si presenta normale o sostenuta

Ambiti Territoriali	fino a 10.000 ab.			da 10.001 a 50.000 ab.			da 50.001 a 100.000 ab.		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Piemonte	251	44,9	39,7	46	57,8	31,1	6	83,3	16,7
Valle d'Aosta	20	40,0	50,0	1	0,0	100	—	—	—
Lombardia	659	52,7	36,6	121	67,0	28,1	11	81,8	0,0
Trentino-Alto Adige	91	53,9	40,7	8	75,0	50,0	1	100	100
Veneto	236	61,9	37,7	68	67,7	33,8	3	100	0,0
Friuli-Venezia Giulia	70	62,2	54,9	18	89,9	38,9	1	100	0,0
Liguria	65	50,8	33,9	20	35,0	0,0	2	100	50,0
Emilia-Romagna	116	67,2	39,7	53	81,1	22,6	4	75,0	25,0
Toscana	86	62,8	30,2	66	74,3	16,7	9	77,8	0,0
Umbria	20	60,0	30,0	14	85,7	28,6	1	100	100
Marche	63	72,6	32,3	24	62,5	33,3	3	100	0,0
Lazio	124	36,9	35,0	49	57,2	30,6	2	50,0	0,0
Abruzzo	62	47,6	36,5	14	57,1	35,7	3	66,7	33,3
Molise	20	50,0	50,0	3	100	33,3	—	—	—
Campania	189	36,0	43,9	75	48,0	46,7	15	33,3	20,0
Puglia	112	40,2	50,9	87	60,9	37,9	8	62,5	25,0
Basilicata	31	48,4	48,4	10	20,8	30,0	1	100	100
Calabria	122	34,4	41,8	27	40,7	51,9	3	66,7	33,3
Sicilia	147	38,8	46,3	90	50,0	48,9	6	83,3	33,3
Sardegna	116	26,0	37,1	21	60,9	19,1	—	—	—
Nord-ovest	995	50,3	37,5	188	61,0	26,2	19	84,2	10,5
Nord-est	513	61,7	41,3	147	75,5	31,3	9	88,9	22,7
Centro	293	53,8	32,6	153	68,0	24,8	15	80,0	6,7
Sud	536	39,1	44,5	216	52,3	42,1	30	50,0	26,7
Isole	263	33,1	42,2	111	52,3	43,2	6	83,3	33,3
ITALIA	2.600	48,9	39,6	815	61,5	33,6	79	70,9	19,0

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 6.

D EQUO CANONE

da 100.001 a 250.000 ab.			da 250.001 a 400.000 ab.			oltre 400.000 ab.			Totale comuni		
A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
2	50,0	0,0	—	—	—	1	100	0,0	306	47,7	37,6
—	—	—	—	—	—	—	—	—	21	38,1	52,4
3	67,7	0,0	—	—	—	1	100	0,0	795	55,4	34,6
1	100	0,0	—	—	—	—	—	—	101	56,4	41,6
2	100	0,0	2	100	0,0	—	—	—	311	64,0	36,0
1	100	100	1	0,0	0,0	—	—	—	91	67,0	51,5
1	100	0,0	—	—	—	1	0,0	100	89	44,3	27,0
8	100	12,5	—	—	—	1	100	0,0	182	73,1	33,0
3	33,3	33,3	—	—	—	1	100	0,0	165	67,9	23,0
2	50,0	0,0	—	—	—	—	—	—	37	70,3	29,7
1	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	91	70,0	31,1
—	—	—	—	—	—	1	100	0,0	176	43,0	33,1
1	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—	80	6,2	35,8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	23	56,5	47,8
1	100	100	—	—	—	1	100	100	281	39,5	43,8
2	50,0	0,0	1	100	0,0	—	—	—	210	50,0	43,8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	42	42,9	45,2
2	100	0,0	—	—	—	—	—	—	154	37,0	42,9
1	0,0	0,0	1	100	100	2	50,0	0,0	247	44,1	46,6
2	50,0	50,0	—	—	—	—	—	—	139	31,7	34,5
6	66,7	0,0	—	—	—	3	66,7	33,3	1.211	52,6	35,1
12	100	16,7	3	66,7	0,0	1	100	0,0	685	65,7	38,3
6	33,3	16,7	—	—	—	2	100	0,0	469	59,3	28,9
6	66,7	16,7	1	100	0,0	1	100	100	790	43,5	43,0
3	33,3	33,3	1	100	100	2	50,0	0,0	386	39,6	42,2
33	69,7	15,2	5	80,0	20,0	9	77,8	22,2	3.541	52,6	37,5

Su 3.541 comuni soggetti all'equo canone solo 312 hanno ritenuto opportuno procedere ad un censimento del patrimonio abitativo inutilizzato: di essi solo 61 hanno concluso l'indagine (4) mentre 251 hanno avviato il censimento. Va rilevato anche che ben 1.644 comuni hanno risposto di non ritenere necessaria tale indagine.

Si può per altro constatare che nessun comune appartenente alle tre classi di ampiezza superiore compare tra le 61 amministrazioni che hanno effettuato il censimento, mentre quasi tutti i comuni appartenenti a dette classi hanno una rilevazione in corso o sono in procinto di effettuarla (5).

Le Regioni con un maggior numero di comuni che hanno effettuato il censimento delle abitazioni inutilizzate sono l'Emilia-Romagna e la Toscana, seguite da Umbria, Piemonte, Lombardia e Trentino-Alto Adige: le prime tre sono anche quelle che presentano il maggior numero di comuni con l'indagine in corso di svolgimento.

6. *Andamento del mercato edilizio.*

Le tavole 5 e 6 forniscono invece un quadro delle risposte qualitative dei comuni circa l'andamento del mercato edilizio: in particolare, la tavola 5 riguarda le valutazioni circa lo stato degli sfratti, delle vendite frazionate e del frazionamento delle unità immobiliari; la tavola 6 riguarda invece la valutazione circa lo stato dell'offerta di abitazioni in vendita e in locazione.

Per quanto riguarda gli sfratti, poco meno dell'8 per cento dei comuni ha dato una valutazione di notevole entità o di particolare gravità. Questo dato risulta però più interessante se disaggregato per classi di ampiezza: cinque delle nove città sopra 400.000 abitanti (Milano, Firenze, Genova, Bologna e Roma); due delle cinque della classe immediatamente inferiore (Venezia e Verona); 15 delle 33 ricadenti nella classe tra 100.000 e 250.000 abitanti; 37 delle 79 città fra i 50.000 e i 100.000 abitanti hanno valutato il fenomeno « di notevole e particolare gravità ». La bassa media nazionale dovrebbe dunque attribuirsi alla situazione « di trascurabile e modesta

(4) Si tratta dei comuni di Sestriere, Strambino, Candelo, Crescentino, Quarona, Varallo, Divignano, Roccavione, Bogliasco, Viggù, Molteno, Pescate, Albairate, Casarile, Cesano Maderno, Garbagnate Milanese, Lodi, Castro, Bovezzo, Coccaglio, Corte Franca, Roè Volciano, Sabbio Chiese, Vestone, Gambolò, Sannazzaro de' Burgondi, Vigevano, Palazzo Pignano, Questello, Laives, Vipiteno, Riva del Garda, Farra di Soligo, Cavarzere, Montagnana, Villa del Conte, Traversetolo, Spilamberto, Castel San Pietro Terme, San Pietro in Casale, Fusignano, Gambettola, Offida, Calenzano, Certaldo, Impruneta, Pontassieve, Sesto Fiorentino, Montescudaio, Montalcino, Sovicille, Orvieto, Dugenta, Ariano Irpino, Praiano, Deliceto, Isole Tremiti, Palagiano, Vibo Valentia, Porto Torres, Putifigari.

(5) A proposito del censimento delle abitazioni non utilizzate, alcuni dei comuni che avevano risposto, nel questionario del Ministero dell'interno, di avere tale indagine in corso di svolgimento, sono invece risultati, nella indagine del Ministero dei lavori pubblici, tra quelli che avevano già concluso il censimento. Ciò a causa della sfasatura temporale con cui le due indagini hanno proceduto. Tali comuni sono: Roma (limitatamente ad alcune circoscrizioni), Bologna, Bolzano, Parma, Pisa e Caltanissetta.

entità» degli sfratti presente nella grande maggioranza dei comuni appartenenti alle classi di ampiezza inferiori.

Anche l'andamento delle vendite frazionate e del frazionamento delle unità immobiliari sembra di elevata consistenza soprattutto nelle grandi città del nord-ovest, del nord-est e del meridione e comunque in tutti i comuni capoluogo.

Per quanto riguarda l'offerta delle abitazioni, in vendita o in locazione (tavola 6), sembrerebbe emergere come tendenza dominante un sostenuto andamento del mercato delle vendite ed una staticità, a livelli assai bassi, del mercato delle locazioni. Questa tendenza risulterebbe confermata dalle altre indagini (Censis, Cresme) riportate nei paragrafi successivi.

La tavola 7 fornisce infine le risposte alle stesse domande qualitative, sull'andamento del mercato edilizio, da parte dei comuni non soggetti alla disciplina dell'equo canone.

Come si è già ricordato, si tratta dei comuni fino a 5.000 abitanti e con tassi di incremento demografico inferiore a quello medio nazionale. Hanno risposto 4.478 comuni su 4.519.

Ottantanove comuni hanno affermato che la situazione degli sfratti presenta carattere di notevole entità e di particolare gravità; 295 hanno affermato che sono in atto elevati processi di frazionamento delle unità immobiliari e 410 che le vendite frazionate presentano un livello di media ed elevata consistenza. Più rilevante è il numero dei comuni che ha affermato che l'andamento delle vendite di alloggi (29,2 per cento) e delle locazioni (32,3 per cento) si presenta normale o sostenuto.

Il dato più rilevante sembra però essere quello fornito dalla colonna G: 890 comuni, cioè il 21,9 per cento, hanno affermato che si è in presenza di una tendenza ad un « incremento abnorme dei canoni di locazione ». (6) Tale dato sembra essere maggiormente presente nelle circoscrizioni del centro e del meridione con le punte massime nelle regioni insulari.

7. — Conclusioni.

In sintesi, dal complesso delle risposte sembra potersi ricavare che:

a) la maggior parte delle amministrazioni comunali ha provveduto a suddividere il proprio territorio nelle zone previste dall'articolo 18, così da consentire l'utilizzazione del parametro relativo alla ubicazione;

b) un numero limitato di amministrazioni ha ritenuto di dover fare ricorso alla individuazione dei comparti e degli edifici particolarmente degradati; quasi tutte le grandi città l'hanno effettuata. Il criterio maggiormente seguito è stato quello della perimetrazione grafica;

(6) La domanda del questionario era formulata nel modo seguente: « Per i nuovi contratti di locazione si rilevano tendenze all'aumento abnorme dei canoni? ». Le possibilità erano di risposta affermativa o negativa.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 7.

SITUAZIONE DEL MERCATO EDILIZIO NEI COMUNI NON SOGGETTI
AD EQUO CANONE

- A - numero dei comuni che hanno fornito risposta
 B - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui la situazione degli sfratti si presenta di notevole entità o di particolare gravità
 C - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui le vendite frazionate si presentano di media o di elevata consistenza
 D - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui il frazionamento delle unità immobiliari si presenta in misura elevata
 E - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui l'offerta di alloggi in vendita si presenta normale o sostenuta
 F - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui
 G - percentuale rispetto ad A dei comuni in cui la tendenza in aumento al livello dei canoni è abnorme

Ambito Territoriale	A	B	C	D	E	F	G
Piemonte	901	0,4	6,3	4,7	25,8	31,6	10,6
Valle d'Aosta	53	1,9	11,3	11,3	22,6	44,0	7,5
Lombardia	748	1,2	9,6	4,7	32,2	32,4	17,8
Trentino-Alto Adige	237	2,1	15,2	8,9	39,2	36,3	7,2
Veneto	243	1,2	12,8	4,5	34,2	34,2	26,7
Friuli-Venezia Giulia	116	5,2	10,4	19,0	23,3	21,6	10,3
Liguria	145	4,1	9,0	9,0	30,4	29,0	19,3
Emilia-Romagna	159	3,1	13,2	5,1	56,6	56,0	41,5
Toscana	121	4,1	9,1	5,8	50,4	43,0	33,9
Umbria	55	1,8	12,7	3,6	29,1	36,4	25,4
Marche	155	1,9	10,9	1,3	35,3	26,3	28,2
Lazio	198	1,0	9,4	10,9	30,7	31,2	27,7
Abruzzo	225	—	5,3	8,0	22,2	23,9	22,2
Molise	113	—	7,1	7,1	20,4	24,8	21,2
Campania	263	4,9	9,9	9,9	21,7	30,0	30,0
Puglia	46	6,5	4,3	8,7	26,1	23,9	43,5
Basilicata	89	6,8	9,0	12,4	32,6	50,6	42,7
Calabria	252	2,0	16,6	6,3	22,9	30,0	27,7
Sicilia	134	3,0	7,5	6,7	26,9	32,8	35,1
Sardegna	220	2,3	1,8	5,9	11,8	23,6	34,5
Nord-ovest	1.847	1,1	8,0	5,2	28,6	31,8	14,1
Nord-est	755	2,5	13,3	8,2	38,8	57,5	21,2
Centro	529	2,1	10,1	6,2	36,3	33,0	29,0
Sud	988	2,6	9,6	8,3	23,1	30,7	28,4
Isole	354	2,5	4,0	6,2	14,5	27,1	34,7
ITALIA	4.473	1,9	9,2	6,6	29,2	32,3	21,9

Fonte: ISTAT.

c) quasi tutti i comuni superiori a 100.000 abitanti hanno avviato il censimento delle abitazioni inutilizzate;

d) quasi tutti i comuni delle classi di ampiezza maggiori hanno valutato grave la situazione degli sfratti, e netta la tendenza del mercato ad offrire le abitazioni in vendita piuttosto che in locazione;

e) nei comuni non soggetti ad equo canone si sarebbe verificato un consistente aumento dei canoni di locazione.

Le risultanze dell'indagine, sinteticamente esposte, vanno interpretate tenendo conto, in particolare per quanto riguarda i piccoli comuni, che le risposte rivestono un carattere di mera valutazione soggettiva, sia perché espresse in maniera generica (canoni « con tendenza ad un aumento abnorme »), sia perché non suffragate da dati quantitativi (del resto non richiesti), sia infine perché manca qualsiasi elemento che permetta un confronto con la situazione precedente.

PROBLEMI CONNESSI ALLA DETERMINAZIONE DELLA CATEGORIA CATASTALE

1. — *Indagine effettuata dal Ministero delle finanze. Modalità.*

L'articolo 16 della legge prevede il coefficiente correttivo del costo base relativo alla tipologia catastale.

L'articolo è il risultato di un ampio e contrastato dibattito in Parlamento. Fu rilevato da più parti che le caratteristiche effettive delle abitazioni non sarebbero state, nella maggior parte dei casi, corrispondenti alle categorie catastali; tale situazione avrebbe dovuto comportare una serie innumerevole di richieste di modifica della tipologia catastale.

La stessa Amministrazione delle finanze aveva previsto un afflusso molto alto di richieste di informazioni riguardanti la categoria attribuita nell'accertamento catastale alle unità locate o, in pendenza di accertamento, la categoria presumibilmente attribuibile; conseguentemente ha provveduto a distribuire tempestivamente, attraverso gli uffici finanziari e comunali, appositi moduli di richiesta predisposti sia per presentazione diretta che per l'invio a mezzo posta: un'altra quota di informazioni — limitata alle sole unità già accertate — avrebbe potuto essere acquisita dagli interessati attraverso la normale consultazione degli atti.

Delle procedure previste fu anche data ampia informazione attraverso due comunicati stampa ed una notizia diffusa per televisione.

Le richieste sono pervenute a cominciare dal 1° ottobre 1978.

Entro il mese di febbraio, è stata esperita una indagine presso gli uffici tecnici erariali, intesa ad accertare in quale misura gli uffici stessi siano stati sollecitati dagli interessati e con quali ritmi essi siano stati in grado di corrispondervi. Sono state anche richieste alcune altre notizie, fra le quali in particolare quelle intese a dimensionare il fenomeno della domanda di variazione delle categorie già attribuite.

Ai fini di analizzare da un lato la quantità delle unità censite e dall'altro l'aumento delle richieste all'U.T.E. di certificazione della

tipologia catastale dopo l'entrata in vigore della legge, il Ministero delle finanze ha fornito i relativi dati per il 1976, il 1977 e il 1978.

La tabella n. 1 analizza il rapporto tra il numero delle unità immobiliari accertate nelle singole categorie dei gruppi A (abitazioni), B (alloggi collettivi) e C (commerciali e varie) e quello medio mensile delle visure.

Nel 1976 il patrimonio censito a destinazione ordinaria in Italia era pari a 23.088.336 unità. Nel 1977 sono state accatastate circa 600.000 nuove unità con un incremento del 2,6 per cento; nel 1978 le nuove unità censite ammontano a circa 500.000 con un incremento del 2,2 per cento sull'anno precedente. Le richieste di consultazione catastale, che nel 1976 erano pari complessivamente a 525.732, hanno subito nel 1977 un incremento del 10,9 per cento e nel 1978 un incremento del 29,6 per cento rispetto all'anno precedente.

2. — *Analisi dei risultati.*

Il risultato dell'indagine è stato inatteso: infatti nei 150 giorni oggetto dell'indagine stessa (1° ottobre 1978-9 marzo 1979) sono state presentate richieste, od acquisite comunque presso gli uffici informazioni, relative alla categoria catastale per circa 705.000 unità in tutto il Paese, pari ad appena il 10 per cento di quelle che — con un apprezzamento ovviamente di massima, fondato peraltro su attendibili riferimenti — si possono ritenere interessate dal regime delle locazioni con canone regolato dalla legge. Il fenomeno appare particolarmente sorprendente e, ancor più, rilevante quantitativamente per le unità ancora non sottoposte ad accertamento catastale; per solo 24.400 unità complessive, pari al 2 per cento di quelle presumibilmente da accatastare, è stata infatti richiesta la categoria catastale. Chiaramente, di fronte a incidenze così ridotte, non è sorto alcun problema in ordine alla tempestività della risposta.

I motivi di un afflusso così scarso, addirittura quasi nullo, possono essere molteplici. Naturalmente non si possono che formulare ipotesi, di verifica pressoché impossibile: ipotesi non alternative, ma concorrenti.

Si può ritenere:

a) che si siano verificati in numero non irrilevante casi di accordo bonario, forse intesi anche ad evitare una apparente complessità e astruseria del calcolo secondo le norme dettate dalla legge;

b) che molti conduttori di unità accertate abbiano accettato le informazioni derivanti da documenti loro esibiti dai rispettivi proprietari (spesso ad esempio la categoria viene riportata nel rogito d'acquisto) o addirittura quelle fornite a voce dai proprietari medesimi, che avevano dovuto acquisirle per l'applicazione dei coefficienti moltiplicatori delle rendite rapportate al 1939, ai fini della denuncia annuale dei redditi (a questa acquiescenza molti inquilini possono essere stati spinti dalla misura limitata dell'aumento mensile immediato, come regolato dall'articolo 62 per i canoni soggetti a proroga e quindi per i percettori di redditi inferiori a 8 milioni annui);

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 1

CONFRONTO TRA LE RICHIESTE DI CERTIFICAZIONE DELLA CATEGORIA CATASTALE PERVENUTE AGLI U.T.E. NEGLI ANNI 1976, 1977 e 1978.

Ambiti Territoriali (1)	1976		1977		1978		1-10-1978 1-3-1979			
	Media mensile visure		Media mensile visure		Media mensile visure					
	Unità censite - Cat. A, B e C (2)	valore assoluto (3)	% su (2) (4)	Unità censite - Cat. A, B e C (5)	Valore assoluto (6)	% su (5) (7)		Unità censite - Cat. A, B e C (8)	Valore assoluto (9)	% su B (10)
Piemonte	2.204.488	3.132	0,14	2.252.289	3.172	0,14	2.302.758	4.022	0,17	9.775
Valle d'Aosta	68.389	124	0,18	70.875	197	0,28	74.241	162	0,22	15
Lombardia	3.145.761	4.989	0,16	3.250.868	5.544	0,17	3.427.270	6.998	0,20	20.988
Trentino-Alto Adige	306.642	331	0,11	318.903	488	0,15	328.078	711	0,22	681
Veneto	1.514.086	3.807	0,25	1.607.543	4.335	0,27	1.625.177	5.160	0,32	14.899
Friuli-Venezia Giulia	486.253	1.264	0,26	500.507	1.506	0,30	515.874	1.983	0,38	3.761
Liguria	1.044.432	2.281	0,22	1.059.506	2.424	0,23	1.076.738	3.378	0,31	7.298
Emilia-Romagna	1.869.890	5.907	0,32	1.947.365	7.229	0,37	1.973.493	8.566	0,43	17.400
Toscana	1.525.690	3.880	0,25	1.558.551	4.781	0,31	1.569.728	5.738	0,36	24.923
Umbria	319.061	820	0,26	326.551	978	0,30	334.196	1.233	0,37	3.404
Marche	537.447	1.132	0,21	550.585	1.461	0,26	563.034	1.635	0,29	2.459
Lazio	2.460.480	4.474	0,18	2.522.428	4.514	0,18	2.582.622	5.545	0,21	15.355

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TAVOLA 1

Ambiti Territoriali (1)	1976		1977		1978		1-10-1978 1-3-1979			
	Unità censite - Cat. A, B e C (2)	Media mensile visure	Unità censite - Cat. A, B e C (5)	Media mensile visure	Unità censite - Cat. A, B e C (8)	Media mensile visure	Media mensile delle richieste (11)			
		valore assoluto (3)		% su (2) (4)		Valore assoluto (6)		% su (5) (7)	Valore assoluto (9)	% su B (10)
Abruzzo	476.089	927	0,19	483.690	1.200	0,25	488.239	1.384	0,28	612
Molise	190.584	489	0,26	193.829	552	0,28	197.512	681	0,34	382
Campania	2.166.511	3.288	0,15	2.201.180	2.321	0,10	2.230.888	4.468	0,20	5.883
Puglia	1.418.992	1.800	0,13	1.445.808	2.351	0,16	1.466.695	3.278	0,22	5.600
Basilicata	241.266	323	0,13	245.964	506	0,20	249.748	440	0,18	150
Calabria	705.170	797	0,11	711.703	728	0,10	723.298	1.043	0,14	1.289
Sicilia	1.955.917	3.243	0,16	1.991.057	3.331	0,17	2.027.880	4.906	0,24	4.349
Sardegna	451.520	804	0,18	457.631	951	0,21	468.966	1.609	0,34	2.737
Nord	10.639.941	21.833	0,20	11.007.866	24.896	0,23	11.323.629	30.983	0,27	74.801
Centro	4.842.678	10.306	0,21	4.958.115	11.734	0,24	5.049.580	14.151	0,28	46.141
Sud	7.605.717	11.672	0,15	7.730.862	11.940	0,15	7.853.226	17.810	0,23	21.003
ITALIA	23.088.336	43.811	0,19	23.696.833	48.569	0,20	24.226.435	62.944	0,26	141.945

Fonte: Direzione generale del catasto.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLA 2

ANALISI DELLE RICHIESTE DI CERTIFICAZIONE DELLA CATEGORIA CATASTALE PERVENUTE AGLI U.T.E. NEL PERIODO
1° OTTOBRE 1978-1° MARZO 1979.

Ambito Territoriale	Totale richieste		Richieste per unità censite - Mod. EC		Richieste per unità non censite - Mod. EN		Richieste per unità con variazione Mod. EN		Visure	
	(1)	valore assoluto (2)	% su (1) (3)	valore assoluto (4)	% su (1) (5)	valore assoluto (6)	% su (1) (7)	valore assoluto = visure x 3 (8)	% su (1) (9)	
Piemonte	48.874	1.086	2,2	1.951	4,0	767	1,6	45.070	92,2	
Valle d'Aosta	74	8	10,8	1	1,4	—	—	65	87,8	
Lombardia	104.939	661	0,6	4.888	4,7	865	0,8	98.525	93,9	
Trentino-Alto Adige	3.406	83	2,4	60	1,8	12	0,4	3.251	95,4	
Veneto	74.495	940	1,3	1.193	1,6	122	0,2	72.240	96,9	
Friuli-Venezia Giulia	18.726	3.435	18,4	404	2,2	78	0,5	14.809	78,9	
Liguria	36.492	1.892	5,2	172	0,5	47	0,1	34.381	94,2	
Emilia-Romagna	86.999	650	0,7	856	1,0	448	0,5	85.045	97,8	
Toscana	124.613	1.713	1,4	814	0,7	1.213	1,0	120.873	96,9	
Umbria	17.022	1.987	11,6	200	1,2	145	0,9	14.690	86,3	
Marche	12.293	461	3,8	165	1,3	15	0,1	11.652	94,8	
Lazio	76.777	1.420	1,8	5.386	7,0	552	0,7	69.419	90,5	

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TAVOLA 2

Ambito Territoriale	Totale richieste		Richieste censite - Mod. EC		Richieste per unità non censite - Mod. EN		Richieste per unità con variazione Mod. EN		Visure		
	(1)	valore assoluto (2)	% su (1) (3)	valore assoluto (4)	% su (1) (5)	valore assoluto (6)	% su (1) (7)	valore assoluto = visure x 3 (8)	% su (1) (9)		
Abruzzo	3.058	180	5,9	263	8,6	23	0,8	2.592	84,7		
Molise	1.912	403	21,0	4	0,2	5	0,3	1.500	78,5		
Campania	29.416	437	1,5	725	2,5	109	0,4	28.145	95,6		
Puglia	28.000	140	0,5	1.011	3,6	62	0,2	26.787	95,7		
Basilicata	752	15	2,0	30	4,0	—	—	707	94,0		
Calabria	6.446	269	4,2	321	5,0	—	—	5.856	90,8		
Sicilia	21.744	1.763	8,1	860	4,0	40	0,2	19.081	87,7		
Sardegna	13.686	181	1,3	521	3,7	133	1,0	12.851	94,0		
Nord	374.005	8.755	2,3	9.525	2,5	2.339	0,6	353.386	94,6		
Centro	230.705	5.581	2,4	6.565	2,8	1.925	0,8	216.634	94,0		
Sud	105.014	3.388	3,2	3.735	3,6	372	0,3	97.519	92,9		
ITALIA	709.724	17.724	2,5	19.825	2,8	4.636	0,6	667.539	94,1		

Fonte: Direzione generale del catasto.

c) che molti interessati — dell'una e dell'altra parte — abbiano preferito rinviare la definizione del canone, in attesa di veder chiariti taluni aspetti normativi di incerta interpretazione;

d) che abbia assunto gran peso l'intermediazione di professionisti ed agenzie, a cui sia stata commessa dalle parti l'intera determinazione del canone — a partire dalla misura delle superfici — e che questi, considerata la relativa facilità dell'attribuzione della sola categoria, abbiano proceduto d'iniziativa, evitando di richiederla agli Uffici.

Quest'ultima ipotesi, che può sembrare meno convincente di altre, è suggerita e quasi imposta dalla considerazione del limitatissimo flusso di richieste specifiche di attribuzione della categoria presunta a unità non ancora accertate: è questo, invero, il fenomeno meno comprensibile. Esso può forse riportarsi anche alla prevalenza, nel non accertato, delle abitazioni di costruzione più recente e pertanto con affitti già molto elevati e suscettibili di diminuzione, in applicazione dell'equo canone; alla conseguente tendenza a transigere senza troppo scendere in particolari da parte dei conduttori, tanto più in presenza di tipologie molto facilmente identificabili.

Di queste ultime richieste, una quota abbastanza rilevante — ma va ricordata la scarsissima consistenza, pari al 2 per cento dell'entità in assoluto — e cioè il 16 per cento circa, si riferisce a unità indicate come variate. Da notare anche che la media mensile delle richieste di variazione nei due semestri dell'anno 1978, rapportata a quella del 1977 (anno in cui era ancora poco sensibile la suggestione della futura legge) non indica una marcata propensione della proprietà a chiedere la variazione in seguito ad eventuali lavori di miglioramento. Va detto peraltro che l'Amministrazione ha suggerito agli Uffici una estrema cautela al riguardo, motivata non soltanto dalla disparità della posizione dei due contraenti (solo il proprietario può chiedere la variazione e può innescare — in caso di discordanza con la proposta dell'Ufficio — un procedimento di contenzioso censuario), ma altresì dalla prevalenza dello effetto delle migliorie sulla classe anziché sulla categoria attribuita all'unità immobiliare.

Nessuna indagine si è potuta ovviamente svolgere sulla congruità attuale della categoria attribuita probabilmente in tempi lontani e rispetto a situazioni individuali ed ambientali anche molto diverse; ma è evidente che la possibilità di corrispondere a tale interrogativo equivarrebbe da un lato ad un giudizio sull'istituto, dall'altro alla revisione integrale dell'accertamento portato a catasto. Le questioni più gravi, secondo quanto è stato segnalato dagli Uffici, riguardano taluni sporadici casi di quadri di classifica incompleti, cioè mancati di qualche categoria per non aver potuto l'ufficio seguire tempestivamente uno sviluppo impetuoso e perciò con classamento eseguito in parte per parificazione (il risultato può essere quasi ininfluenza sotto il profilo tributario, non lo è ovviamente per l'applicazione dell'articolo 16): si tratta in genere di comuni posti nelle cinture delle grandi città.

Si temeva anche che la mancanza di riferimento alla classe catastale, oltre che alla categoria, potesse portare a notevole pregiudizio, come sembrava suggerito da un certo numero di scavalcamenti di tariffe di classi elevate di categorie inferiori rispetto a quelle di classe bassa di categorie superiori. Una indagine campionaria su 88 zone censuarie relative a 38 fra capoluoghi di provincia e centri non capoluoghi superiori ai 50.000 abitanti ha permesso di constatare che il fenomeno ha una incidenza reale non superiore al 3,10 per cento.

LE CONTROVERSIE GIUDIZIARIE

1. — *Indagine effettuata dal Ministero di grazia e giustizia. Modalità*

Due questionari sono stati inviati, tramite le Corti d'Appello, a tutte le Preture e gli Uffici di conciliazione (il primo riguardante gli immobili destinati ad uso di abitazione, il secondo relativo agli immobili destinati ad uso diverso) per poter analizzare l'entità complessiva delle cause iniziate nei primi 6 mesi dall'entrata in vigore della legge nonché l'entità e la frequenza delle controversie ripartite in ragione del loro oggetto.

Sono state individuate alcune situazioni più significative sia per gli immobili adibiti ad uso di abitazione (durata della locazione, determinazione o integrazione del canone, rilascio dell'immobile per morosità o per recesso, patti contrari alla legge, risoluzione per uso diverso) sia per gli immobili adibiti ad uso diverso (durata della locazione, aumento del canone, rilascio dell'immobile per morosità o per mancato rinnovo, indennità per l'avviamento, prelazione, riscatto, risoluzione per uso diverso).

È stato, inoltre, richiesto il numero delle procedure esaurite per l'avvenuta conciliazione delle parti.

Ai questionari hanno risposto tutti gli uffici giudiziari, ad eccezione di alcuni compresi nei circondari dei seguenti Tribunali: Foggia, Messina, Reggio Calabria, Caltanissetta, Prato, Lecco, Monza, Sondrio e Varese.

2. — *Risultati dell'indagine.*

Le indagini sono state effettuate con riferimento al 30 novembre 1978, al 31 dicembre 1978 ed al 31 gennaio 1979.

Per gli immobili adibiti ad uso di abitazione fino al 30 novembre 1978, erano state iscritte 10.035 cause, al 31 dicembre dello

stesso anno risultavano, invece, iscritte 14.999 cause con un incremento pari al 49,5 per cento, fino al 31 gennaio 1979 sono state, infine, iscritte 21.122 cause con un incremento del 48,8 per cento rispetto al mese precedente e del 110 per cento rispetto al novembre 1978.

Dal prospetto dei dati complessivi emerge in maniera molto evidente che l'unico dato significativo riguarda le controversie concernenti il rilascio dell'immobile per morosità del conduttore (fino al 31 gennaio 1979 erano state iscritte a ruolo n. 6.459 cause pari al 30,5 per cento delle cause complessivamente iscritte) nonché quelle concernenti il rilascio dell'immobile per recesso del locatore ai sensi dell'articolo 59 della legge (fino al 31 gennaio 1979 erano state iscritte a ruolo n. 12.500 cause pari al 59,2 per cento del totale).

Nei primi sei mesi di applicazione della legge sono stati quindi iniziati circa 19.000 provvedimenti per il rilascio dell'immobile locato. Si tratta, come si è detto, del dato più consistente, comprensivo del 90 per cento circa delle controversie iscritte a ruolo. Per una migliore valutazione di questo dato occorre tener presente che si tratta di domande iscritte a ruolo e non di provvedimenti presi dal giudice: non è possibile per il momento sapere in che percentuale tali domande saranno accolte, avuto riguardo al breve tempo trascorso dal luglio 1978.

Questo dato può essere confrontato con gli stessi dati riferentisi agli anni precedenti all'entrata in vigore della legge, con l'avvertenza che questi ultimi riguardano non sei mesi ma l'intero arco dei dodici mesi.

Nell'anno 1975 erano stati iniziati 52.306 procedimenti per rilascio; nel 1976, 65.613 procedimenti; nel 1977, 72.677 procedimenti. Dal raffronto di questi dati con quello relativo ai primi sei mesi successivi alla legge, si rileva un notevole decremento delle domande di rilascio, probabilmente riferibile alla intenzione delle parti di acquisire sufficienti elementi di valutazione degli effetti della nuova disciplina sia sul piano economico che sul piano giuridico. Si può anche ritenere che tale disciplina, adeguando la misura del canone ad una realtà economica obiettiva in modo da renderlo « equo », ha contribuito a far cessare in molti casi l'interesse ad instaurare una controversia giudiziaria.

Quasi irrilevanti appaiono, invece, i dati assoluti relativi alle controversie concernenti la durata della locazione, la determinazione del canone, l'integrazione per riparazioni straordinarie, i patti contrari alla legge e la risoluzione del contratto per uso dell'immobile diverso da quello pattuito, soprattutto se si tiene conto che questi dati riguardano l'intero Paese.

Si deve anche in questo caso rilevare che il numero estremamente basso di ricorsi al giudice è necessariamente influenzato dal periodo di tempo particolarmente breve trascorso dalla entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda gli immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, i dati relativi ai primi sei mesi di applicazione della legge, appaiono ancor meno consistenti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLE RIASSUNTIVE

A) CONTROVERSIE RELATIVE AD IMMOBILI ADIBITI AD USO DI ABITAZIONE

Oggetto della controversia	Controversie iscritte a ruolo					
	sino al 30-11-1978		sino al 31-12-1978		sino al 31-1-1979	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1) Durata della locazione . . .	349	43,3	568	70,5	805	3,8
2) Determinazione	243	24,9	523	53,6	976	4,6
3) Integrazione del canone per riparazioni straordinarie . .	16	25	41	64	64	0,3
4) Rilascio dell'immobile per morosità del conduttore . .	3.604	55,8	4.973	77	6.459	30,5
5) Rilascio dell'immobile per recesso del locatore	5.671	45,4	8.670	69,4	12.500	59,2
6) Nullità di patti contrari alla legge	61	40,1	96	63,2	152	0,7
7) Risoluzione del contratto per uso diverso da quello pattuito	91	54,8	128	17,1	166	0,8
TOTALE . . .	10.035	47,5	14.999	71	21.122	99,9

N. B. Le colonne 1, 3 e 5 indicano il numero complessivo delle controversie, per ciascun tipo, iscritte a ruolo rispettivamente sino alle date dal 30 novembre 1978, 31 dicembre 1978 e 31 gennaio 1979. Le colonne 2 e 4 indicano la percentuale delle controversie iscritte a ruolo rispettivamente sino al 30 novembre ed al 31 dicembre 1978 sul numero complessivo di quelle iscritte a ruolo sino al 31 gennaio 1979. La colonna 6 indica la percentuale di ciascun tipo di controversie sul numero complessivo delle controversie iscritte a ruolo sino al 31 gennaio 1979.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TAVOLE RIASSUNTIVE

B) CONTROVERSIE RELATIVE AD IMMOBILI ADIBITI AD USO DIVERSO

Oggetto della controversia	Controversie iscritte a ruolo					
	sino al 30-11-1978		sino al 31-12-1978		sino al 31-1-1979	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1) Durata della locazione . . .	73	63,5	98	85,2	115	3,6
2) Aumento del canone . . .	21	33,3	37	58,7	63	2
3) Rilascio dell'immobile per morosità	692	51,9	1.028	77,1	1.334	41,6
4) Rilascio dell'immobile per mancato rinnovo del contratto	611	40,9	1.025	68,6	1.494	46,5
5) Indennità per perdita dello avviamento commerciale . .	16	61,6	21	80,1	26	0,8
6) Esercizio del diritto di prelazione	17	38,6	38	86,4	44	1,4
7) Esercizio del diritto di riscatto	33	60	44	80	55	1,7
8) Risoluzione del contratto per uso diverso dal pattuito .	37	47,4	53	68	78	2,4
TOTALE . . .	1.500	46,7	2.344	73	3.209	100

N. B. Le colonne 1, 3 e 5 indicano il numero complessivo delle controversie, per ciascun tipo, iscritte a ruolo rispettivamente sino alle date del 30 novembre 1978, 31 dicembre 1978 e 31 gennaio 1979. Le colonne 2 e 4 indicano la percentuale delle controversie iscritte a ruolo rispettivamente sino al 30 novembre ed al 31 dicembre 1978 sul numero complessivo di quelle iscritte a ruolo sino al 31 gennaio 1979. La colonna 6 indica la percentuale di ciascun tipo di controversie sul numero complessivo delle controversie iscritte a ruolo sino al 31 gennaio 1979.

Infatti, fino al 30 novembre 1978 erano state iscritte a ruolo 1.500 cause; al 31 dicembre 1978, 2.344 cause; fino al 31 gennaio 1979, complessivamente 3.209 cause.

Anche di queste controversie il maggior numero riguarda le domande di rilascio per morosità (1.334, pari al 41,6 per cento del numero complessivo delle domande) e quelle di rilascio per cessazione del rapporto (1.494, pari al 46,5 per cento).

Negli anni 1975, 1976 e 1977 erano stati iniziati rispettivamente 5.423, 6.765 e 6.603 procedimenti per rilascio; dal confronto può desumersi che, rapportato a dodici mesi, il dato relativo ai procedimenti iscritti dopo l'entrata in vigore della legge non ha subito incremento.

La modifica apportata dal Parlamento all'articolo 73, sembra aver eliminato sul nascere la possibilità di un esercizio indiscriminato della facoltà di recesso concessa ai locatori per i contratti in corso.

Anche dall'indagine effettuata dall'ISTAT sulla conflittualità tra locatore e conduttore risulta che solo nel 6,7 per cento dei casi esiste tra le parti un conflitto di opinioni che potrebbe sfociare in una controversia giudiziaria; queste indicazioni inducono a ritenere che anche nel futuro il numero delle controversie dovrebbe permanere su valori contenuti.

Altro dato confortante è fornito dal numero crescente di tentativi di conciliazione esauriti con esito positivo: questi erano 372 sino al 30 novembre 1978, 840 fino al 31 dicembre 1978 (con un incremento del 126 per cento rispetto al mese precedente) e 1652 sino al 31 gennaio 1979 (con un incremento del 97 per cento rispetto al mese precedente e del 344 per cento rispetto al novembre 1978).

Conclusivamente si deve rilevare che i dati sinora emersi inducono a ritenere che le parti interessate si sono finora avvalse degli organi giudiziari solo in via eccezionale, in questo certamente facilitate dall'opera di consulenza, chiarificazione e consiglio che è stata espletata dagli organi di informazione e dalle rispettive associazioni che, come è doveroso sottolineare, piuttosto che acuire i certamente possibili contrasti, hanno contribuito, con impegno acuto e costante, prima a rendere più agevole la comprensione della legge e poi ad attenuare e risolvere i contrasti di opinione.

EFFETTI SUL MERCATO IMMOBILIARE

1. — *Indagine effettuata dal Ministero dei lavori pubblici. Modalità.*

In che misura la nuova disciplina prevista dalla legge può incidere sul mercato immobiliare ed in particolare sulla domanda, sull'offerta, sul sistema dei prezzi, sul rendimento degli immobili?

Tentare di dare una valutazione al riguardo dopo solo pochi mesi dalla entrata in vigore della legge risulta quanto mai difficile, e per molti aspetti anche di scarso significato.

Ciò per diverse ragioni: non è, infatti, sempre possibile isolare gli effetti connessi all'applicazione della legge da tutte le altre variabili che influiscono sul mercato immobiliare; il periodo di applicazione della legge è troppo breve perché essa abbia potuto esplicitare tutti i suoi effetti; è possibile infine che alcuni effetti sul mercato immobiliare si siano già prodotti nello stesso periodo di gestazione della legge.

Tuttavia, nonostante i limiti connessi a tale valutazione e le incertezze e le carenze che caratterizzano il sistema delle informazioni al riguardo, si è ritenuto opportuno svolgere qualche considerazione su alcuni fenomeni in qualche modo collegati con la applicazione della legge sull'equo canone. In particolare tale analisi, condotta dal Ministero dei lavori pubblici, riguarda per il patrimonio abitativo: *a)* l'andamento dei prezzi di vendita; *b)* la struttura dell'offerta immobiliare; *c)* le modifiche sull'utilizzazione dell'unità immobiliare; *d)* un modello di investimento e di disinvestimento immobiliare in regime di equo canone.

Per supplire alle carenze di informazione ufficiale in proposito, si è dovuto ricorrere, come già detto, ai risultati di indagini svolte, con metodi spediti ed empirici, da istituti di ricerca specializzati nel settore (CENSIS e Cresme).

Proprio per le caratteristiche delle indagini le considerazioni svolte in seguito vanno lette con doverosa prudenza; tuttavia, anche se i « livelli assoluti » dei risultati presentano ampi margini di errore, il « senso » ed il « segno » che derivano dagli stessi possono essere ritenuti come indicativi delle tendenze che sembrerebbero essere connesse all'applicazione del nuovo regime.

2. — *Andamento dei prezzi di vendita delle abitazioni.*

Per esaminare l'andamento del mercato immobiliare ci si è avvalsi di una analisi relativa al triennio 1976-78, effettuata dal CENSIS, dei prezzi di vendita stimati sulla base valutativa delle effettive transazioni (7).

Da tale analisi è emerso che i più alti valori di mercato in campo nazionale si registrano nelle due maggiori aree metropolitane (Roma e Milano) come pure nei comuni turistici di maggiore pregio; i prezzi di vendita, in questi ambiti territoriali, risulterebbero peraltro stabilizzati ai livelli del 1977 per quanto riguarda sia gli usi abitativi che quelli non abitativi (tabella 1).

In costante crescita invece risultano i prezzi di vendita nelle aree periferiche e nei comuni limitrofi delle due grandi aree metropolitane. Tale tendenza sarebbe determinata da un duplice motivo: ad un « effetto di trascinamento » verso l'alto, in relazione ai valori delle aree centrali, si sommerebbero gli effetti dell'aumento della domanda di case in proprietà ai prezzi di mercato più bassi da parte di operatori-famiglia insoddisfatti dalla restrizione della offerta in locazione.

Rispetto alle due aree metropolitane già viste, si rileva che differente è la situazione delle altre grandi città (con oltre 400.000 abitanti) dove continua, pur subendo un certo « rallentamento », la tendenza al rialzo, particolarmente accentuata per gli usi non abitativi nelle aree centrali.

A puro titolo esemplificativo delle differenziazioni territoriali fra le grandi città italiane, il CENSIS ha costruito un indicatore di divario puramente teorico: attribuito ad ogni città considerata un valore medio teorico (8) dei prezzi di vendita a metro quadrato per abitazioni, è stato parametrizzato tale valore rispetto ai livelli più alti corrispondenti a quelli attribuiti a Roma.

(7) Per effettuare tale analisi sono state posti a confronto le valutazioni della rivista specializzata *Il Consulente Immobiliare* effettuate alla fine di ciascun anno (autunno 1976, 1977, 1978) e riguardanti immobili nuovi, immediatamente disponibili per l'acquisto (vedi *Il Consulente Immobiliare* nn. 240, 252, 264).

(8) Tale valore corrisponde alla media aritmetica fra i valori a metro quadrato riscontrati nelle varie aree cittadine (centro, semicentro, periferia).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 1

PREZZI DI VENDITA STIMATI PER IMMOBILI DI NUOVA COSTRUZIONE (MIGLIAIA DI LIRE/ MQ.) ALLA FINE DI OGNI ANNO (AUTUNNO 1976, 1977, 1978)

CITTA	Abitazioni			Uffici			Negozzi		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro
ROMA									
Centro	900	1.200	1.200	800	1.000	1.000	1.400	1.500	1.500
Semicentro	650	800	800	—	—	—	—	—	—
Periferia	420	500	500	—	—	—	—	—	—
Dintorni	280	320	350	—	—	—	—	—	—
MILANO									
Centro	950	1.100	1.000	800	900	900	1.300	1.300	1.300
Semicentro	600	720	720	500	600	600	700	700	700
Periferia	400	550	580	310	400	400	500	500	500
Dintorni	340	400	420	300	320	400	400	400	450
TORINO									
Centro	750	800	870	480	480	800	700	700	900
Semicentro	480	520	540	400	400	500	430	430	760
Dintorni	360	450	450	—	—	—	320	320	500

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 1

CITTA	Abitazioni				Uffici			Negozzi		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978	
	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	Lire/ metro quadro	
GENOVA										
Centro	560	650	750	500	600	700	700	800	1.100	
Grande-Genova	380	450	500	—	—	—	400	500	600	
NAPOLI										
Centro	450	520	570	450	450	550	—	—	—	
Semicentro	320	360	400	—	—	—	—	—	—	
Periferia	250	300	320	—	—	—	—	—	—	
PALERMO										
Centro	410	475	550	400	400	520	450	460	—	
Semicentro	310	350	400	—	—	—	340	340	—	
Periferia	270	300	330	—	—	—	300	300	—	
VENEZIA										
Mestre	400	450	450	—	—	—	390	390	390	

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 1

CITTA	Abitazioni				Uffici				Negozzi					
	1976		1977		1976		1977		1976		1977		1978	
	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro	Lire/ metro quadro	quadro
BOLOGNA														
Centro	550	630	650	560	560	600	600	900	900	1.000				
Semicentro	390	430	500	330	330	350	450	400	400	600				
Periferia	300	340	400	—	—	—	—	330	330	410				
Provincia	245	300	350	—	—	—	—	—	—	—				
FIRENZE														
Centro	580	620	700	550	550	600	690	700	700	1.100				
Semicentro	400	480	550	—	—	—	—	500	500	800				
Periferia	330	370	400	—	—	—	—	350	350	600				
BARI														
Centro	400	460	500	—	—	—	490	—	—	—				
Semicentro	325	360	390	—	—	—	330	—	—	—				
Periferia	270	300	310	—	—	—	—	—	—	—				
CATANIA														
Centro	480	500	550	490	490	490	—	500	500	—				
Periferia	280	300	350	—	—	—	—	—	—	—				
Dintorni														

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati « Consulente Immobiliare ».

TABELLA 2

PARAMETRAZIONE DEI VALORI TEORICI DEI PREZZI DI VENDITA PER ABITAZIONI (VALORE MEDIO DI ROMA = 100)

Città	1976	1977	1978
Roma	100	100	100
Milano	102	98	95
Torino	94	84	87
Venezia	71	64	63
Genova	84	78	88
Bologna	73	66	72
Firenze	78	70	77
Napoli	60	56	60
Bari	59	53	56
Palermo	59	53	60
Catania	68	57	63

Da questa stima emerge la seguente fenomenologia:

una notevole differenziazione fra le grandi città del centro-nord (ad eccezione di Venezia-Mestre) e quelle del Mezzogiorno permarrrebbe nel periodo considerato;

il processo di allineamento ai valori più alti starebbe subendo una manovra di « ancoraggio » ai livelli del 1976: più in particolare, il differenziale con i prezzi di vendita più alti subirebbe una riduzione solo per quanto riguarda Genova, mentre permarrrebbe sui livelli di tre anni fa a Bologna, Firenze, Napoli e Palermo e tenderebbe ad aumentare a Torino, Milano, Venezia-Mestre, Bari e Catania.

Per quanto riguarda le città medio-piccole (comuni capoluoghi con meno di 80 mila e comuni con oltre 80 mila abitanti), l'analisi in questione evidenzierrebbe un costante processo di « aggancio » ai valori delle città di maggiori dimensioni urbane e demografiche, derivante dai nuovi andamenti della mobilità territoriale (tabella 3).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Livelli molto elevati si registrerebbero infine nei comuni turistici di particolare pregio, dove i prezzi di vendita si sono stabilizzati sui valori più alti delle aree storico-monumentali delle grandi città.

Per una valutazione degli andamenti effettivi dei prezzi di mercato fra il 1976 e il 1978 si è fatto anche ricorso a indicatori che, deflazionando le quote correnti, registrano le variazioni in termini reali.

Sotto questo aspetto è emerso che, in termini reali, i valori del mercato immobiliare starebbero subendo una tendenza generale alla diminuzione nelle grandi città (con l'eccezione di Genova e Palermo, del centro storico di Roma, di alcune zone periferiche e semi-periferiche) (tabella 4).

In parziale contraddizione col « trend » generale, si devono invece considerare sia i valori immobiliari nei comuni minori che gli immobili per usi non abitativi (con particolare riferimento ai negozi), i quali avrebbero subito incrementi di valore superiori al tasso medio annuo di crescita dei prezzi.

Tali tendenze risultano ancora più evidenti alla luce di un esame dettagliato degli andamenti nel triennio, scomposti nelle variazioni annuali.

Nel 1978, nelle grandi aree metropolitane (Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli, Palermo) si assisterebbe ad una riduzione in termini reali pressoché generalizzata dei prezzi di vendita delle abitazioni, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (tabella 5). Aumenti contenuti o diminuzioni si registrerebbero anche nelle città meridionali nonché nei comuni e località minori (tabella 6).

Più complessa appare la situazione per quanto riguarda gli usi non abitativi. Per gli uffici, in tutte le città esaminate (fatta eccezione per Milano) l'incremento dei prezzi di vendita è sostenuto nell'ultimo anno e supera il tasso d'inflazione, aumentando quindi in termini reali anche notevolmente (tabella 5).

Secondo il CENSIS si tratterebbe di una tendenza nuova verificatasi nell'ultimo anno, da accertare e considerare con cautela. Per i negozi infine sembrano ripetersi in maniera anche più accentuata le dinamiche dei valori di mercato per immobili ad uso ufficio.

Un ulteriore approfondimento delle tendenze del mercato immobiliare è stato condotto dal CENSIS sulla base della stima dei prezzi abitativi effettuata dalla CARIPLO per l'area milanese (9). Pur essendo riferiti a una sola area territoriale, i risultati possono considerarsi in certa misura rappresentativi della situazione di mercato che si registra nelle città di maggiore dimensione demografica, anche per l'attendibilità della fonte e l'affidabilità del metodo di rilevazione.

(9) L'area comprende la provincia di Milano e i comuni capoluoghi delle altre province lombarde.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3

PREZZI DI VENDITA STIMATI PER IMMOBILI DI NUOVA COSTRUZIONE (MIGLIAIA DI LIRE/MQ.) ALLA FINE DI OGNI ANNO (AUTUNNO 1976, 1977, 1978)

Comuni e località	Abitazioni			Uffici			Negozzi		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.	Lire/ m. quad.
Comuni capoluoghi con meno di 80 mila abitanti:									
Centro	320	480	500	320	450	450	360	600	600
Semicentro	265	350	400	240	330	—	300	450	500
Periferia									
Comuni con oltre 80 mila (esclusi quelli delle tabelle precedenti) e comuni turistici di media importanza:									
Centro	500	600	650	450	600	—	500	750	750
Periferia	300	350	400	280	350	—	390	500	650
Comuni turistici di notevole importanza:									
Centro	800	1.200	1.200	—	—	—	—	—	—
Semicentro	500	700	700	—	—	—	—	—	—
Non panoramici	360	450	450	—	—	—	—	—	—

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati « Consulente Immobiliare ».

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 4

NUMERI INDICE DEI PREZZI DI VENDITA STIMATI PER IMMOBILI DI NUOVA COSTRUZIONE ALLA FINE DEL 1978 (BASE FINE 1976=100)

CITTA	N. indice 1978 a prezzi correnti (1976 = 100)			N. indice 1978 a prezzi costanti (1976 = 100)		
	Abitazioni	Uffici	Negozi	Abitazioni	Uffici	Negozi
ROMA						
Centro	133	125	107	101	95	81
Semicentro	123	—	—	93	—	—
Periferia	119	—	—	90	—	—
Dintorni	125	—	—	95	—	—
MILANO						
Centro	105	113	100	80	85	76
Semicentro	120	120	100	91	91	76
Periferia	145	129	100	110	97	76
Dintorni	124	133	113	93	101	85
TORINO						
Centro	116	100	100	88	126	97
Semicentro	113	100	100	85	95	135
Dintorni	125	—	100	94	—	118
GENOVA						
Centro	134	140	157	101	106	119
Grande Genova	132	—	150	100	—	114
NAPOLI						
Centro	127	122	—	96	92	—
Semicentro	125	—	—	94	—	—
Periferia	128	—	—	97	—	—
PALERMO						
Centro	134	130	—	102	98	—
Semicentro	129	—	—	97	—	—
Periferia	122	—	—	109	—	—
VENEZIA						
Mestre	113	—	100	85	—	76

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 4

CITTA	N. indice 1978 a prezzi correnti (1976 = 100)			N. indice 1978 a prezzi costanti (1976 = 100)		
	Abitazioni	Uffici	Negozi	Abitazioni	Uffici	Negozi
BOLOGNA						
Centro	118	107	111	89	81	84
Semicentro	128	136	150	97	103	114
Periferia	133	—	124	101	—	94
Provincia	143	—	—	108	—	—
FIRENZE						
Centro	121	126	157	91	95	119
Semicentro	138	—	160	104	—	121
Periferia	121	—	171	92	—	130
BARI						
Centro	125	—	—	95	—	—
Semicentro	120	—	—	91	—	—
Periferia	115	—	—	87	—	—
CATANIA						
Centro	115	108	—	87	82	—
Periferia/Dintorni	125	—	—	95	—	—
<i>Comuni capoluoghi con meno di 80.000 abitanti:</i>						
Centro	156	141	167	118	106	126
Semicentro/Periferia	151	—	167	114	—	126
<i>Comuni con oltre 80.000 (esclusi i precedenti) e comuni turistici:</i>						
Centro	130	—	150	98	—	113
Periferia	133	—	167	101	—	126
<i>Comuni turistici di notevole importanza:</i>						
Centro	150	—	—	113	—	—
Semicentro	140	—	—	106	—	—
Non panoramici	125	—	—	94	—	—

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati « Consulente Immobiliare ».

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 5

VARIAZIONE DEI PREZZI DI VENDITA PER ABITAZIONI NUOVE ED IMMOBILI AD USO NON ABITATIVO ALLA FINE DI OGNI ANNO (AUTUNNO 1976, 1977, 1978) NELLE GRANDI CITTA

CITTA	VARIAZIONI A PREZZI COSTANTI		VARIAZIONE PER CENTO SULL'ANNO PRECEDENTE A PREZZI COSTANTI			
	Variazione per cento sull'anno precedente		1976-1977		1977-1978	
	1976-1977	1977-1978	Uffici	Negozi	Uffici	Negozi
ROMA						
Centro	12,9	— 10,7	5,8	— 9,3	— 10,7	— 10,7
Semicentro	4,2	— 10,6	—	—	—	—
Periferia	0,7	— 10,6	—	—	—	—
Dintorni	— 3,2	— 2,2	—	—	—	—
MILANO						
Centro	— 2,0	— 18,8	— 4,8	— 15,4	— 10,8	— 10,7
Semicentro	1,7	— 10,8	1,6	— 15,3	— 10,6	— 10,8
Periferia	16,5	— 6,0	9,4	— 15,4	— 10,9	— 10,6
Dintorni	— 0,3	— 6,5	— 9,7	— 15,3	11,4	0,3
TORINO						
Centro	— 9,7	— 2,8	— 15,4	— 15,3	49,6	14,7
Semicentro	— 8,4	— 7,3	— 15,3	— 15,3	11,5	57,6
Dintorni	5,8	— 10,8	—	— 15,3	—	39,5
GENOVA						
Centro	— 1,8	3,1	1,6	3,3	4,1	22,7
Grande Genova	0,3	— 0,8	—	5,8	—	7,3
NAPOLI						
Centro	— 2,2	— 2,0	— 15,3	—	9,2	—
Semicentro	— 4,7	— 1,0	—	—	—	—
Periferia	1,6	— 4,7	—	—	—	—
PALERMO						
Centro	— 2,0	3,5	— 15,3	— 15,3	15,9	—
Semicentro	— 4,5	2,0	—	—	—	—
Periferia	— 5,9	— 2,0	—	—	—	—
BOLOGNA						
Centro	— 3,1	— 7,9	— 15,4	— 15,3	— 4,2	— 0,8
Semicentro	— 6,7	3,8	— 10,3	— 15,2	14,9	33,9
Periferia	— 4,0	4,9	—	— 15,5	—	11,1
Provincia	3,6	4,3	—	—	—	—
FIRENZE						
Centro	— 9,5	0,8	— 7,7	— 15,3	2,8	40,1
Semicentro	1,5	2,5	—	— 15,4	—	43,0
Periferia	— 5,2	— 3,5	—	— 3,1	—	33,9

TABELLA 6

VARIAZIONE DEI PREZZI DI VENDITA PER ABITAZIONI NUOVE ALLA FINE
DI OGNI ANNO (AUTUNNO 1976-1977-1978) NEI COMUNI MINORI O NELLE LOCALITÀ
TURISTICHE

Comuni e località	Variazione a prezzi correnti		Variazione a prezzi costanti	
	Variazione per cento su anno precedente		Variazione per cento su anno precedente	
	% 1976-1977	% 1977-1978	% 1976-1977	% 1977-1978
Comuni capoluoghi con meno di 80.000 abitanti:				
Centro	50,0	4,2	26,9	— 6,9
Semicentro/Periferia	32,1	14,3	11,7	2,0
Comuni con oltre 80.000 (esclusi quelli delle tabelle precedenti) e comuni turistici:				
Centro	20,0	5,3	1,6	— 3,3
Periferia	16,7	14,3	— 1,3	2,0
Comuni turistici di notevole importanza:				
Centro	50,0	—	27,0	— 10,7
Semicentro	40,0	—	18,4	— 10,6
Non panoramici	25,0	—	5,8	— 10,8

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati « Consulente Immobiliare ».

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

L'elaborazione effettuata sui dati CARIPLO confermerebbe che dal 1974 al 1976 si è registrata a Milano una diminuzione in termini reali dei prezzi delle abitazioni nuove, più o meno marcata a seconda delle zone della città considerate. A partire dal 1977, la CARIPLO ha effettuato le proprie stime sui prezzi di vendita di costruzioni residenziali recenti e disponibili per l'utilizzo immediato (10): una volta modificate le caratteristiche del bene di riferimento, si assiste a una caduta abbastanza brusca che indica il diverso grado di apprezzamento degli alloggi di recente costruzione (ultimati da non oltre 10 anni) rispetto a quelli di nuova costruzione.

Nel 1978 si sarebbe, però, manifestata una ripresa delle quotazioni: i prezzi tornano infatti a crescere rispetto all'anno precedente a un ritmo superiore al tasso di inflazione.

La lievitazione dei valori immobiliari dell'usato nell'area milanese sarebbe inoltre confermata dai dati forniti dall'IPI (Istituto Piemontese Immobiliare): il rapporto tra prezzi degli alloggi usati (sia liberi che occupati) e prezzi degli alloggi nuovi (o ristrutturati) risulta in aumento nel periodo fine 1977-fine 1978.

La stessa tendenza è segnalata anche a Roma e a Torino: la forbice tra prezzi di vendita del nuovo e prezzi di vendita dello usato (e, sia pure in minor misura, dell'usato occupato) tende insomma a restringersi. Molto più diversificata risulta, invece, la situazione in queste città per quanto riguarda il deprezzamento dell'usato occupato rispetto al libero: il deprezzamento degli alloggi occupati varia da punte massime del 37,5 per cento a punte minime del 20 per cento; non è comunque possibile individuare una precisa tendenza del mercato nel periodo 1977-78 per l'estrema variabilità dei dati in questione.

Passando poi ad analizzare quali tendenze siano in atto nel mercato immobiliare negli ultimi mesi, sulla base dei dati forniti dalla Società Generale Immobiliare si può rilevare che all'inizio del 1979 i prezzi sono aumentati nelle grandi città in misura sensibile rispetto ai primi mesi del 1978, con percentuale di incremento generalmente superiore al tasso di inflazione.

In conclusione, sulla base delle ricerche del CENSIS, sembra possibile individuare per grandi linee la seguente fenomenologia (pur tenendo conto della difficoltà di interpretare dati per certi aspetti estremamente variabili):

i prezzi di vendita dei nuovi immobili ad uso abitativo non hanno mostrato, nelle grandi aree metropolitane, la tendenza alla depressione che si sarebbe dovuta verificare nel caso in cui l'applicazione del nuovo regime avesse prodotto, come da più parti

(10) Vale la pena di rilevare che per abitazioni aventi pari *standards* qualitativi si verificano differenze di prezzo del 30-40 per cento tra «immobili liberi» e «immobili occupati», nonché scarti sino al 50 per cento tra valore di costruzione e valori di costruzioni recenti ma disponibili.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

era stato paventato, un consistente incremento dell'offerta di abitazioni sul mercato delle vendite. Anzi, a partire dal 1979 si starebbe delineando una tendenza — comunque da verificare — al rialzo dei prezzi di vendita;

nei comuni minori e per gli immobili destinati ad uso non abitativo (con particolare riferimento ai negozi) si sarebbero registrati incrementi di valore superiori al tasso annuo di crescita dei prezzi, con recupero parziale dei decrementi in termini reali verificatisi dopo il 1976.

Una discreta tendenza all'aumento dei prezzi si starebbe inoltre delineando nel comparto dell'usato, sia per gli alloggi liberi che (anche se in minor misura) per quelli occupati.

3. — *La struttura dell'offerta immobiliare.*

Per effettuare una prima analisi sulle modificazioni della struttura dell'offerta immobiliare in rapporto all'entrata in vigore della legge, il CENSIS ha utilizzato per le città di Roma, Milano, Torino, Genova e Napoli gli annunci pubblicitari che compaiono sui quotidiani di maggior lettura in alcuni giorni della settimana (11).

Non si tratta ovviamente di una indagine campionaria statisticamente significativa, nonostante il numero considerevole di offerte che compaiono sui quotidiani, né, tantomeno, si può pensare che tutta l'offerta immobiliare passi per gli annunci sui quotidiani; generalmente viene effettuata dagli operatori-famiglia, imprese e agenzie di intermediazione una selezione a favore delle offerte che si ritengono siano più appetibili per il mercato.

Per quanto riguarda la determinazione del numero di alloggi offerti, non comparendo sempre negli annunci una tale informazione, si è attribuito a quelli che ne sono privi il numero medio di alloggi rilevato negli annunci completi; nel caso poi degli alloggi in vendita, poiché spesso non compare la specificazione del prezzo, si è proceduto con una attribuzione *fifty-fifty*, anche se in questo modo si sottostima sicuramente l'entità del mercato dello occupato.

(11) Riscontrandosi per tutti alla domenica la maggior frequenza di annunci, si è prescelto tale giorno e più in particolare la seconda domenica dei seguenti mesi e anni:

febbraio 1977;
febbraio 1978;
giugno 1978;
novembre 1978;
febbraio 1979.

Si utilizza pertanto in questa fase un arco di tempo biennale. Anche il *Centro per la statistica aziendale* di Firenze diretto dal professore Massimo Livi Bacci utilizza la pubblicità economica dei grandi quotidiani per costruire un indice del mercato edilizio (vedere *Previsioni a breve termine*, Anno XXXII febbraio-marzo 1979). I quotidiani presi in esame sono: *Il Messaggero*, *Il Corriere della Sera*, *La Stampa*, *Il Secolo XIX* e *Il Mattino*.

Dai risultati dell'indagine del Censis, emergerebbe come si siano verificate, nel periodo immediatamente precedente e dopo l'entrata in vigore della legge, reazioni del mercato nella direzione di un incremento dell'offerta in locazione per uso ufficio e dell'offerta in vendita e di un restringimento dell'offerta in locazione per uso abitativo.

Sulla base del contenuto degli annunci è stato possibile anche effettuare un'analisi sulla destinazione d'uso degli alloggi offerti.

Per qual che riguarda in primo luogo il mercato delle locazioni, l'offerta di alloggi in affitto a Roma, Napoli e Genova, nel biennio preso in esame, risulterebbe pressoché costante, oppure in lieve incremento a causa della tendenza all'aumento dell'offerta di alloggi uso ufficio: si tratta, peraltro, di quantità così ridotte che si potrebbe affermare che l'esistenza di questo comparto del mercato assume un valore emblematico.

Passando poi ad analizzare il comparto degli alloggi in vendita, il Censis fa rilevare che, mentre tra il febbraio 1977 e il febbraio 1979 a Roma la situazione risulterebbe abbastanza stabilizzata, a Napoli e Genova il numero di abitazioni offerte si sarebbe invece raddoppiato.

Negli alloggi posti in vendita il rapporto tra quelli liberi e quelli occupati dal conduttore tenderebbe inoltre a rimanere costante.

4. — *Utilizzazione delle unità immobiliari nelle maggiori città italiane.*

Il Cresme ha promosso una indagine, svolta durante i primi mesi del 1979, avente lo scopo di valutare il modo di uso del patrimonio edilizio esistente nelle più grandi città italiane (12).

Da tale indagine risulterebbe un andamento sostanzialmente uniforme nei livelli di utilizzazione delle unità immobiliari, con un tasso di inoccupazione lordo, relativo al complesso delle città esaminate, pari all'1,5 per cento, leggermente inferiore a quello rilevato nel 1974 (1,6 per cento).

Le città con il tasso più elevato sarebbero Palermo, Bari e Catania (le prime due con un valore superiore al 2 per cento), men-

(12) Il metodo di indagine si basa sulla rilevazione delle caratteristiche di tutti gli edifici residenziali e di tutte le abitazioni presenti in un certo numero di sezioni di censimento estratte a sorte in ogni comune oggetto di rilevazione (tutti quelli con oltre 300.000 abitanti e un comune di minori dimensioni: Taranto). La metodologia adottata è di tipo campionario e, pertanto, le cifre riportate nelle tabelle vanno lette come indicazioni dell'entità e della tendenza dei fenomeni osservati. Il « campione » ha una dimensione pari all'1 per cento sul patrimonio edilizio. Data la dimensione limitata dell'indagine, i risultati relativi a fenomeni che presentano livelli estremamente modesti possono presentare errori di campionamento anche molto elevati. Si tratta, comunque, di una metodologia, già ampiamente sperimentata, che si configura come un aggiornamento dei risultati di una serie di indagini svolte dal Cresme in 15 importanti città italiane, raccolte e pubblicate a cura del Credito Fondiario, società per azioni, nel volume intitolato *Del mercato edilizio nel triennio 1972-74*.

tre quella con un tasso molto più basso (inferiore all'1 per cento) della media sarebbe Napoli.

La quota di alloggi non occupati e non offerti nel 1979 rispetto al 1974 sarebbe ridotta da 1,1 per cento a 0,9 per cento con un'accentuazione nelle città di Torino e di Bari.

Da rilevare inoltre che, mentre in precedenza gli alloggi inoccupati perché in restauro sarebbero stati solo il 17 per cento di quelli non offerti, al 1979 tale quota avrebbe raggiunto il 37 per cento, dimostrando un consistente incremento di interesse verso tale attività da parte degli operatori economici. Tale fenomeno è concentrato soprattutto a Torino, Milano, Roma, Napoli e Taranto.

Anche se la parte di alloggi esistenti offerta sul mercato in questi ultimi anni sembrerebbe lievemente aumentata, vi è da sottolineare che si assisterebbe ad una generalizzata contrazione delle unità disponibili nel sottomercato delle locazioni.

In alcuni casi il fenomeno assumerebbe dimensioni rilevanti, come a Venezia, Genova, Bologna e Catania.

Varie circostanze avrebbero favorito questo processo, oltre alle condizioni di mercato cui si è accennato: dal desiderio dei gruppi di utenza dotati di una sufficiente capacità economica di mettersi al riparo dagli aumenti di prezzi acquistando l'abitazione per uso proprio, alla disponibilità dei proprietari unici di edifici a frazionare gli immobili per la vendita.

Per quanto riguarda l'inoccupato, si è già detto che secondo l'indagine campionaria del CRESME, esso avrebbe una dimensione ridotta che viene indicata intorno all'1,5 per cento; su tale valutazione vanno ribaditi i limiti dell'indagine in relazione ai livelli modesti del fenomeno.

Indicazioni, sia pure parziali, sull'inoccupato emergono anche dall'indagine svolta sulla totalità dei comuni con la collaborazione del Ministero dell'interno.

Da tale indagine si desumerebbe che, per i comuni di classe demografica inferiore a 50 mila abitanti, l'incidenza dell'inoccupato è intorno al 5 per cento dell'intero *stock* abitativo, pertanto nettamente superiore al tasso di inoccupazione rilevato dal CRESME per i comuni con oltre 300.000 abitanti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CONSISTENZA DELLE UNITÀ IMMOBILIARI PER IL COMPLESSO DEI COMUNI ESAMINATI

	1974		1979	
	VA	%	VA	%
Totale unità	3.524.786	100,0	3.632.308	100,0
Unità occupate	3.469.900	98,4	3.578.778	98,5
Unità non occupate	54.886	1,6	53.530	1,5
di cui offerte	16.603	0,5	22.568	0,6
non offerte	38.283	1,1	30.962	0,9
Offerte in affitto	6.982	0,2	3.077	0,1
Offerte in vendita	9.621	0,3	19.491	0,5
Non offerte in restauro	6.639	0,2	11.486	0,3
Non offerte per altri motivi	31.644	0,9	19.476	0,6

Fonte: CRESME.

5. — *Un'ipotesi di modello di disinvestimento ed investimento immobiliare in regime di equo canone.*

Per analizzare quali influenze il regime di equo canone potrebbe esercitare sulla propensione all'investimento si è operata una verifica sull'andamento dei valori del costo-base in relazione ai meccanismi di indicizzazione previsti ed al diverso regime stabilito per il costo-base degli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975.

Nella tabella 1 sono riportati in lire correnti i valori del costo base di alloggi costruiti in periodi differenti assumendo come anno di riferimento prima il 1978 e poi il 1985 (il costo base del 1978 è stato calcolato aumentando della variazione dell'indice del costo di costruzione nel periodo 1977-1978, pari al 13,6 per cento, il costo del 1977 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*).

Da tale elaborazione si può rilevare che nel 1978 la differenza di costo base al metro quadrato tra due alloggi costruiti rispettivamente nel 1965 e nel 1975 (cioè con 10 anni di intervallo) sarebbe appena dell'8,7 per cento mentre tra il 1975 ed il 1978 (intervallo di 4 anni) sarebbe del 48 per cento.

Nel 1985, la differenza di costo base tra un alloggio realizzato in quell'anno ed uno costruito nel 1975 sarebbe del 77,4 per cento mentre sarebbe del 16,2 per cento rispetto al 1978 e del 97 per cento rispetto al 1965 (13).

(13) Si tenga conto che qualora il tasso medio di incremento dei costi di costruzioni superasse, come è avvenuto nel passato, il tasso medio di inflazione, il divario tra i due mercati sarebbe ancora più netto.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 1

COSTI-BASE AL METRO QUADRATO PREVISTI DALLA LEGGE
N. 392 PER IL CENTRO-NORD (a)

Anno di costruzione	1965	1975	1978	1985
Anno di riferimento				
1978	230.000	250.000	370.000	—
1985	366.500	406.500	620.500	721.000

(a) Ipotesi operative:

tasso di inflazione 1978-1985 = 10 per cento medio annuo;
 costi di costruzione = tasso di inflazione;
 aggiornamento del costo-base = come previsto dall'articolo 24;
 vetustà = come previsto dall'articolo 20.

Fonte: CENSIS.

DIFFERENZE PERCENTUALI TRA I COSTI-BASE DI ALLOGGI
COSTRUITI IN EPOCHE DIFFERENTI CONFRONTATE
NEL 1978 E NEL 1985 (PREVISIONE)

Anni di costruzione degli alloggi confrontati	'75-'65	'78-'65	'85-'65	'78-'75	'85-'75	'85-'78
Anno in cui si effettua il confronto						
1978	8,7%	60,9%	—	48,0%	—	—
1985	11,1%	69,5%	97,0%	52,6%	77,4%	16,2%

Fonte: CENSIS.

Per analizzare più compiutamente le diverse dinamiche dei valori di mercato rispetto a quelli « legali » introducendo tutte le variabili del sistema di equo canone, nelle ricerche del CENSIS è stata prescelta come area campione la città di Roma, sufficientemente rappresentativa delle situazioni di mercato delle grandi aree metropolitane.

Per la fissazione dei valori locativi a metro quadrato si sono adottate caratteristiche tipologiche aderenti alle condizioni effettive del patrimonio; per i valori di mercato, invece, si sono utilizzate le informazioni della SGI-Sogene e dell'IPI riferentisi al 1978.

I dati riportati nella tabella 2 mostrerebbero, secondo il CENSIS, come, nel caso di alloggi ultimati nel 1978, i maggiori scarti tra valori di mercato (VM) e valori locativi (VL) si verificherebbero con segno opposto ai due estremi del tessuto urbano: mentre il VM sarebbe inferiore al VL del 20 per cento nel centro storico, in periferia avverrebbe il contrario in quanto il VL supera il VM del 23 per cento.

Per quanto riguarda, invece, gli alloggi costruiti prima del 1975 (tra il 1970 ed il 1975) si rileverebbero andamenti diversi a seconda che si tratti di alloggi liberi o occupati dal conduttore: nel primo caso il VL sarebbe sempre inferiore al VM (del 25 per cento in centro, dell'11 per cento in semicentro e del 7 per cento in periferia); nel secondo caso, invece, il VL sarebbe sempre superiore al VM (dell'8 per cento in centro, del 29 per cento in semicentro e del 50 per cento in periferia).

Sulla base di questi dati il CENSIS ha stimato (tabella 3) le variazioni percentuali che un ipotetico investitore immobiliare otterrebbe sul livello del canone d'affitto a Roma operando una duplice conversione del proprio investimento senza alterarne né la specie né l'importo globale: passando dall'usato (libero) al nuovo ed, eventualmente, modificando anche l'ubicazione urbana dell'abitazione locata.

Così, se il proprietario di un appartamento del centro costruito o ristrutturato tra il 1970 e il 1975, resosi libero, lo vendesse ai prezzi di mercato e con il ricavato acquistasse, sempre a prezzi di mercato, un'abitazione nuova costruita in periferia, percepirebbe un affitto superiore di circa il 65 per cento rispetto a quello che avrebbe ottenuto mantenendo l'immobile del centro e dandolo in locazione. Uno scostamento così elevato sarebbe l'effetto combinato di due fattori: il mercato diversifica i prezzi degli immobili, a seconda della loro ubicazione, in misura molto più accentuata di quanto non venga recepito dai coefficienti correttivi dell'equo canone, mentre il contrario si verifica per quanto concerne la vetustà (ovvero, come abbiamo visto, se si confrontano gli immobili nuovi con quelli costruiti 5-10 anni fa, lo scarto sui valori locativi presi a riferimento per l'equo canone risulterebbe nettamente più marcato di quello che si registra effettivamente nelle corrispettive quotazioni di mercato).

Il passaggio dall'usato al nuovo e dal centro alla periferia dovrebbe quindi, a parità di altre condizioni, mostrare caratteristiche di convenienza per l'investitore immobiliare.

TABELLA 2

DIFFERENZE TRA VALORE DI MERCATO E VALORE LOCATIVO
NELLA CITTA DI ROMA AL 1978

(valori in migliaia di lire)

1) Alloggi costruiti o ristrutturati nel 1978

Zone urbane	(A) Prezzo medio di vendita al mq. (a)	(B) Valore locativo al mq. (b)	$\frac{B-A}{A} \times 100$
CENTRO	900	721,5	— 19,8
SEMICENTRO	650	666,0	+ 2,5
PERIFERIA	450	555,0	+ 23,3

2) Alloggi liberi e occupati costruiti o ristrutturati tra il 1970 ed il 1975

Zone urbane	(A1) prezzo medio di vendita al mq. (libero) (c)	(A2) prezzo medio di vendita al mq. (occupato) (c)	(B) valore locativo al mq. (b)	$\frac{B-A1}{A1} \times 100$	$\frac{B-A2}{A2} \times 100$
CENTRO	650	450	487	— 25,1	+ 8,2
SEMICENTRO	500	350	450	— 11,1	+ 28,6
PERIFERIA	400	250	375	— 6,7	+ 50,0

(a) Media tra i prezzi minimi e massimi di vendita di alloggi di nuova costruzione (1978); per la zona centro si tratta di alloggi in fabbricati ristrutturati (fonte SGI-Sogene).

(b) Costo base al 1978 = 370.000; costo base 1970-1975 = 250.000 al mq.; categoria catastale = 1,25; classe demografica = 1,20; ubicazione = 1,30 (centro), 1,20 (semicentro), 1,00 (periferia); livello di piano = 1,00; vetustà = 1,00; conservazione = 1,00.

(c) Fonte: IPI Elaborazione Censis.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nel tener conto però delle motivazioni reali che stanno dietro all'investimento immobiliare da parte dell'operatore famiglia è necessario, ad avviso del CENSIS, ricollegarsi a fattori di natura economica di carattere più generale.

TABELLA 3

TASSO DI INCREMENTO PERCENTUALE DEL LIVELLO DEL CANONE OTTENIBILE CON UNA PERMUTA TRA ABITAZIONI LIBERE USATE (COSTRUITE TRA IL 1970 E IL 1975) E ABITAZIONI NUOVE O RISTRUTTURATE (ULTIMATE NEL 1978) PER TRE FASCE UBICAZIONALI NELLA CITTÀ DI ROMA

	(a)	(b)	Centro	Semicentro	Periferia
Centro			+ 7,1	— 9,8	— 14,0
Semicentro			+ 36,8	+ 15,3	+ 9,9
Periferia			+ 64,6	+ 38,7	+ 32,1

(a) Vendita di abitazioni libere usate.

(b) Acquisto di abitazioni nuove o totalmente ristrutturate.

Fonte: CENSIS.

Le tensioni inflazionistiche di questi ultimi anni hanno fatto lievitare, come è noto, in misura notevole sia i prezzi delle abitazioni nuove che i tassi di interesse sui mutui immobiliari. L'effetto moltiplicativo combinato di questi due fattori ha prodotto un raddoppio in termini reali del livello delle rate dei mutui: mentre fino a una decina di anni fa il piccolo risparmiatore-tipo acquistava la abitazione da offrire in locazione per metà in contanti e con il flusso degli affitti poteva far fronte quasi completamente alle rate del mutuo stipulato per il rimanente 50 per cento del prezzo di acquisto, attualmente una simile operazione presupporrebbe una ben più solida capacità finanziaria poiché in alcuni casi il fitto ricavabile coprirebbe appena la metà dell'esborso periodico necessario a far fronte al mutuo. Nonostante l'indicizzazione del canone, quindi, il piccolo investitore deve preventivare, oltre al cospicuo importo iniziale, una serie di erogazioni semestrali nette per un arco temporale di durata non determinabile a priori.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nella tabella 4 si fa l'esempio, basato sui dati già utilizzati per il caso di Roma, di un investitore che acquista al valore di mercato e affitta a valore locativo pagando l'alloggio per il 50 per cento in contanti e per la restante quota con un mutuo ventennale ad un tasso del 15,5 per cento.

Per valutare la convenienza dell'investimento in rapporto alla forma di acquisizione (mutuo) sono stati effettuati due tipi di verifica:

una, sul tasso medio annuo di inflazione necessario affinché l'affitto copra interamente la rata di mutuo al 10° anno a partire dall'inizio dell'investimento;

la seconda, sul numero di anni necessario affinché, a partire dal 1978, si realizzi la situazione di cui sopra avendo prefissato un tasso medio annuo di inflazione del 10 per cento.

Tra tutte le forme di investimento, la più conveniente risulterebbe quella dell'acquisto di un alloggio occupato al valore di mercato e della sua successiva locazione ai valori di equo canone.

Rispetto al modello teorico è però necessario, a parere del CENSIS, avere presente che, in tempi di inflazione e di incertezza economica, la scarsa possibilità di smobilizzo del bene investito — se non a rischio di drastiche decurtazioni sul valore di mercato — costituisce forse una seria remora all'investimento immobiliare da parte del singolo privato, che si indirizza spesso verso altre alternative (come i Buoni del Tesoro) che, pur non presentando in teoria le stesse capacità di tutela nei confronti dell'inflazione, offrono tuttavia altri importanti vantaggi quali l'elevata liquidità, l'apprezzabile rendimento immediato, la totale esenzione fiscale e la modularizzazione dell'importo.

TABELLA 4

RAPPORTO TRA FLUSSO DEI FITTI ED ESBORSO DELLE RATE DEL MUTUO
(ANNO DI INIZIO DELL'INVESTIMENTO: 1978) NEL CASO DI ROMA

Zone urbane	Alloggio costruito nel 1978		Alloggio costruito tra il 1970-1975 libero		Alloggio costruito tra il 1970-1975 occupato	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
CENTRO	14,5%	15	15,8%	17	10,8%	11
SEMICENTRO	10,9%	12	13,2%	14	8,4%	8
PERIFERIA	8,2%	8	12,6%	12	6,3%	6

(a) Tasso medio annuo di inflazione richiesto affinché il fitto copra interamente la rata di mutuo al 10° anno.

(b) Numero di anni necessario, a partire dal 1978, affinché il fitto copra completamente la rata di mutuo nell'ipotesi di un tasso medio annuo di inflazione del 10 per cento.

EFFETTI SULLA SCALA MOBILE

La spesa per l'abitazione, che incide, sull'indice sindacale, per il 7,58 per cento del totale, è rappresentata nel «paniere» dal canone di affitto di una abitazione di tre stanze, ivi compresa la cucina qualora riceva luce e aria diretta e la parete più stretta misuri non meno di due metri.

Il basso livello di tale spesa, circa 18.000 lire mensili ad ottobre 1978 corrispondente a 216.000 lire annue, deriva dal fatto che, fino al gennaio 1968, ai fini del calcolo di detto indice, venivano considerati i soli appartamenti soggetti al blocco dal 1947. Successivamente a tale data, a seguito di accordi intervenuti tra le parti sociali interessate, la spesa così calcolata viene aggiornata con le variazioni registrate città per città, dal campione di abitazioni considerate ai fini del calcolo dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (indice ISTAT).

Per stabilire quale sarà l'influenza dell'equo canone sull'indice sindacale si può far riferimento all'abitazione campione attualmente inserita nel «paniere» per la quale il canone medio annuo, determinato secondo gli articoli da 12 a 23 e 62 della legge, ad ottobre 1978, dovrebbe aggirarsi sulle 439.000 lire. Le variazioni apportate a questo valore sulla base degli aumenti previsti nell'articolo 62 si riflettono, poi, sulla spesa per l'abitazione considerata nell'indice sindacale.

Nel paniere dell'indice sindacale rientrano, per il complesso delle 16 città, 3.812 abitazioni delle quali 476, di proprietà di Istituti per le case popolari e simili, escluse dall'applicazione dell'equo canone. Pertanto le abitazioni per le quali è applicabile l'equo canone risultano in numero di 3.336. Di queste circa l'80 per cento sono soggette a proroga e quindi sottoposte ad una indicizzazione notevolmente diluita nei primi 5 anni e concentrata all'inizio del 6° anno.

Il calcolo delle conseguenze sulla scala mobile della applicazione della detta legge è stato eseguito sulla base degli elementi, probabilmente non sempre corretti, forniti dai conduttori di ciascun appartamento in occasione della indagine speciale abbinata

alla consueta rilevazione dei canoni di affitto delle abitazioni del mese di gennaio 1979.

Per calcolare la variazione dei canoni che dovrebbe presumibilmente verificarsi nel periodo transitorio (ottobre 1978-1983) è stato inoltre necessario, per tener conto anche dell'adeguamento dei canoni alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al quale la legge fa riferimento, ipotizzare, per i prossimi anni, una delle possibili evoluzioni di tale indice.

A tale fine sono state prese a base le variazioni dei prezzi previste nel piano triennale (12 per cento nella media del 1979 rispetto alla media del 1978; 9 per cento nella media del 1980 e 7,5 per cento nella media del 1981). Per gli anni 1982 e 1983 è stata supposta una variazione pari a quella del 1981. Partendo da tali valori sono state poi, con opportuni procedimenti, stimate le variazioni tra l'ottobre di un dato anno e l'ottobre dell'anno precedente.

Pertanto le variazioni annue (14) applicate, ai canoni delle abitazioni considerate, nella misura del 75 per cento delle variazioni registrate dall'indice sono risultate pari a 9,2 per cento per il 1978; a 9,1 per cento per il 1979; a 5,5 per cento per il 1980; a 6,1 per cento per il 1981; a 5,3 per cento per il 1982; a 5,9 per cento per il 1983.

In base agli elementi ed alle ipotesi sopra riportate, i punti di contingenza che dovrebbero scattare nel periodo transitorio sarebbero i seguenti: 3 punti nel primo anno; 2 punti nel secondo anno; 1 punto nel terzo anno; 2 punti nel quarto anno, 1 punto nel quinto anno, 3 punti alla fine del periodo transitorio (15).

Nel complesso si dovrebbe registrare in tale periodo lo scatto di 12 punti di scala mobile; se si confronta tale dato con il numero di scatti che si dovrebbero registrare nel periodo 1979-1983 (secondo le ipotesi inflazionistiche assunte) stimabili in circa 75 punti, si può rilevare che il contributo alla crescita della scala mobile determinata dall'introduzione dell'equo canone è pari a circa il 16 per cento.

Ai fini di una corretta interpretazione di tali risultati è da tener presente che:

1) i calcoli sono stati eseguiti su una prevista dinamica degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati che potrebbe apprezzabilmente discostarsi dalla realtà;

(14) Con questa espressione è stato inteso il tasso di incremento annuo, ossia la variazione verificatasi in un dato mese rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

(15) L'applicazione dell'equo canone, calcolato senza tener conto degli aggiornamenti previsti ogni anno dall'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, ferme restando tutte le altre condizioni, comporterebbe lo scatto di 7 punti di contingenza così distribuiti: 3 punti in fase di prima applicazione della legge; 2 punti all'inizio del secondo anno; 1 punto all'inizio del terzo anno; nessun punto all'inizio del quarto anno; 1 punto all'inizio del quinto anno; nessun punto all'inizio del sesto anno, vale a dire alla completa applicazione dell'equo canone.

2) i calcoli stessi sono stati effettuati ipotizzando che siano esatte le dichiarazioni rese dai conduttori, che il limitato campione di abitazioni considerate (3.336) rimanga costante nell'arco del periodo transitorio e che, infine, ai canoni delle abitazioni medesime vengano effettivamente applicate tutte e soltanto le variazioni minime previste dalla legge;

3) nell'indice sindacale oltre al canone di affitto vengono considerate anche le spese accessorie (portierato, ascensore, illuminazione scale, eccetera), se corrisposte dal conduttore. Tali spese sono state considerate costanti attraverso il tempo.

ANALISI DI ALCUNI PROBLEMI DI CARATTERE NORMATIVO

Criteri dell'analisi elaborata dal Ministero di grazia e giustizia.

Per una prima sommaria analisi dei principali problemi di carattere normativo sorti a seguito dell'entrata in vigore della legge sono state prese in esame: la prima giurisprudenza di merito, le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità di alcune disposizioni della legge, le relazioni sulla applicazione ed interpretazione della legge negli uffici giudiziari inviate dai Presidenti delle Corti d'appello, la dottrina formatasi subito dopo l'entrata in vigore della legge.

La presente relazione ha essenzialmente un valore documentale nel senso che intende, secondo il dettato legislativo, riferire al Parlamento su quelli che sono stati, dalla data della sua entrata in vigore, i modi di applicazione della legge, nonché sulle difficoltà incontrate per la sua interpretazione.

Non vuole essere, né potrebbe esserlo per il suo particolare ambito di competenza, una relazione « normativa », nel senso che intenda sceverare fra le interpretazioni che si sono proposte di alcune norme e individuare quella ritenuta ottimale e conforme allo effettivo pensiero del legislatore del 1978: va, quindi, precisato che nella esposizione della problematica si è seguito l'ordine degli articoli della legge solo per obbedire ad un criterio sistematico.

TITOLO I

CONTRATTO DI LOCAZIONE

CAPO I

LOCAZIONE DI IMMOBILI URBANI

ADIBITI AD USO DI ABITAZIONE

La legge detta nel titolo primo una organica disciplina del contratto di locazione degli immobili urbani; il capo primo, articoli da 1 a 26, riguarda gli immobili adibiti ad uso di abitazione.

Per la individuazione degli immobili interessati dalla nuova disciplina si è tenuto conto, in sede interpretativa, dell'articolo 3 del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, concernente la disciplina transitoria della locazione di immobili urbani, che chiarisce come per abitazione si debba intendere « un vano o un insieme di vani abitabili e di vani accessori, destinati ad abitazione, con ingresso indipendente su strada, pianerottolo, cortile, terrazza, ballatoio o simili » e che definisce il vano abitabile « un ambiente o locale che riceve aria e luce direttamente dall'esterno mediante finestra, porta od altra apertura ed abbia dimensioni tali da consentire la installazione di almeno un letto, lasciando lo spazio utile per il movimento di una persona e comunque non inferiore a sette metri quadrati ».

In caso di destinazione promiscua, ad uso abitativo ed a uso non abitativo, i primi commentatori della legge hanno fatto ricorso al criterio dell'uso prevalente indicato nel secondo comma dell'articolo 80.

ARTICOLO 1.

I primi commentatori hanno affrontato il problema della individuazione dei limiti e contenuti dell'espressione « esigenze abitative di natura transitoria »; per una breve analisi dei problemi si rinvia all'articolo 26, nel quale tale espressione è ripresa al fine di delimitare il campo di applicazione delle disposizioni contenute nel capo primo.

ARTICOLO 5.

L'articolo dispone che il mancato pagamento del canone entro venti giorni dalla scadenza, ovvero degli oneri accessori per un importo superiore a due mensilità del canone, entro il termine previsto, costituisce motivo di risoluzione ai sensi dell'articolo 1455 del codice civile.

È stato generalmente ritenuto che la morosità nei limiti indicati nell'articolo 5 integri di per sé un'ipotesi di grave inadempimento, sufficiente quindi a determinare la risoluzione del contratto.

Con la disposizione in esame il legislatore ha inteso individuare le ipotesi più frequenti di inadempimento del conduttore per dettare per queste un criterio rigido di valutazione della misura della gravità, eliminando così ogni difficoltà sorta in sede interpretativa, nell'applicazione dell'articolo 1455 del codice civile.

Le morosità previste nell'articolo configurano, quindi, alcune ipotesi tipiche di inadempimento grave in grado di giustificare la risoluzione del contratto, come può dedursi agevolmente dal raffronto tra l'espressione usata nella disposizione in esame (« il mancato pagamento costituisce motivo di risoluzione ») e quella dell'articolo 3 della legge 22 dicembre 1973, n. 841, che disponeva che « la morosità può costituire causa di risoluzione quando... ».

In connessione con tale disciplina del particolare inadempimento costituito dalla morosità, l'articolo 53 prevede una più ampia sanatoria della stessa morosità, che può avvenire anche più volte nel

quadriennio di operatività del contratto fino ad un massimo di tre volte o di quattro volte, se il conduttore versa in precarie condizioni economiche.

ARTICOLO 6.

Il primo comma prevede la successione nel contratto del coniuge, degli eredi nonché dei parenti ed affini con lui abitualmente conviventi, riprendendo il disposto dell'articolo 1, quarto comma, della legge 23 maggio 1950, n. 253.

Per l'individuazione degli eredi che succedono nel contratto si deve ricorrere alle disposizioni del codice civile che attribuiscono la qualità di erede in caso di successione a causa di morte, legittima o testamentaria che sia. La copiosissima e consolidata giurisprudenza che si è formata per tali norme nonché per l'articolo 1 della legge n. 253 del 1950 citata consente di ritenere facilmente risolvibili tutte le questioni che dovessero sorgere.

Per tutti i soggetti indicati nella norma è necessario che ricorra l'ulteriore presupposto della convivenza abituale con il conduttore defunto.

Il riferimento alla convivenza abituale nella stessa abitazione collega tale disposizione al disposto dell'articolo 43, secondo comma, del codice civile (la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale). Il ricorso ad un identico criterio di determinazione della fattispecie consente di ritenere che il presupposto della progressiva convivenza con il defunto ricorra, normalmente, tutte le volte in cui l'interessato avesse, al momento della morte del conduttore, la stessa residenza anagrafica.

Ovviamente, in assenza di un rinvio testuale all'elemento della residenza anagrafica, la coincidenza ovvero la mancata coincidenza di tale residenza costituisce un elemento probatorio di particolare rilevanza ma non l'unico; il giudice può sempre, del resto, raggiungere un diverso convincimento in presenza di prove contrarie sulla esistenza o meno della abituale convivenza.

Il secondo comma dell'articolo subordina la successione del coniuge nel contratto — quando ci sia stata separazione giudiziale o scioglimento del matrimonio o cessazione dei suoi effetti civili — all'attribuzione a questi del diritto di abitare nella casa familiare da parte del giudice.

È stata sollevata questione di legittimità costituzionale del quarto comma, prima parte, dell'articolo 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253, in quanto non prevede la successione nel contratto del convivente « more uxorio » con il conduttore defunto; la questione interessa anche il disposto dell'articolo 6 della legge n. 392 per la sostanziale identità del contenuto.

Sembra, peraltro, rientrare nella sfera di discrezionalità del legislatore e quindi non sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale l'aver preteso, oltre alla convivenza, un rapporto di parentela, di affinità o di coniugio secondo i principi ispiratori del diritto di famiglia sanciti anche dalla Costituzione negli articoli 29 e 30.

ARTICOLO 8.

La disposizione estende a tutti i contratti il disposto dell'articolo 7 della legge 22 dicembre 1973, n. 841, che già prevedeva l'obbligo del rimborso della metà delle spese di registrazione effettivamente pagate da una delle parti, quando il canone annuo non superava lire 1.500.000.

L'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1977, n. 953, impone la registrazione dei contratti con canone annuo, o rapportato ad anno, superiore a lire 1.200.000; degli altri contratti solo in caso d'uso.

Era sorto il dubbio sulla compatibilità con le disposizioni in esame dell'obbligo esclusivo dell'altro contraente al pagamento delle spese di registro nei contratti in cui è parte lo Stato, previsto dall'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 634. Tale dubbio è stato risolto con la disposizione contenuta nell'articolo 24 della legge 23 dicembre 1978, n. 841, che ha convertito il decreto-legge 10 novembre 1978, n. 693, concernente norme in materia di imposta di registro per i contratti di locazione e sublocazione di immobili urbani, che espressamente sancisce che questo obbligo sussiste « anche in deroga all'articolo 8 della legge 27 luglio 1978, n. 392 ».

ARTICOLO 9.

(*Oneri accessori*).

Il legislatore ha inteso definire in maniera analitica i criteri di ripartizione degli oneri accessori del canone, sostituendo con una disciplina completa le parziali prescrizioni della legislazione precedente.

Questa scelta è perfettamente in armonia con il sistema oggettivo ed automatico stabilito per la definizione del canone.

È stato unanimemente ritenuto che a carico del conduttore sono solo le spese tassativamente indicate, oltre quelle relative alle riparazioni di ordinaria manutenzione di cui all'articolo 1576 del codice civile.

Ogni clausola che preveda ulteriori oneri per il conduttore è, quindi, nulla perché in contrasto con l'articolo 79.

Qualche dubbio è sorto in ordine alla definizione degli « altri servizi comuni » nonché alle spese per l'amministrazione.

Prima dell'entrata in vigore della nuova legge la prevalente giurisprudenza aveva escluso il rimborso da parte del conduttore di queste spese.

Nella considerazione che l'amministratore tuttora costituisce il rappresentante dei proprietari e ne gestisce gli interessi, si è prevalentemente ritenuto che le spese relative gravano esclusivamente sul locatore. Alcuni commentatori, per contro, hanno rilevato che i compiti dell'amministratore, ai sensi dell'articolo 1130 del codice civile, in buona parte si compendiano nella gestione e nella for-

nitura di numerosi servizi svolti nell'interesse di chi occupa l'immobile (disciplina delle prestazioni dei servizi nell'interesse comune, scelta e controllo dei fornitori, erogazione delle spese occorrenti per la manutenzione ordinaria e per l'esercizio, convocazione per l'assemblea anche dei conduttori) e che quantomeno la quota delle spese di amministrazione relative a questi servizi dovrebbe essere a carico del conduttore.

Il nuovo regime stabilito per gli oneri accessori si applica anche ai contratti in corso: a questa conclusione è generalmente pervenuta la dottrina nella esatta considerazione che il legislatore ha ritenuto di dettare una disciplina particolare — per questi contratti — solo relativamente alla durata ed al canone. Terminato il periodo transitorio, questi contratti non si diversificano dai nuovi sotto alcun profilo.

Il patto contrario, idoneo a ripartire gli oneri accessori in maniera più favorevole al conduttore, dovrebbe, quindi, intervenire dopo l'entrata in vigore della legge; i patti stipulati precedentemente non possono ritenersi più efficaci dal momento che il legislatore ha conservato valore al solo accordo locativo, sostituendo ad ogni altra determinazione contrattuale derivante da tale accordo (in particolare della durata e del canone) la disciplina legale.

In particolare, per quanto riguarda gli oneri accessori, la legge ha espressamente comminato la nullità di pattuizioni che abbiano forfettariamente indicato tali oneri (articolo 66), determinandone essa stessa la misura (dieci per cento del canone) ove di essi non sia provato l'importo effettivo.

ARTICOLO 13.

L'articolo determina la superficie convenzionale individuando le percentuali di incidenza delle diverse aree ed alcuni coefficienti correttivi.

Il dettato normativo è stato attuato normalmente, con relativa facilità nella maggior parte dei casi, direttamente dalle parti, talora con l'ausilio di un tecnico: solo eccezionalmente ha dato luogo a contrasti così gravi da originare una controversia (il numero delle controversie aventi per oggetto la determinazione, l'aggiornamento e l'adeguamento del canone, già iniziate entro il 31 gennaio 1979, appare estremamente contenuto, in contrasto con la previsione, pressoché generale, di un aumento indiscriminato della conflittualità originato da pretese oscurità della legge).

Deve sottolinearsi il carattere incentivante della destinazione a verde delle superfici condominiali scoperte che acquista la disposizione della lettera f) dell'articolo.

La disposizione del quinto comma determina i coefficienti da applicarsi alle unità immobiliari in relazione alla loro estensione complessiva.

L'adozione di un criterio a scaglioni, senza la previsione di un correttivo per evitare che una unità con superficie inferiore ac-

quisti, per effetto dell'applicazione del coefficiente previsto alle lettere *b*) o *c*), una superficie convenzionale superiore a quella di unità immobiliari con superficie reale leggermente maggiore, ha dato luogo a rilievi da parte di tutti i commentatori.

Il Governo aveva preparato un emendamento aggiuntivo all'articolo 13 del seguente tenore: «La superficie si considera pari a metri quadrati 55,2 e a metri quadrati 77 quando essa risulti rispettivamente compresa fra metri quadrati 46 e 55,2 e fra metri quadrati 70 e 77». Da parte di alcuni parlamentari si sostenne che la disposizione dovesse comunque essere interpretata nel senso esPLICITATO dalla proposta del Governo.

ARTICOLO 14.

Il secondo comma detta i criteri per la individuazione della data di ultimazione dei lavori, rilevante per l'identificazione dell'anno di costruzione. Se questa data è indicata nel certificato di abitabilità, diventa incontestabile (ovviamente nessun rilievo assume la data del rilascio del certificato); in caso contrario la data di ultimazione dei lavori può essere dimostrata in ogni altra maniera.

ARTICOLO 16.

L'articolo è il risultato di un ampio e contrastato dibattito in Parlamento. Prescindendo in questa sede dalle diverse valutazioni di ordine politico espresse al riguardo, fu rilevato da più parti che le caratteristiche effettive delle abitazioni non sarebbero state, nella maggior parte dei casi, corrispondenti alle categorie catastali; tale situazione avrebbe comportato una serie innumerevole di richieste di modifica della tipologia catastale.

Le indagini esperite presso gli uffici tecnici erariali hanno portato a risultati inattesi: le informazioni richieste riguardano soltanto il 10 per cento delle abitazioni interessate alla determinazione della categoria catastale e, fatto ancora più sorprendente, solo per il 20 per cento delle unità ancora da accatastare è stata richiesta la categoria. Per un esame più approfondito delle indagini esperite dall'Amministrazione del Catasto si rinvia alle considerazioni svolte in altra parte della Relazione.

ARTICOLO 19.

In ordine agli immobili che hanno un numero di piani diverso a seconda del fronte che viene preso in considerazione, si è osservato che la disposizione in esame presuppone l'esistenza di tre piani, unitariamente considerati, fuori terra.

In assenza di una definizione del « piano attico » si è discusso della applicabilità dei criteri adottati nei piani regolatori comunali. Occorre rilevare che la giurisprudenza ha fatto prevalentemente riferimento alla presenza di terrazze rientrate rispetto al cordolo di rifinitura dell'edificio.

ARTICOLO 20.

La disposizione individua il coefficiente di degrado, correlato alla vetustà dell'immobile, che, unitamente agli altri coefficienti, deve essere moltiplicato per il costo base per determinare il costo unitario di produzione. Anno di riferimento è quello di costruzione dell'immobile ovvero quello di ultimazione dei lavori, quando si sia proceduto a « lavori di integrale ristrutturazione o di completo restauro ».

Per la individuazione degli interventi previsti dalla norma suindicata occorre tenere conto dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, concernente norme per l'edilizia residenziale, che definisce gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e, tra gli altri, la ristrutturazione ed il restauro.

Le definizioni della ristrutturazione edilizia e del restauro sono applicabili alla disposizione in esame nella misura in cui la definizione di un intervento su di un edificio sia riferibile ad analogo intervento effettuato su di una singola unità immobiliare, nozione che, secondo la giurisprudenza, coincide con quella di appartamento.

Per quanto concerne, invece, la qualificazione di « integrale » e di « completo » degli interventi di cui trattasi, non sembra dubbio che il legislatore abbia voluto esprimere il concetto che tali interventi debbono avere una certa consistenza, che non può essere determinata a priori ma deve essere valutata di volta in volta.

ARTICOLO 21.

Uno stato di conservazione e manutenzione mediocre o scadevole determina l'applicazione dei coefficienti 0,80 ovvero 0,60.

L'articolo 1575 del codice civile prevede tra le principali obbligazioni del locatore quella di consegnare la casa locata in buono stato di manutenzione e quella di mantenerla in stato di servire all'uso convenuto. In relazione alla locazione degli immobili urbani destinati ad uso di abitazione il legislatore, anziché richiamare tali obblighi, ha preferito dare rilievo all'effettivo stato di conservazione e manutenzione.

I diversi elementi di valutazione fissati nell'articolo 21 sono stati indicati analiticamente con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 9 ottobre 1978, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 ottobre 1978, n. 284.

ARTICOLO 23.

Sono sorti dubbi sulla individuazione delle « opere di straordinaria manutenzione di rilevante entità » ed è stata rilevata la disarmonia di questo criterio di integrazione del canone, correlato all'interesse legale del capitale impiegato, rispetto agli altri criteri, di natura oggettiva, previsti dalla legge.

Occorre ricordare che la disposizione è stata dettata, come precisato nella Relazione del Governo al disegno di legge, « al fine specifico di orientare le parti verso la conservazione e il miglioramento del bene locato ».

La norma riprende l'articolo 18 della legge 23 marzo 1950, n. 253, che sostanzialmente riproduceva la disposizione contenuta nell'articolo 10 del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669, con alcune modifiche richieste dalla diversità del contesto e con l'inserimento della nozione più generale di « opere di straordinaria manutenzione di rilevante entità ».

La definizione delle opere di straordinaria manutenzione può essere dedotta, con gli opportuni adattamenti, dall'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, già preso in considerazione per le nozioni di ristrutturazione e restauro contenute nell'articolo 20.

ARTICOLO 24.

Il legislatore, dopo avere dettato rigidi criteri oggettivi per la determinazione del canone, prendendo atto della dimensione della svalutazione monetaria in Italia, nel corso degli ultimi anni, ha ritenuto necessario predisporre un meccanismo anche esso obiettivo per conservare in buona parte invariato il valore reale del canone.

L'articolo 24 contiene, quindi, una disposizione particolarmente qualificante, destinata a mantenere pressoché inalterati negli anni futuri i contenuti economici della legge.

Il secondo comma dell'articolo dispone che la nuova misura del canone, modificato in aumento o in diminuzione a seguito dell'aggiornamento, deve essere corrisposta soltanto a decorrere dal mese successivo a quello della richiesta.

Pertanto il decorso di ogni anno successivo all'anno base comporta solo in astratto l'aggiornamento del canone applicabile a tutti i contratti; tale modifica diventa, infatti, efficace nei confronti delle parti solo a partire dal mese successivo alla richiesta.

Per quanto riguarda la forma della richiesta di aggiornamento è prescritta la lettera raccomandata che costituisce, quindi, l'unica forma valida di manifestazione unilaterale di volontà.

La disposizione in esame non sembra escludere che gli stessi effetti conseguibili con la lettera raccomandata di una sola parte del rapporto siano, invece, raggiunti con la formazione di un accordo tra entrambe le parti conseguente al consenso in qualsiasi forma manifestato.

Per quanto riguarda le modalità concrete dell'aggiornamento si deve tener presente che il legislatore ha disposto che il canone determinato dalla legge (pari al costo base - fissato dall'articolo 14 o nei decreti presidenziali emanati ai sensi dell'articolo 22 - moltiplicato per i coefficienti correttivi ed eventualmente integrato per effetto dell'articolo 23) è annualmente aggiornato tenendo conto del 75 per cento della svalutazione monetaria misurata dalla variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nell'anno precedente.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il chiaro disposto dell'articolo 24, integrato con la *ratio* della norma, espressamente indicata nella Relazione al disegno di legge governativo e ribadita nei lavori parlamentari, consente di individuare il criterio che deve essere adottato per l'aggiornamento del canone.

Equiparato a 100 l'indice ISTAT dell'anno base, il canone base, dopo il primo anno, ovvero il canone aggiornato corrisposto nell'anno precedente, dovrà ogni anno essere aggiornato nella misura del 75 per cento della variazione in assoluto dell'indice ISTAT verificatasi nell'anno precedente.

TABELLA ESEMPLIFICATIVA

Il canone viene aggiornato annualmente sommando al canone corrisposto nell'anno precedente un ammontare determinato moltiplicando il canone base non rivalutato (articoli 12-23) per il 75 per cento della variazione assoluta dell'indice dei prezzi al consumo (base = 100 nell'anno di costruzione) avvenuta negli ultimi 12 mesi e dividendo il prodotto ottenuto per 100.

Esempio: abitazione costruita nel 1978 con canone base di lire 150.000. Svalutazione costante negli anni pari al 10 per cento.

Colonna A = anno considerato

Colonna B = indice ISTAT

Colonna C = canone aggiornato da corrispondere

Colonna D = canone comprensivo dell'intera svalutazione

Colonna E = differenza in percentuale tra l'aumento del canone previsto nella legge e l'aumento corrispondente all'integrale recupero della svalutazione $\{[(C - 150.000) \times 100] : [D - 150.000] - 100\}$

	A	B	C	D	E
1° anno	1978	100	150.000	—	—
2° anno	1979	110	161.250	165.000	— 25
3° anno	1980	121	173.625	181.500	— 25
4° anno	1981	133,1	187.237	199.650	— 25
5° anno	1982	146,41	202.211	219.615	— 25
6° anno	1983	161,051	218.682	241.576	— 25

Per calcolare il canone aggiornato per il 5° anno (vedi colonna C in corrispondenza del 5° anno) occorre aggiungere al canone corrisposto nell'anno precedente (187.237) il 75 per cento della differenza tra il valore assoluto dell'indice ISTAT del quinto anno ed il valore dell'anno precedente (146,41 — 133,1) moltiplicato per il canone base (150.000) diviso 100.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Il criterio suindicato può anche essere così esemplificato:

	<u>P</u>	<u>Δp</u>	<u>0,75Δp</u>	<u>Δc</u>	<u>C</u>
1978	100	—	—	—	300.000
1979	110	10	7,5	22.500	322.500
1980	121	11	8,25	24.750	347.250
1981	133,1	12,1	9,075	27.225	374.475
1982	146,41	13,31	9,9825	29.947,5	404.422,5

Formula matematica: $C = Ct - 1 + 0,75 \Delta p Cb/100$

C = canone

p = indice ISTAT

Δ p = differenza tra indice ISTAT dell'anno e quello dell'anno precedente

Δ c = differenza del canone dell'anno con quello dell'anno precedente

Ct-1 = canone dell'anno precedente

Cb = canone base

Il criterio indicato rispecchia fedelmente lo spirito e la lettera della legge: si tiene conto, infatti, per determinare l'entità dell'aggiornamento, del canone base - definito ai sensi degli articoli da 12 a 23 - nonché del 75 per cento della variazione dell'indice ISTAT verificatasi nell'anno precedente a quello del calcolo.

Ad identici risultati si perviene attraverso un diverso criterio di calcolo, che potrebbe essere adottato in pratica per la sua maggiore semplicità: il nuovo canone è calcolato aggiungendo al canone base il 75 per cento dell'intera variazione dell'indice ISTAT dell'anno base.

Esempio: Abitazione costruita nel 1978 con canone base di lire 150.000. Svalutazione costante negli anni pari al 10 per cento.

Colonna A = anno considerato

Colonna B = indice ISTAT

Colonna C = canone aggiornato da corrispondere

Colonna D = canone comprensivo dell'intera svalutazione

Colonna E = differenza in percentuale tra l'aumento del canone previsto nella legge e l'aumento corrispondente all'integrale recupero della svalutazione $\{[(C - 150.000) \times 100]: [D - 150.000] - 100\}$

Colonna F = 75 per cento della differenza tra l'indice dell'anno in atto e l'indice dell'anno base.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

	A	B	C	D	E	F
1° anno	1978	100	150.000	—	—	—
2° anno	1979	110	161.250	165.000	— 25	7,5
3° anno	1980	121	173.625	181.500	— 25	15,75
4° anno	1981	133,1	187.237	199.650	— 25	24,825
5° anno	1982	146,41	202.211	219.615	— 25	34,8075
6° anno	1983	161,051	218.682	241.576	— 25	45,78825

Per calcolare il canone aggiornato per il quinto anno (vedi colonna C in corrispondenza del 5° anno) occorre aggiungere 100 al valore indicato nella colonna F (34,8075), moltiplicare per il canone base (150.000) e dividere il risultato per 100:

$$(34,8075 + 100) \times 150.000 : 100 = 202.211,25.$$

Non conduce, invece, a risultati corretti un altro criterio che calcola l'aggiornamento aggiungendo al canone corrisposto nell'anno precedente il 75 per cento della variazione percentuale dell'indice ISTAT verificatasi nell'anno precedente.

Per maggiore chiarezza si riprende l'esempio già fatto indicando alla colonna C il canone calcolato con il criterio in esame ed alla colonna E la differenza in percentuale tra l'aumento del canone previsto da questo criterio e l'aumento corrispondente all'integrale recupero della svalutazione:

$$\{[(C - 150.000) \times 100] : [D - 150.000] - 100\}$$

	A	B	C	D	F
1° anno	1978	100	150.000	—	—
2° anno	1979	110	161.250	165.000	25
3° anno	1980	121	173.343	181.500	25,89
4° anno	1981	133,1	186.344	199.650	26,80
5° anno	1982	146,41	200.320,36	219.615	27,72
6° anno	1983	161,051	215.344,38	241.576	28,65

Dopo 10 anni il canone aggiornato secondo questo criterio perderebbe in termini reali il 33,43 per cento rispetto ad un canone aggiornato tenendo conto del 100 per cento della svalutazione monetaria intercorsa. Tale conseguenza aberrante sicuramente non voluta da alcuna delle parti politiche che hanno contribuito all'approvazione della legge induce a ritenere che questo criterio è inapplicabile e conferma, per converso, la validità del primo criterio indicato, che mantiene inalterata nel tempo, così come voluto dal legislatore, la perdita del 25 per cento della svalutazione monetaria.

ARTICOLO 26.

Nel primo comma sono individuate, nell'ambito delle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione, quelle alle quali non si applica alcuna delle disposizioni del capo primo del titolo primo della legge; nel secondo comma sono indicate quelle cui non si applicano soltanto le disposizioni relative alla determinazione del canone.

Nell'ambito della lettera *a*), la dottrina ha discusso sul significato da attribuire alle « esigenze abitative di natura transitoria », sul concetto di stabile abitazione per motivi di lavoro o di studio, sulle connessioni di questa disposizione con quella analoga contenuta nell'articolo 1.

In ordine all'ultima questione si deve rilevare che la natura transitoria dell'esigenza abitativa sottrae di per sé la locazione all'applicazione del primo comma dell'articolo 1; se, oltre all'elemento della transitorietà, ricorre la circostanza che il locatore non abita stabilmente nell'immobile per ragione di lavoro o di studio, la locazione è sottratta anche all'applicazione delle altre disposizioni contenute nel capo primo. Una diversa interpretazione non sembra possibile anche perché appare ingiustificato prevedere un obbligo, per il conduttore, di concludere il contratto per una durata quadriennale anche se egli già al momento della conclusione abbia interesse ad una minore durata.

L'esigenza abitativa di natura transitoria è stata prevalentemente intesa dalla dottrina come quella adeguatamente soddisfatta solo con una locazione infraquadriennale, nonché quella che non sia connessa con una stabile abitazione nell'immobile per ragioni di lavoro o di studio.

Sono state, così, escluse dall'applicazione del capo primo le abitazioni estive e invernali, le seconde case occupate solo saltuariamente anche per ragioni di lavoro o di studio, mentre è stato ritenuto che rientri nella detta applicazione la seconda residenza occupata stabilmente, anche se non continuativamente.

Ampliamente dibattuti sono stati anche i problemi relativi all'onere, contenuto e limiti della prova in questa materia.

La disposizione contenuta nel secondo comma esclude l'applicabilità delle norme concernenti la determinazione e l'aggiornamento del canone (articoli da 12 a 25) nei comuni con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti, al censimento del 1971, purché nel quinquennio precedente l'entrata in vigore della legge non ci sia stato un aumento percentualmente superiore a quello medio nazionale.

Per il « quinquennio precedente » si è correttamente fatto riferimento al periodo dal 1° gennaio 1973 al 31 dicembre 1977 (un solo comune ha ritenuto di interpretare la disposizione in relazione alla « data » di entrata in vigore della legge ed ha, quindi, preso in considerazione il periodo che va dal 30 luglio 1973 al 29 luglio 1978).

In vista del censimento del 1981 sembrerebbe opportuno studiare un coordinamento della disposizione in esame con i dati che risulteranno da questo censimento.

CAPO II

LOCAZIONE DI IMMOBILI URBANI
ADIBITI AD USO DIVERSO DA QUELLO DI ABITAZIONE

Per quanto concerne le locazioni relative ad immobili adibiti ad uso diverso dall'abitazione è stata apprezzata la scelta politica di fondo attuata dal legislatore di non vincolare l'autonomia negoziale delle parti, se non per quanto riguarda la durata dei contratti, la tutela dell'avviamento, la prelazione.

È stata avvertita e positivamente valutata dalla pubblica opinione e dagli operatori del diritto la fondamentale esigenza perseguita dal legislatore di tutelare adeguatamente, nei limiti consentiti dall'ordinamento che esclude, allo stato, la figura di una locazione a tempo indeterminato, la posizione del conduttore che svolga nell'immobile locato una attività di lavoro ed abbia quindi necessità di poter contare su una certa stabilità del rapporto, e, nel contempo, di garantire la posizione del locatore quando il suo interesse ad ottenere la disponibilità dell'immobile assuma carattere positivo rispetto a quello del conduttore di proseguire nella locazione. Anche hanno ottenuto favorevoli valutazioni gli istituti della tutela dell'avviamento e della prelazione, sia nel caso di trasferimento dell'immobile che in quello di nuova locazione, istituti che, d'altronde, sono stati mutuati nelle grandi linee della precedente legislazione.

Va avvertito che, particolarmente con riguardo alle locazioni di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, proprio per la loro maggiore stabilità e la più lunga durata, non è possibile avere un quadro esauriente, a poca distanza di tempo dall'entrata in vigore della legge, delle questioni d'ordine interpretativo e delle difficoltà che potranno insorgere all'atto della applicazione della nuova normativa.

ARTICOLO 27.

Circa l'individuazione dei rapporti regolati dagli articoli 27 e seguenti della legge, è stato richiamato in dottrina il criterio negativo, già elaborato dalla precedente dottrina e giurisprudenza, di escludere dalla previsione tutti i contratti che abbiano ad oggetto immobili che non sono il risultato di una attività edificatoria dell'uomo e che, comunque, non ammettono un insediamento da parte dell'uomo, riguardo al loro godimento. È stato rilevato che la legge fa richiamo, per l'assoggettabilità del rapporto alla disciplina del Capo II, alla obiettiva circostanza che l'immobile è adibito ad una delle attività indicate nell'articolo in esame, e che una eventuale discrepanza tra l'uso dedotto nel contratto e l'effettiva destinazione data all'immobile è regolata dal disposto dell'articolo 80.

Non risulta che particolari difficoltà si siano incontrate, allo stato, per la individuazione delle attività considerate dall'articolo, essendosi fatto richiamo, per quelle del n. 1 della norma, al di-

sposto dell'articolo 2195 del codice civile e dell'articolo 1 della legge 25 luglio 1956, n. 860, ed essendo sufficientemente precisa e completa, per quelle del n. 2 della norma, la elencazione contenuta nell'articolo 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326.

Fra le attività alberghiere, conformemente a quanto stabilito in passato, sono stati compresi anche gli esercizi di pensione e locanda; è sorto dubbio se vi debbano essere inclusi gli esercizi di affittacamere e di casa-albergo, nei quali l'attività alberghiera è commista a servizi diversi, da essa non sempre e non necessariamente dipendenti. Anche per queste ipotesi si è fatto ricorso al criterio della prevalenza, riconoscendosi alberghiera l'attività nella quale prevalgono i caratteri essenziali del dare alloggio per mercede e dell'organizzazione ad impresa dell'esercizio.

Riguardo alle locazioni miste, relative, cioè, ad immobili adibiti ad abitazione e, insieme, ad uso diverso dall'abitazione, i primi commentatori si sono chiesti quale debba essere il criterio per accertare l'uso prevalente e stabilire, di conseguenza, a quale disciplina far capo per la regolamentazione del rapporto. Si è detto che per i nuovi contratti saranno le stesse parti a dare un conveniente assetto alla materia che le riguarda, con riferimenti anche impliciti alle une o alle altre norme. Per i contratti in vigore alla data del 30 luglio 1978, relativamente ai quali vale il regime transitorio, si tratta di accertare, caso per caso, se sussistano obiettive ragioni di prevalenza di un uso sull'altro, anche tenuto conto della superficie dell'immobile utilizzata per ciascuno di essi, del comportamento delle parti, della volontà e degli intenti da queste manifestati, degli arredi e delle strutture interne dell'immobile.

Il ricorso al criterio dell'uso prevalente è giustificato anche dall'articolo 80 della legge, e di questa norma non si è mancato da più parti di sottolineare la opportunità, in relazione alla decadenza del locatore dall'azione di risoluzione del rapporto quando il conduttore abbia destinato l'immobile ad uso diverso da quello pattuito e sia decorso il termine di tre mesi dal giorno in cui il locatore è venuto a conoscenza di tale fatto; l'azione si prescrive, comunque, al maturare dell'anno dal mutamento di destinazione. In entrambe le ipotesi si deve applicare alla specie il regime giuridico corrispondente all'uso effettivamente dato all'immobile e, in caso promiscuo, quello corrispondente all'uso prevalente.

In dottrina è sorta questione se fra le attività considerate dall'articolo in esame debbano essere comprese quelle indicate nell'articolo 2135, secondo comma, del codice civile, e cioè le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, pur se rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura. Si è esclusa, in quest'ultima ipotesi, l'applicabilità dell'articolo 27, sul rilievo, già posto in luce da precedenti elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza, che soltanto in quanto le attività indicate nel secondo comma dell'articolo 2135 siano svolte nell'ambito di un organismo economico indipendente esse possono essere considerate non connesse con l'esercizio dell'impresa agricola e, quindi, essere poste dalle parti alla base di un autonomo contratto di locazione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Pure è stata esclusa ogni possibilità di confusione tra affitto e locazione, quando ci si riferisca a criteri, ormai consolidati, del resto, nella pratica giudiziaria, che tengono conto, nell'affitto di azienda, della circostanza che oggetto del contratto è il complesso unitario dei beni preordinati alla gestione dell'impresa e che l'immobile non è che uno, anche se il più importante, di tali beni, e, nella locazione, della circostanza, essenziale, che l'immobile, sia pure con pertinenze, è stato considerato dalle parti in sé e per sé come bene separato, avente una propria individualità e rilevanza giuridica.

ARTICOLO 28.

L'articolo dispone che, qualora alla scadenza non sia stata comunicata disdetta, il contratto si rinnova tacitamente di sei anni in sei anni o, a seconda dei casi, di nove anni in nove anni. È stato posto il quesito se, ove le parti abbiano stabilito una durata del rapporto maggiore di quella minima indicata nell'articolo 27, il rinnovo del contratto avvenga per un nuovo corso della durata pattizia o per il tempo legale di durata, a seconda dei casi di sei o di nove anni, come parrebbe doversi ricavare dalla lettera del primo comma dell'articolo 28. Il quesito non ha richiesto, nella pratica, una immediata risposta, potendosi la norma applicare soltanto ai rapporti contrattuali posti in essere successivamente all'entrata in vigore della legge, ma la norma in esame, anche con riferimento al secondo comma, non sembra consentire una interpretazione più ampia di quella desumibile dalla lettera della stessa disposizione.

ARTICOLO 29.

La disposizione del primo comma consente il diniego della rinnovazione del contratto alla prima scadenza nei casi in cui il locatore abbia l'intenzione di adibire l'immobile a particolari usi o di demolirlo o di ristrutturarlo o, nel caso di attività alberghiere, di ricostruirlo o di migliorarlo, e non più, come era per le ipotesi di maggior rilievo considerate dalla legislazione pregressa, nei casi di necessità del locatore.

Si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza formatasi in sede di applicazioni dell'articolo 10, numeri 2 e 4, della legge 23 maggio 1950, n. 253, l'intento del locatore dovrebbe essere « serio » (e tale appaia attraverso la sua manifestazione esterna) e « possibile », cioè tecnicamente e giuridicamente realizzabile.

ARTICOLO 30.

L'ultimo comma dell'articolo consente al giudice, nel corso del procedimento, valutate le ragioni delle parti e le prove raccolte, di disporre, su istanza del ricorrente, il rilascio dell'immobile con ordinanza costituente titolo esecutivo. Ci si è chiesto se tale prov-

vedimento, una volta emesso, sia irrevocabile sino a che la sentenza di rigetto della pretesa attrice sia passata in cosa giudicata (come avviene in materia di sequestro, ai sensi dell'articolo 683 del codice di procedura civile); o se sia consentito al giudice, in primo grado o in grado di appello, di riprendere in esame le ragioni delle parti e le prove raccolte e, alla luce anche degli ulteriori elementi di indagine e di giudizio acquisiti, revocare il provvedimento (quando ancora non sia stato eseguito).

Non avendo il legislatore espressamente sancito la non impugnabilità di queste ordinanze, esse appaiono revocabili in applicazione del principio generale sancito dall'articolo 177 del codice di procedura civile.

ARTICOLO 31.

Il legislatore, per non lasciare all'arbitrio del locatore la sorte del contratto, ha stabilito un serie di cautele poste a salvaguardia della stabilità e della continuità del rapporto, pur nel rispetto dei diritti che competono al locatore, il quale nella stragrande maggioranza dei casi si identifica con il proprietario dell'immobile.

Così, anche se il diniego del rinnovo del contratto, alla prima scadenza, dipende dalla intenzione del locatore, pur manifestata con un certo rigore di forme, tuttavia occorre che quella intenzione sia seria ed è dato al conduttore, nei casi previsti dall'articolo 31 della legge, di ottenere il ripristino del contratto, il rimborso delle spese e l'indennizzo degli altri oneri sostenuti, ovvero il risarcimento dei danni subiti, senza pregiudizio delle indennità per il perduto avviamento commerciale; di più, il locatore è tenuto al pagamento di una pena pecuniaria, di entità non trascurabile.

Il riferimento a funzioni demandate al Ministero del turismo e dello spettacolo deve ritenersi inconferente, essendo state trasferite alle Regioni, in attuazione del dettato costituzionale, tutte le competenze in materia alberghiera.

ARTICOLO 34.

È stata riproposta nei commenti a questo articolo la problematica già sorta in sede di applicazione dell'articolo 4 della legge 27 gennaio 1963, n. 19 (che ammetteva una commisurazione dell'indennizzo alla perdita effettivamente subita dal conduttore nella misura dell'utilità che ne potesse derivare al locatore e nel limite massimo di trenta mensilità del canone di affitto che l'immobile potesse rendere secondo i prezzi correnti di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche) in relazione all'automatismo e alla rigidità del sistema.

Opportunamente, per altro, il legislatore in considerazione delle numerosissime e intricate questioni sorte in dottrina e in giurisprudenza per l'applicazione del citato articolo 4, con riferimento ai parametri in esso contemplati, solo apparentemente di facile individuazione, ha preferito utilizzare un criterio di tutta semplicità,

piuttosto che di allargare ulteriormente l'ambito delle ipotesi e dei collegamenti. Si è stabilito, così, che l'indennizzo sia commisurato, in modo del tutto automatico, ad un multiplo, predeterminato, dell'ultimo canone corrisposto dal conduttore.

Fra le ipotesi nelle quali non è consentita la corresponsione di indennità (cessazione del rapporto dovuto a risoluzione per inadempimento o disdetta o recesso del conduttore, o alla pendenza di una delle procedure concorsuali) non è compresa quella in cui il rapporto sia cessato per non avere il conduttore esercitato il diritto di prelazione, ai sensi dell'articolo 40 della legge. Tale esclusione deriva dal fatto che il rapporto, nel caso considerato, non cessa per effetto del mancato esercizio del diritto di prelazione da parte del conduttore, ma per l'essere il rapporto venuto a scadenza e per l'aver il locatore intimato disdetta. L'esclusione è stata criticata per la considerazione che sarebbe riferibile al conduttore la mancata prosecuzione del rapporto, sia pure alle nuove condizioni comunicate dal locatore, per cui l'indennità, essendo il fatto pregiudizievole riconducibile in qualche modo alla volontà del conduttore, non dovrebbe essere corrisposta. Il rilievo non appare conferente, dal momento che l'elemento determinante per ritenere dovuta la indennità sono le nuove condizioni della locazione: non si può legittimamente imporre al conduttore di accettare tali condizioni, anche se per lui non convenienti, pena la negazione della indennità; diversamente si stabilirebbe un collegamento, inesistente sul piano logico e giuridico, fra la instaurazione del nuovo rapporto locatizio e la indennità medesima, e non, come è nella legge, fra questa e la cessazione del vecchio rapporto.

Tale interpretazione è suffragata dalla disposizione dell'articolo 69 che, al sesto comma, ammette che al conduttore sia corrisposta una indennità per la perdita dell'avviamento commerciale nella ipotesi del mancato esercizio, da parte sua, del diritto di prelazione; non anche, però, quella maggiorata di cui al settimo comma, per i casi di identità o di affinità delle attività esercitate nell'immobile.

Conclusivamente si deve rilevare che le osservazioni e le perplessità avanzate dalla dottrina sono passate al vaglio del legislatore, prima delle sue definitive determinazioni.

ARTICOLO 37.

L'articolo disciplina i casi di successione nel contratto. Con riferimento al primo comma, la dottrina si è chiesta quali siano, in concreto, coloro che, per successione o per precedente rapporto risultante da atto di data certa anteriore all'apertura della successione, hanno diritto a continuare l'attività del conduttore defunto. Anche richiamando la elaborazione giurisprudenziale formatasi in sede di applicazione del quarto comma dell'articolo 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253, è stato detto che tali soggetti succedono al conduttore nel rapporto locatizio senza alcun ordine di precedenza fra loro, ma per diritto proprio ed autonomo che trae origine e titolo dalla legge, sicché il godimento dell'immobile, per

la prosecuzione dell'attività del defunto, spetta a tutti e a ciascuno di essi, in parità di grado.

È stato ricordato che il contratto di locazione, di per sé, non può formare oggetto di successione, per atto *inter vivos* (fra il conduttore e un terzo) o per testamento o per successione legittima, e che, pertanto, la titolarità del rapporto locatizio può essere trasferita *ex lege* soltanto in capo a coloro che hanno diritto di continuare nell'attività del conduttore defunto. L'ipotesi che realizza questa condizione è quella della successione nell'azienda, sia che precedentemente il successore o i successori avessero già fatto parte di essa, sia che la partecipazione, per effetto della successione, si realizzi interamente *ex novo*.

Oltre alla successione testamentaria o legittima nell'azienda e, quindi, nel rapporto di locazione, sono stati individuati altri casi di applicabilità della norma: quello di una società di fatto formata fra il conduttore, poi defunto, ed i soci superstiti; quello di una cointestazione al defunto e ai superstiti della titolarità della licenza di esercizio; quello di una cessione dell'azienda, ad esecuzione differita nel tempo, quando il termine scada dopo la morte del cedente; quello di un'impresa familiare, ai sensi dell'articolo 230-bis codice civile.

ARTICOLO 38.

Similmente all'articolo 37, gli articoli 38, 39 e 40 salvaguardano l'interesse, che ha riflessi di indubbia natura pubblicistica, alla prosecuzione nel tempo di una certa attività — fra quelle considerate dall'articolo 27 della legge — nella stessa sede, al fine di garantirne, entro certi limiti e compatibilmente con le esigenze del locatore, la stabilità e un duraturo svolgimento.

La dottrina si è chiesta se dalla nozione di trasferimento dell'immobile sia esclusa ogni ipotesi diversa dalla vendita, o se, invece, in essa possano essere comprese altre figure che, comunque, implicino un trasferimento a terzi, a titolo reale ed oneroso, del godimento e della disponibilità del bene.

La lettera della norma, con particolare riguardo al secondo comma, esclude che la volontà del locatore di costituire a favore di terzi un diritto di usufrutto, di uso, di abitazione possa legittimare, da parte del conduttore, l'esercizio del diritto di prelazione.

In questa ottica è stata da alcuni esclusa la possibilità di comprendere nell'ambito dell'istituto la figura della permuta, verificandosi soltanto in casi rarissimi l'ipotesi di un conduttore che sia proprietario di un bene di consistenza, natura e ubicazione pari a quello offerto dal terzo.

È stata compresa da taluno, fra quelle regolate dall'articolo 30, l'ipotesi del trasferimento di un bene per effetto di un atto transattivo, pur se questo dipenda da preesistenti rapporti personali fra il locatore ed il terzo, nei quali il conduttore non abbia avuto parte, come pure l'ipotesi della *datio in solutum* (articolo 1197 codice civile), quella della cessione dei beni ai creditori (articolo 1977 codice civile), quella di un *negotium mixtum cum donatione*.

Estranea all'istituto della prelazione è ovviamente la ipotesi di un trasferimento del bene a titolo gratuito, sia per la personalità dei rapporti fra locatore donante e terzo donatario, sia per la inesistenza di una offerta da parte di quest'ultimo, alla quale il conduttore possa adeguare la propria. Piuttosto, come è stato fatto rilevare, l'ipotesi può assumere una certa importanza, ai fini dell'applicazione della legge, nel caso in cui il trasferimento per atto a titolo gratuito sia posto in essere fittiziamente dal locatore e dal terzo, allo scopo di escludere il conduttore dalla trattativa e di impedirgli l'esercizio del diritto di prelazione. L'atto, però, in tal caso potrà essere impugnato dal conduttore per simulazione, ai sensi dell'articolo 1415 codice civile. non potendosi negare il suo interesse ad ottenere dal giudice una pronuncia accertativa della onerosità del trasferimento.

Sono state escluse dall'ambito di operatività dell'articolo 38 anche le ipotesi in cui l'immobile venga trasferito a terzi per effetto di una procedura di vendita coattiva, mancando in tale trasferimento il presupposto della volontarietà e non potendosi far carico agli organi preposti alla vendita di dare l'avvio al meccanismo della prelazione.

La dottrina ha ritenuto che il diritto di prelazione deve essere esercitato con riguardo all'intero affare che il locatore si propone di realizzare con il terzo e che, pertanto, se il trasferimento abbia ad oggetto tutto l'immobile entro il quale sono compresi i locali occupati dal conduttore, questi non possa offrirsi come acquirente soltanto di quei locali, scorporando dal prezzo complessivo il loro valore e dichiarando di essere disposto a pagare al locatore solo il prezzo pari a quest'ultimo.

La giurisprudenza di legittimità, in sede di applicazione dell'articolo 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, come modificato dagli articoli 7 e 8 della legge 14 maggio 1971, n. 817, ha mostrato di accogliere l'interpretazione più rigorosa per il conduttore e di ritenere, quindi, che questi debba formulare la sua offerta con riferimento all'intero affare, a meno che questo abbia ad oggetto una pluralità di beni, collegati fra loro soltanto per l'aspetto negoziale.

CAPO III

DISPOSIZIONI PROCESSUALI

ARTICOLI 43, 44 E 45.

Le disposizioni processuali di cui agli articoli 43, 44 e 45, primo e secondo comma, della legge, strettamente collegate fra loro, si applicano soltanto alle controversie in materia di determinazione, aggiornamento e adeguamento del canone, riguardo ai contratti per immobili adibiti ad uso di abitazione e, limitatamente all'aggiornamento, ai contratti previsti negli articoli 27 e 42, a quelle in materia di riparazioni straordinarie (articolo 23) e a quelle che possono sorgere per l'applicazione delle norme di cui ai capi primo e secondo del titolo secondo della legge (articolo 74).

Le disposizioni richiamate nell'articolo 46, tratte dalla disciplina del cosiddetto processo del lavoro, si applicano, oltre che alle controversie sopra indicate, anche a quelle indicate nel terzo comma dell'articolo 45 e a quelle relative al rilascio di immobili adibiti in regime ordinario ad uso diverso dall'abitazione, per mancata rinnovazione del contratto alla prima scadenza (articolo 30).

Ad ogni altra controversia, diversa da quelle sopra menzionate (ad esempio, a quelle riferibili agli articoli 1, 3, 5, 6 della legge), è stato ritenuto che debba applicarsi la normativa ordinaria del codice di procedura civile.

È stato affermato che la sanzione di improcedibilità, stabilita dall'articolo 43 per il caso in cui il giudizio sia stato promosso senza essere stato preceduto dal tentativo di conciliazione, non esclude che il giudice possa provvedere sulla domanda, se in corso di causa il tentativo sia stato esperito con esito negativo.

Poiché l'articolo 46 richiama, fra le altre, la norma dell'articolo 420 del codice di procedura civile, che impone al giudice, nella udienza di discussione della causa, di tentare la conciliazione delle parti, ci si è chiesto se tale tentativo debba essere esperito anche dopo che abbia avuto esito negativo quello previsto dall'articolo 44 della legge e se, nel caso che quest'ultimo tentativo sia stato omissso, possa essere ritenuto sufficiente quello esperito ai sensi dell'articolo 420 del codice.

Al primo quesito è stata data risposta positiva, per l'interesse che il legislatore ha mostrato per il bonario componimento delle vertenze, in una materia così delicata e di così profonda risonanza nel tessuto sociale ed economico del Paese; sicché il giudice, anche ai sensi dell'articolo 185, secondo comma, del codice, che contiene l'enunciazione di una direttiva di carattere generale, non dovrà mancare occasione per tentare di condurre le parti alla conciliazione.

Per le stesse ragioni e per il fatto che al tentativo previsto negli articoli 43 e 44 della legge è stata riconosciuta una particolare importanza, con rigore di forme, di adempimenti e di sanzioni, al secondo quesito è stata data risposta negativa.

Alcuni hanno dubitato che il giudice competente ad esperire il tentativo di conciliazione sia il giudice competente a conoscere il merito della domanda, secondo le norme stabilite in tema di competenza per materia e per valore, ritenendo in ogni caso competente il conciliatore.

Il disegno di legge governativo attribuiva competenza esclusiva in materia al conciliatore. Il Parlamento, peraltro, ritenendo opportuno che a conoscere del merito sia lo stesso organo giudiziario che ha già conosciuto della vicenda in sede di tentativo di conciliazione delle parti, ha modificato il disegno governativo statuendo che la competenza per il tentativo di conciliazione spetta al giudice competente per il merito.

Con riguardo all'articolo 45 della legge, si è posto il quesito se la parte possa ricorrere al giudice, per la definizione della controversia, quando siano decorsi novanta giorni dalla presentazione della domanda di conciliazione e il tentativo sia tuttora in corso. Stando

alla lettera della norma (primo comma), non si dovrebbero nutrire dubbi circa la proponibilità del ricorso, ma in sede di attuazione pratica della disciplina le parti riterranno il più delle volte l'opportunità di attendere l'esito del tentativo di conciliazione prima di impegnarsi in una lite giudiziaria con dispendio di energie e di denaro.

ARTICOLO 46.

L'articolo 46 richiama le norme del rito del lavoro applicabili alla materia delle locazioni. In proposito si è da varie parti avanzato il dubbio che la disciplina regolata dalla legge 11 agosto 1973, n. 533, per la sua perspicuità, in relazione allo specialissimo oggetto delle controversie per le quali è stata predisposta, non sia facilmente adattabile alla diversissima materia delle locazioni.

Si deve dire, però, che allo stato, la estensione di tale disciplina alle controversie in tema di rapporti locatizi non ha dato luogo a rilevanti difficoltà; anzi, è stato osservato da molti operatori del diritto che la speditezza e la fluidità della procedura ideata dal legislatore del 1973 per la sollecita definizione delle controversie in materia di rapporti di lavoro, nel pieno rispetto delle garanzie e dei diritti delle parti, assai bene consentiranno benefici effetti anche nella materia delle locazioni, per le quali è essenziale, anche nell'interesse della comunità, che i contendenti riescano ad ottenere dal giudice, nel tempo più breve, una pronuncia chiarificatrice del loro rapporto che valga a definire la lite.

Una questione che si è posta, in tema di domanda riconvenzionale (consentita dal richiamo che l'articolo 46 della legge fa agli articoli 416 e 418 del codice), nel caso che la domanda principale concerna una materia per la quale non è richiesto il preventivo tentativo di conciliazione, mentre la domanda riconvenzionale riguardi una delle materie per le quali il tentativo è necessario, è se permanga l'indispensabilità del tentativo e se, conseguentemente, la domanda riconvenzionale debba essere ritenuta allo stato improcedibile o, addirittura, inammissibile, o se, invece, quanto meno in detta ipotesi, il tentativo previsto dall'articolo 44 della legge possa essere ritenuto assorbito in quello richiesto dall'articolo 420 del codice.

Per quanto risulta, la questione non ha ancora trovato una soluzione univoca. Si può osservare in proposito, come pure con riferimento al disposto dell'articolo 48 della legge, che nella ipotesi considerata il sussistere di una lite giudiziaria in atto, nella quale le parti si sono già impegnate, farebbe ritenere la frustranietà di un formale tentativo di conciliazione, che, fra l'altro, produrrebbe il negativo effetto di un inutile ritardo nella definizione del processo. Resterebbe salvo, comunque, il tentativo di conciliazione che il giudice è sempre chiamato ad esperire ai sensi degli articoli 420 e 185 del codice.

ARTICOLO 54.

Riguardo all'articolo 54, una parte della dottrina ha ritenuto applicabile la norma, in base alla sua formulazione letterale, solo alle controversie relative alla determinazione del canone; altri, in armonia con l'intenzione del legislatore, hanno ritenuto di comprendere nell'ambito di efficacia della norma anche le controversie relative all'aggiornamento e all'adeguamento del canone, considerando che l'articolo 54 fa parte di un complesso sistematico di norme e che, almeno apparentemente, non vi è alcuna ragione, di natura sostanziale o processuale, per escludere le controversie relative all'aggiornamento e all'adeguamento del canone dal divieto di arbitrato rituale.

ARTICOLO 55.

È stato osservato che la norma, nel consentire la sanatoria della morosità, con effetto preclusivo della risoluzione del rapporto, non contiene più il limite, stabilito dalla legislazione previgente, che l'immobile locato sia destinato ad uso di abitazione.

Da ciò e dai richiami contenuti negli articoli 42 e 74 alle disposizioni processuali degli articoli da 43 a 57, è stata in prevalenza tratta la conclusione che l'articolo 55 sia applicabile ad ogni locazione di immobili urbani, quale che ne sia la destinazione. È stato osservato in contrario che il richiamo contenuto nello stesso articolo 55 all'articolo 5 della legge, che si riferisce ai contratti relativi ad immobili destinati ad uso abitativo, farebbe intendere che la sanatoria della morosità sia ammissibile soltanto per detti contratti; tale interpretazione non appare, peraltro, in armonia con l'intenzione del legislatore che ha inteso richiamare l'articolo 5 solo per ribadire il contenuto della morosità equiparata al « grave inadempimento ».

La procedura prevista dall'articolo 55 dovrebbe inserirsi nella ordinaria procedura di convalida dello sfratto per morosità. Come è stato osservato, il giudice, nel concedere il termine per sanare la morosità, non può provvedere sul rilascio e deve rinviare la causa ad un'udienza successiva alla scadenza di detto termine. Sul punto è stato ritenuto che la legge abbia parzialmente innovato la disciplina degli articoli 664, 665 e 666 del codice di procedura civile.

ARTICOLO 56.

Per quanto concerne l'articolo 56 della legge, si era posto il quesito, di notevole rilevanza pratica sino all'entrata in vigore della legge 31 marzo 1979, n. 93, se la norma relativa alla fissazione da parte del giudice della data di esecuzione del rilascio doveva applicarsi anche ai giudizi di cognizione in corso al momento della entrata in vigore della legge.

Da parte di alcuni si era data al quesito risposta negativa, sul rilievo che l'articolo 82 stabilisce che ai giudizi in corso al momento della entrata in vigore della legge continuavano ad applicarsi ad ogni effetto le leggi precedenti; queste, come è noto, non prevedevano da parte del giudice del processo di cognizione la fissazione di una data per la esecuzione del provvedimento di rilascio.

Per altro si era osservato che, poiché il legislatore aveva espunto dall'ordinamento l'istituto della graduazione e proroga degli sfratti, i provvedimenti emessi dal giudice in una delle procedure anzidette senza la fissazione della data del rilascio sarebbero stati eseguibili immediatamente dopo avere acquistato la efficacia di titolo esecutivo, ai sensi degli articoli 605 e seguenti del codice di procedura civile, ponendosi, nel quadro generale della normativa, senza ragione alcuna, come una specie a sé stante, particolarmente privilegiata a favore del locatore. Tale conclusione ha prevalentemente indotto i giudici a ritenere applicabile l'articolo 56 anche alle controversie in corso alla data di entrata in vigore della legge, seguendo, del resto, il principio generalissimo che le norme processuali debbono avere immediata attuazione.

La questione appare superata, come si dirà per l'articolo 82, dalla approvazione dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 1979, n. 93.

Ancora con riguardo all'articolo 56, è stato osservato che se la norma, come è ritenuto dai più, è applicabile anche alle sentenze e ai provvedimenti in genere non immediatamente esecutivi, la data della esecuzione non potrà essere fissata con riferimento ad un determinato giorno, ma con la prefissione di un certo termine a decorrere dal giorno in cui la sentenza o il provvedimento acquisterà efficacia di titolo esecutivo.

TITOLO II

DISCIPLINA TRANSITORIA

CAPO I

CONTRATTI DI LOCAZIONE DI IMMOBILI ADIBITI AD USO DI ABITAZIONE

ARTICOLO 58.

L'articolo individua la categoria dei contratti ai quali si applica la disciplina transitoria in quelli « soggetti a proroga secondo la legislazione vigente ».

La disposizione è stata uniformemente riferita ai contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge, che erano stati prorogati fino al 31 luglio 1978 dal decreto-legge 24 giugno 1978, n. 298, nei quali il conduttore o subconduttore abbia un reddito complessivo netto non superiore ad otto milioni di lire.

Correlativamente si è ritenuto che rientrano nella previsione dell'articolo 65 i contratti i cui conduttori o subconduttori abbiano un reddito superiore ad otto milioni o che alla data di entrata in vigore della legge erano in corso per volontà delle parti, e non per effetto della legislazione vincolistica (proroga significa, secondo la costante giurisprudenza, la ultrattività di un preesistente contratto di locazione che sarebbe scaduto entro il periodo di proroga previsto dalla legge se non fosse intervenuto il provvedimento normativo).

Il legislatore con la legge in esame ha inteso por fine al sistema vincolistico dettando, in linea generale, una normativa applicabile a tutti i contratti indipendentemente dalle condizioni soggettive delle parti.

Evidenti ragioni di ordine sociale hanno reso necessario una particolare disciplina per i contratti precedentemente assoggettati al regime vincolistico.

Dal momento che non ci sono più contratti soggetti a proroga dopo l'entrata in vigore della legge, il legislatore ha dovuto assumere come unico rilevante il fatto della soggezione a proroga al momento della entrata in vigore della legge.

Da tale fatto deriva l'applicabilità delle relative disposizioni.

Tale intenzione è resa palese dall'uso dell'espressione « si considerano prorogati » nonché dal richiamo della durata quadriennale, sia pure a partire da date successive, anche per questi contratti in armonia con il principio adottato per i nuovi contratti.

ARTICOLO 59.

1. — Questioni di legittimità costituzionale.

La facoltà di recesso che la disposizione conferisce al locatore nei contratti soggetti a proroga non è prevista per i contratti non soggetti a proroga.

Tale diversità è stata talora ritenuta in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione; alcuni giudici hanno dedotto la illegittimità costituzionale della previsione di questa facoltà nei confronti di conduttori ritenuti, per altro verso, meritevoli di maggior tutela, altri giudici, hanno, invece, dedotto la illegittimità della mancata previsione della stessa facoltà anche per i contratti i cui conduttori abbiano un reddito superiore ad otto milioni.

Queste argomentazioni, secondo alcuni, non terrebbero conto delle profonde e sostanziali diversità che sussistono tra le discipline dei due tipi di contratto.

È stato rilevato che il legislatore, nel momento stesso in cui ha posto termine, in ossequio a precise indicazioni di illegittimità espresse dalla Corte costituzionale, al regime di proroga dei contratti di locazione e di blocco dei relativi canoni, ha ritenuto necessario dettare una articolata disciplina transitoria per predisporre una adeguata tutela del conduttore, economicamente più debole

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sia sotto il profilo del canone che sotto il profilo della ulteriore durata del rapporto di locazione; questi rapporti non potranno, infatti, cessare prima del 31 dicembre 1982, 30 giugno 1983 e 31 dicembre 1983 per i contratti stipulati rispettivamente prima del 31 dicembre 1952, prima del 7 novembre 1963, dopo il 7 novembre 1973.

Inoltre, il canone di questi contratti dovrà essere aumentato gradualmente per giungere solo all'inizio del sesto anno all'allineamento con il canone dei nuovi contratti. L'aggiornamento, infine, del canone potrà avvenire in misura ridotta e graduale.

Di fronte a questa prosecuzione, sia pure limitata nel tempo, di un regime differenziato il legislatore non poteva, senza incorrere in questo caso in un vizio di legittimità costituzionale, non riconoscere al locatore quella stessa facoltà che gli era stata sempre accordata nel regime vincolistico.

Profondamente diversi erano, invece, i presupposti di fatto e la nuova disciplina dei contratti non soggetti a proroga: questi ultimi, infatti, erano in corso, all'entrata in vigore della legge, solo per volontà delle parti e il loro canone viene equiparato, dopo un anno, a quello dei nuovi contratti mentre la loro durata viene, *ex lege*, prolungata solo del periodo di tempo necessario per raggiungere, unitamente al tempo già trascorso prima della legge, il periodo di durata legale minima prevista per i nuovi contratti. Tale regime transitorio, per il suo sostanziale rispetto della precedente volontà delle parti, e per la sua evidente, profonda diversità con il regime transitorio dettato per i contratti soggetti a proroga, non avrebbe potuto giustificare il riconoscimento della facoltà di recesso al locatore per contratti per i quali era sempre stata consentita la disdetta per finita locazione, facoltà questa frequentemente esercitata dai locatori come dimostrano i numerosi provvedimenti di rilascio per finita locazione già eseguiti o in corso di esecuzione.

2. — Il recesso ex articolo 59 e la legislazione precedente.

Le leggi vincolistiche individuavano una serie di cause di recesso del locatore solo in parte coincidenti con quelle indicate dall'articolo 59.

Alcuni hanno ritenuto ancora vigenti, perché non incompatibili, le disposizioni che prevedono cause di recesso non richiamate nello articolo in esame ovvero che contengono profili non contemplati dallo stesso articolo.

Il legislatore, peraltro, ha inteso eliminare del tutto il regime vincolistico: a tal fine è principalmente diretta la legge.

Nella relazione al disegno di legge espressamente si evidenzia che il regime vincolistico « si ridurrà alle poche norme del genere contenute nel titolo secondo della legge, per essere poi completamente abrogato una volta che sia cessata la fase transitoria ».

Del resto la Corte costituzionale (sentenza 12 luglio 1972, n. 132) aveva rilevato che le varie leggi vincolistiche costituivano un complesso organico per dedurne la possibilità di integrare l'una con

l'altra; dal momento che la disciplina vincolistica nel suo insieme è venuta a cadere per espressa volontà del legislatore, non si vede come singole disposizioni di essa possano ancora essere ritenute compatibili con la nuova legge.

Occorre, infine, sottolineare, per la parte che qui interessa, che la sopravvivenza di altre cause di recesso è indirettamente esclusa in modo di per sé decisivo dal richiamo, nell'ultimo comma dello articolo, delle disposizioni dell'articolo 30 e, quindi, della necessaria preventiva comunicazione prevista dall'articolo 29, nella quale « deve essere specificato, a pena di nullità, il motivo, tra quelli tassativamente indicati..., sul quale la disdetta è fondata ». Motivi non previsti dall'articolo 59 non potrebbero, quindi, legittimare il recesso del locatore.

3. — Modalità di esercizio della facoltà di recesso.

Il locatore che intende recedere dal contratto per uno dei motivi indicati nell'articolo deve darne comunicazione al conduttore mediante lettera raccomandata e con un preavviso di almeno sei mesi.

Non possono sorgere dubbi sulla necessità che la comunicazione contenga l'indicazione dei motivi che giustificano la richiesta, come si desume testualmente dal rinvio all'articolo 30 che consente il ricorso al giudice solo dopo che sia avvenuta la comunicazione che deve specificare, ai sensi del quarto comma dell'articolo 29, il motivo su cui si fonda la disdetta (in questo caso il recesso).

Del resto, tale necessità discende dall'esigenza di consentire una verifica da parte del conduttore, anche prima dell'insorgere di un giudizio, del corretto esercizio della facoltà riconosciuta al locatore.

Si è anche discusso in dottrina della natura del preavviso e se il termine debba essere interamente trascorso perché possa iniziare il giudizio o perché questo possa essere deciso ovvero se sia possibile una condanna in futuro.

Non soccorrono riferimenti normativi per configurare il preavviso come presupposto processuale, ovvero come condizione dell'azione (quale viene qualificato, nel comma precedente, il possesso della licenza o della concessione). Per contro il collegamento creato nell'ultimo comma dell'articolo con le disposizioni dell'articolo 30 sembrerebbe consentire la conclusione del giudizio anche prima che sia interamente trascorso il termine di preavviso. Infatti il primo ed il quarto comma dell'articolo 30 espressamente prevedono che il giudizio possa essere iniziato prima della data per la quale è richiesta la disponibilità e che il giudice può pronunciare ordinanza di rilascio « per la scadenza di cui alla comunicazione ». La disposizione sul preavviso comporterebbe, quindi, solo l'obbligo per il giudice di non fissare una data anteriore, se ancora possibile, a quella indicata nella comunicazione, trasmessa almeno sei mesi prima di tale data.

4. — Casi di recesso.

L'onere della prova dello stato di necessità ricade sempre sul locatore in base ai principi generali dettati dal codice di procedura civile, in presenza dei quali il legislatore ha opportunamente ritenuto del tutto superfluo un richiamo espresso quale quello contenuto nell'articolo 4 della legge 23 maggio 1950, n. 253.

In ordine al n. 4 è stato osservato che la locuzione « a norma di legge » - necessaria nella precedente legislazione che non richiedeva preventivamente il rilascio della licenza - è del tutto superflua ora che è presupposto il possesso della licenza o concessione.

Il locatore può recedere « quando il conduttore può disporre di altra abitazione idonea... » e non soltanto, come prevedeva la legislazione precedente, quando questi abbia la « disponibilità ».

La prevalente giurisprudenza aveva ritenuto sussistente la disponibilità solo quando il conduttore aveva il godimento esclusivo ed attuale di un altro idoneo alloggio.

La « possibilità di disporre » ricorre, invece, anche quando il godimento non sia attuale: la modifica è stata apportata poiché in tale situazione il conduttore, potendo disporre di altro immobile, si trova nella stessa posizione del locatore e non è più, quindi, giustificata una sua tutela privilegiata.

Il recesso è anche possibile quando il conduttore non occupi continuamente l'immobile senza giustificato motivo.

Il legislatore ha inteso tutelare la posizione del conduttore che occupa l'immobile, oltre che per abitarvi, per ragioni di lavoro o di studio: in questi casi la soluzione di continuità nell'occupazione è giustificata quando è connessa con le ferie o l'interruzione temporanea degli studi.

In ogni caso gli immobili adibiti ad uso diverso dalla dimora abituale ovvero dalla dimora per motivi di lavoro non rientrano nella previsione dei contratti soggetti a proroga per il disposto dell'articolo 1 della legge 12 agosto 1974, n. 351.

5. — Possesso della licenza o della concessione.

Il secondo comma dell'articolo molto opportunamente condiziona l'azione di rilascio al possesso della licenza o concessione al fine di impedire che il procedimento possa essere adoperato anche nei casi in cui manchi una reale volontà di demolire, trasformare o restaurare l'immobile e comunque quando tali operazioni siano giuridicamente non concretizzabili in assenza del prescritto provvedimento amministrativo.

6. — Procedura per il rilascio.

Assolto l'onere della comunicazione con lettera raccomandata e del preavviso di almeno sei mesi, il locatore può iniziare la procedura di rilascio secondo le disposizioni degli articoli 30, 46 e 56.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

In contrasto con l'opinione prevalente, da alcuni è stata criticata l'adozione del rito del lavoro in considerazione della diversa natura delle controversie in materia di locazione, soprattutto di quelle relative ad azioni di rilascio per necessità.

Queste controversie si distinguono particolarmente per la loro fluidità e dinamicità; la procedura precedentemente prevista consentiva al giudice — per insegnamento costante e consolidato fin dal sorgere della legislazione vincolistica — di attribuire rilievo, a vantaggio sia del conduttore che del locatore, a tutti i fatti intervenuti nel corso del processo a sostegno o contro le necessità dedotte in giudizio.

Il rito del lavoro, per il suo carattere rigido connesso con le preclusioni e decadenze comminate, mal si adatterebbe alle controversie della nuova legge; è stato, quindi, auspicato, quanto meno per le cause di rilascio, il ritorno alla procedura di convalida.

ARTICOLO 60.

Analogamente a quanto sostanzialmente già previsto con le leggi 23 maggio 1950, n. 253 e 12 agosto 1974, n. 351, l'articolo dispone l'inefficacia del provvedimento di rilascio per il caso in cui il locatore non adibisca l'immobile all'uso per cui aveva agito o non inizi le opere, per le quali ne aveva chiesto la disponibilità, nel termine di sei mesi da quando l'abbia ottenuta.

È stato, inoltre, previsto un equo indennizzo per le spese di trasloco nonché il pagamento di una somma da devolvere al comune nel cui territorio è sito l'immobile.

È stato generalmente ritenuto che il locatore deve adibire l'immobile all'uso specifico per il quale ha ottenuto il rilascio, mentre si è discusso della possibilità di modificare in qualche modo la destinazione nell'ambito dello stesso motivo (abitazione, per esempio, del figlio anziché del coniuge).

ARTICOLO 61.

La disposizione riproduce con alcune modifiche la disciplina già prevista dalle leggi 23 maggio 1950, n. 253, 12 agosto 1974, n. 351 e 31 luglio 1975, n. 363.

Ci si è chiesto se l'espressione « provvedimento di rilascio non dovuto a morosità », richiami soltanto il procedimento esecutivo di rilascio disciplinato dagli articoli 605 e seguenti del codice di procedura civile ovvero si riferisca anche ai giudizi di cognizione promossi contro l'acquirente per il rilascio dell'immobile da lui abitato; il dubbio nascerebbe dal fatto che l'articolo 1-*quinquies* della legge 31 luglio 1975, n. 363, condizionava la riduzione dei termini alla esistenza di un ordine di rilascio contro l'acquirente.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Peraltro l'uso della stessa espressione contenuta negli articoli 30 e 59 nonché la mancanza di razionalità di una interpretazione restrittiva, non imposta in alcun modo dalla lettera della legge, induce a ritenere riferibile l'espressione anche ai giudizi di cognizione.

ARTICOLO 62.

Il primo comma chiarisce che con la fine del quinto anno dell'entrata in vigore della legge cessa il regime transitorio; conseguentemente dall'inizio del sesto anno tutti i contratti di locazione, ed in particolare anche quelli in corso soggetti a proroga, sono assoggettati alla stessa disciplina anche per quanto riguarda la misura del canone ed i relativi aggiornamenti.

Il secondo comma prevede un criterio per allineare gradualmente il canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della legge al canone determinato ai sensi degli articoli da 12 a 23. Il legislatore ha fatto decorrere il primo aumento, anziché dall'entrata in vigore della legge, dal novembre 1978 per consentire la determinazione di alcuni parametri da parte delle Autorità competenti; i successivi aumenti decorreranno da ogni 30 luglio successivo.

L'ultimo comma lascia facoltà alle parti di concordare diverse modalità di aumento del canone, purché questo comunque non superi quello determinato ai sensi degli articoli da 12 a 24.

Quando il canone è stato diminuito per effetto della legge, il primo aggiornamento si applica dal novembre 1978.

ARTICOLO 63.

Per i contratti soggetti a proroga il legislatore ha ritenuto di escludere l'aggiornamento del canone nei primi due anni, per una più adeguata tutela dei conduttori meno abbienti.

Anche nei tre anni successivi il canone determinato ai sensi dell'articolo 62 potrà essere aggiornato soltanto del 20, 40 o 60 per cento della variazione dell'indice ISTAT verificatasi nell'anno precedente.

A conferma del principio già sancito nel primo e nell'ultimo comma dell'articolo 62, l'ultimo comma dell'articolo 63 dispone che l'aggiornamento dovrà comunque computarsi nella misura del 75 per cento della variazione dell'indice ISTAT dal momento in cui viene corrisposto l'intero equo canone.

È stato osservato che il criterio predisposto per gli aggiornamenti non consente un graduale allineamento ai nuovi contratti in quanto non viene presa in considerazione la svalutazione del primo anno nonché il 55, 35 e 15 per cento rispettivamente della svalutazione del 3°, 4° e 5° anno; inoltre tale incremento ridotto deve calcolarsi su di un canone inferiore a quello determinato ai sensi degli articoli da 12 a 23.

Il dettato normativo appare sufficientemente chiaro in questo senso e non può assumere rilevanza decisiva, in senso contrario, l'intento del legislatore di giungere ad una equiparazione con il canone degli altri contratti in maniera graduale.

Per i contratti soggetti a proroga, quindi, solo alla scadenza del periodo transitorio, cioè all'inizio del sesto anno, il canone comprensivo dei relativi aggiornamenti sarà identico all'« equo canone » aggiornato ai sensi dell'articolo 24.

ARTICOLO 65.

L'articolo determina la durata ed il canone dei contratti non soggetti a proroga.

Poiché i conduttori di questi contratti non richiedevano una particolare tutela — trattasi generalmente di soggetti con reddito superiore ad otto milioni — il legislatore ha previsto un regime transitorio particolarmente breve: a partire dal 30 luglio 1979, infatti, il canone e gli aggiornamenti sono calcolati con le stesse modalità previste per i nuovi contratti.

Nei casi in cui il canone di locazione è stato diminuito, ragioni equitative hanno spinto il legislatore a stabilire — come misura parzialmente compensativa della riduzione dal 1° novembre 1978 ad « equo canone » di quello precedentemente corrisposto — l'aggiornamento del canone determinato dagli articoli da 12 a 23 contestualmente alla riduzione, quindi a decorrere dal 1° novembre 1978 anziché dal 30 luglio 1979.

La disposizione contenuta nel secondo comma non è stata interpretata univocamente dalla giurisprudenza.

Il legislatore intendeva riferirsi ai contratti o rapporti in corso anche di fatto, come si può desumere dal riferimento al procedimento per convalida di sfratto per finita locazione: lo sfratto fa riferimento ad una data già trascorsa rispetto all'inizio del procedimento e presuppone necessariamente una disdetta e la conseguente cessazione del contratto di locazione. Questa disposizione, del resto, doveva sostanzialmente assumere carattere interpretativo della nozione di « contratti in corso » in senso opposto al significato che ad essa era stato dato in giurisprudenza.

Numerosi giudici, peraltro, richiamandosi ad una giurisprudenza consolidata, hanno ritenuto che la disposizione, riferendosi ai « contratti », sia applicabile solo ai rapporti esistenti *de iure* e conseguentemente hanno escluso la sua applicabilità ai contratti che, per effetto di disdetta ritualmente data dal locatore, non erano più giuridicamente esistenti alla data di entrata in vigore della legge.

CAPO II

CONTRATTI DI LOCAZIONE DI IMMOBILI ADIBITI AD USO DIVERSO DA QUELLO DI ABITAZIONE

ARTICOLO 67.

Per i contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge, questa distingue fra i contratti che secondo la precedente legislazione a tale data erano soggetti a proroga (articolo 68) e quelli che a tale data non erano soggetti a proroga (articolo 71).

La generalità dei contratti di locazione relativi ad immobili urbani adibiti ad uso diverso dall'abitazione era prorogata, alla data del 30 luglio 1978, per effetto di una ininterrotta serie di provvedimenti legislativi, dei quali l'ultimo in ordine di tempo era stato il decreto-legge 24 giugno 1978, n. 298, convertito in legge 28 luglio 1978, n. 395.

Dalla proroga erano evidentemente esclusi i contratti di locazione relativi ad immobili che non potevano ritenersi urbani o che non consentivano un insediamento per l'esplicazione di attività umane; tali immobili, come già si è avuto occasione di dire, non sono stati presi in considerazione neppure dalla nuova legge.

Fra i contratti non soggetti a proroga alla data del 30 luglio 1978, ma regolati dalla nuova legge, sono da comprendere quelli per i quali la proroga era precedentemente cessata o per i quali il conduttore era decaduto dalla proroga per effetto della legislazione in vigore prima di quella data. Erano pure esclusi dalla proroga i contratti con scadenza convenzionale successiva allo scadere dell'ultima proroga nonché i contratti posti in essere dopo la data di entrata in vigore del decreto n. 298 del 1978.

Alcuni dubbi si sono appuntati sulla categoria dei contratti di locazione alberghiera, poiché tali contratti, dopo il decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 849, convertito in legge 21 febbraio 1977, n. 18, che ne prorogò la durata sino al 31 dicembre 1977, non sono stati più specificamente menzionati dalla legislazione vincolistica successiva, così da far supporre che essi siano usciti dal regime di proroga alla data suddetta.

È stato, però, validamente rilevato che la circostanza di tale omissione deve essere considerata tutt'altro che decisiva, poiché i provvedimenti legislativi successivi al decreto n. 849, non più distinguendo riguardo alla data di scadenza della proroga fra diversi tipi di contratto, ma assoggettando tutti indistintamente i contratti di locazione di immobili urbani a una serie di proroghe, ogni volta sino ad una data unica, potrebbero avere inteso comprendere nell'ambito di tali proroghe anche i contratti di locazione alberghiera, senza necessità di nominarli separatamente. Si dovrebbe ritenere, così, che anche questi ultimi, assieme alla maggior parte degli altri contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso dall'abitazione, fossero soggetti a proroga alla data di entrata in vigore della legge n. 392.

È stato rilevato che il tenore degli articoli 67, lettere a) e b), e 68, nn. 1 e 2, escluderebbe dalla disciplina della legge i contratti stipulati il 31 dicembre 1964. Trattasi evidentemente di un errore di formulazione, che può essere facilmente corretto con l'estendere l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 67, lettera a), e 68, n. 1, anche ai contratti stipulati in tale data.

ARTICOLO 73.

I problemi sorti in merito alla sua applicazione devono ritenersi superati per effetto delle modifiche apportate con la legge 31 marzo 1979, n. 93; il recesso è ora possibile quando ricorra la ne-

cessità del locatore ed in ogni caso è dovuta al conduttore per l'avviamento commerciale un'indennità commisurata a 18 o 21 mensilità del canone corrente di mercato.

TITOLO IV DISPOSIZIONI FINALI

ARTICOLO 79.

La disposizione sancisce la nullità di ogni accordo sulla durata o sul canone, che risulti più favorevole al locatore rispetto alle previsioni legali, o che sia inteso ad attribuirgli altro vantaggio in contrasto col dettato normativo.

È stato osservato da alcuni giudici, e la loro iniziativa ha suscitato ampia eco nel Paese, con opinioni a favore e contro vivacemente sostenute con dovizia di argomenti anche sulla stampa, che le disposizioni della legge in materia di durata del contratto di locazione e di determinazione del canone hanno carattere inderogabile: che il non contenere la legge alcuna sanzione penale per coloro che violano la imperatività di dette norme, se costituisce una lacuna, non importa però che siano da ritenere inapplicabili alla disciplina dell'equo canone le disposizioni ordinarie di diritto penale; che sono ravvisabili nel comportamento del locatore gli estremi del reato di estorsione (o di tentata estorsione) quando egli, con la minaccia dello sfratto e costringendo il conduttore a dare o promettere sotto specie simulate utilità maggiori di quelle consentite dalla legge, procuri a sé medesimo un ingiusto profitto. Si è esclusa, invece, la possibilità di raffigurare nelle fattispecie esaminate i reati di truffa e di usura.

Se il doveroso rispetto per le competenze dell'autorità giudiziaria non consente in questa sede alcuna valutazione del merito delle iniziative suddette, sembra, peraltro, necessario rilevare che il Parlamento, affrontando il problema della individuazione di alcuni illeciti del locatore, non aveva ritenuto, nella sua sovranità, di condividere l'avviso del Governo, che aveva previsto una specifica sanzione penale per i comportamenti illeciti del locatore preordinati ad ottenere un provvedimento di rilascio dell'immobile.

Diversamente risolto è anche il caso della locazione di una pertinenza o accessorio (autorimessa, cantina) allo stesso conduttore dell'unità immobiliare ma con altro contratto: ove si accerti la volontà di eludere la determinazione legale del canone, la superficie della pertinenza o accessorio dovrebbe essere calcolata, in aggiunta alla superficie convenzionale dell'appartamento, secondo i criteri dettati dall'articolo 13.

ARTICOLO 82.

Una difficoltà di particolare rilevanza sociale aveva creato l'applicazione della disposizione ai procedimenti di cognizione in corso aventi per oggetto il rilascio dell'immobile.

La legislazione precedente non prevedeva, infatti, la fissazione della data della eventuale esecuzione nell'ambito dello stesso giudizio; il locatore che intendesse procedere alla esecuzione del provvedimento di rilascio doveva instaurare la cosiddetta procedura di graduazione e proroga prevista, in deroga agli articoli 605 e seguenti del codice di procedura civile, dagli articoli 4 e 5 della legge 26 novembre 1969, n. 833.

L'entrata in vigore della legge n. 392 ha comportato l'abrogazione di tutte le leggi precedenti incompatibili, per effetto dell'articolo 15 delle disposizioni preliminari al codice civile e per effetto dello espresso disposto dell'articolo 84, e quindi anche della procedura di graduazione e proroga, incompatibile, secondo una interpretazione pressoché unanime, con la disciplina prevista nell'articolo 56. Questa, infatti, ricondurrebbe l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili urbani nell'alveo della regolamentazione del codice di procedura civile ed, in parziale compensazione dell'abrogazione della graduazione e proroga, consentirebbe al giudice di cognizione di subordinare l'efficacia esecutiva del provvedimento al decorso di un termine prolungabile fino al massimo di dodici mesi dalla data del provvedimento di rilascio.

Nessun problema particolare si è posto per i provvedimenti di rilascio divenuti esecutivi fino al 31 luglio 1978, poiché la legge 8 agosto 1977, n. 510 (confermata, per la parte che interessa, anche dal decreto-legge 24 giugno 1978, n. 298, convertito nella legge 28 luglio 1978, n. 395), ha previsto una particolare procedura e calendario per l'esecuzione di questi provvedimenti.

Per quanto riguarda, invece, i procedimenti di cognizione, ordinari o speciali, aventi per oggetto il rilascio di un immobile, pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 392, una rigorosa interpretazione dell'articolo 82 esclude l'applicazione dell'articolo 56, nella parte che dispone la fissazione della data dell'esecuzione entro limiti prefissati; il conseguente relativo giudizio di esecuzione non potrebbe che essere regolato dalle disposizioni del codice di procedura civile che consentono anche l'esecuzione immediata, previa comunicazione alla parte tre giorni prima, del provvedimento di rilascio divenuto esecutivo.

L'autorità giudiziaria, peraltro, al fine di evitare le gravi conseguenze sul piano sociale di tale rigorosa interpretazione, ha in prevalenza ritenuto che l'articolo 56 è applicabile anche ai giudizi in corso ed ha conseguentemente fissato l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, emessi dopo l'entrata in vigore della legge, per una data fino a 12 mesi successiva a quella del provvedimento; solo dopo che sia trascorsa inutilmente la data fissata, il locatore potrà promuovere l'esecuzione ai sensi degli articoli 605 e seguenti del codice di procedura civile.

Le ragioni che hanno indotto il giudice ad una estensione ai giudizi in corso della disposizione contenuta nell'articolo 56, in parziale deroga a quanto previsto nell'articolo 82 per i giudizi in corso, appaiono superate in virtù del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 31 marzo 1979, n. 93, che ha convertito, con

modificazioni, il decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 21. Questa disposizione, infatti, ha confermato l'applicabilità delle leggi precedenti nei giudizi in corso fissando la data dell'esecuzione del provvedimento di rilascio nel giorno corrispondente a quello di inizio del sedicesimo mese a partire dalla data di esecutività del provvedimento. Si è ritenuto in tale maniera di individuare, in sede legislativa, un termine fisso in qualche misura intermedio tra quello massimo previsto nei giudizi di esecuzione dalla legislazione precedente, peraltro abrogata con l'entrata in vigore della nuova legge, e quello massimo previsto da quest'ultima legge eliminando, peraltro opportunamente, la possibilità di ogni nuova valutazione del giudice in procedimenti ormai in buona parte esauriti che avrebbe potuto comportare la paralisi degli uffici giudiziari almeno nei grossi centri.