

N. 1931-166-375-891-A-bis

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE**

**PER L'ESAME DEI PROVVEDIMENTI DI LEGGE CONCERNENTI LA DISCIPLINA DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE DEGLI IMMOBILI URBANI**

(Relatore: **COSTA**, *di minoranza*)

SUL

## **DISEGNO DI LEGGE**

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*nella seduta del 7 dicembre 1977 (Stampato n. 465)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
**(BONIFACIO)**

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO  
**(STAMMATI)**

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI  
**(GULLOTTI)**

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO  
**(DONAT-CATTIN)**

COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO  
**(ANTONIOZZI)**

E COL MINISTRO DELLE FINANZE  
**(PANDOLFI)**

—

Disciplina delle locazioni di immobili urbani

---

*Presentato il 12 dicembre 1977*

---

E SULLE

## **PROPOSTE DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZANONE, BOZZI, COSTA, MALAGODI, MAZZARINO**

*Presentata il 3 dicembre 1976*

---

Disciplina delle locazioni degli immobili urbani

---

**d'iniziativa del Deputato LA LOGGIA**

*Presentata il 12 agosto 1976*

---

Tutela dell'avviamento commerciale e disciplina delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività economiche e professionali

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERNARDI, PEZZATI, SPERANZA, CICCARDINI, ZOPPI,  
MOLE', MEUCCI, BOFFARDI INES, CASTELLUCCI,  
REVELLI**

*Presentata il 28 luglio 1976*

---

Controllo delle locazioni ed equo canone per gli immobili adibiti ad uso di abitazione

---

*Presentata alla Presidenza il 7 giugno 1978*

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il più che trentennale regime vincolistico delle locazioni di immobili urbani ha comportato una serie di gravi conseguenze negative. Tra l'altro, infatti, esso ha creato situazioni sperequate o sommamente ingiuste, ha rallentato, fin quasi ad annullarli, gli investimenti privati nel settore edilizio, ha reso estremamente rigido il mercato delle abitazioni, ha portato al degradamento del patrimonio abitativo esistente ed ha concorso in maniera rilevante a creare prima e ad aggravare poi la crisi produttiva e occupazionale che attanaglia il Paese.

Per affrontare e risolvere questa insopportabile situazione è unanimamente riconosciuta l'esigenza di dare vita ad una nuova disciplina delle locazioni, tenuto anche conto delle censure di legittimità costituzionale che sono state avanzate sul sistema vincolistico.

Ma quale disciplina? Quella, auspicata dai liberali, capace di ricondurre, sia pure gradualmente, alla normalità il settore abitativo e cioè ad equilibri di mercato, oppure quella destinata ad aggravare ulteriormente — e, certamente, irrimediabilmente — la crisi edilizia e, quindi, la crisi economica e sociale del Paese e preoccupata soltanto di trovare una linea di compromesso tra i principi liberaldemocratici cui è ispirata la nostra Costituzione e quelli, demagogici e populistici, propri del collettivismo?

La disciplina contenuta nel testo del disegno di legge n. 1931, quale approvato dall'altro ramo del Parlamento e dalla Commissione speciale della Camera, purtroppo si identifica con quella che abbiamo indicato per seconda. Nei suoi riguardi,

di, pertanto, il nostro giudizio non può non essere decisamente negativo, per vari e fondati motivi.

Sotto un profilo generale, infatti, riteniamo che il testo attuale del disegno di legge in questione rappresenti il punto di arrivo della logica vincolistica che sin qui ha presieduto alla legislazione in materia di locazioni di immobili urbani, in quanto intende introdurre un equo canone di natura spiccatamente dirigistica, essendo privo di riferimenti concreti ai valori reali del mercato immobiliare.

È su questa logica dirigistica di fondo che noi liberali dissentiamo, al di là di quelli che possono essere i rilievi sui vari aspetti concreti del disegno di legge in esame. Ciò soprattutto perché in tal modo si determinerà inevitabilmente un ulteriore calo degli investimenti privati nel settore immobiliare e ci si avvierà quindi su di una strada pericolosa sia sotto il profilo politico, sia sotto il profilo economico. Invero, sino ad oggi gli investimenti privati hanno contribuito per una quota superiore al 90 per cento al finanziamento dell'attività edilizia, mentre solo la piccola quota residua è stata coperta da finanziamenti pubblici. Poiché, date le attuali condizioni del bilancio statale, non è pensabile che possano affluire al settore edilizio sufficienti finanziamenti pubblici, se si scoraggiano gli investimenti privati si rischia di arrivare ad una paralisi pressoché completa dell'attività costruttiva, con gravi riflessi occupazionali sia nel settore edilizio, sia negli altri settori produttivi che lavorano per l'edilizia.

Circa il merito del provvedimento c'è da rilevare innanzi tutto l'eccessiva esiguità del canone di locazione. Questo è pre-

visto pari al 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato che rappresenta una misura troppo modesta, specie se si considera che esso viene calcolato su valori convenzionali sensibilmente inferiori ai valori reali di mercato e che i canoni vanno depurati degli oneri tributari e delle spese di manutenzione degli immobili. Con un rendimento così basso si applica un prezzo politico della casa a spese di una specifica categoria di cittadini: i proprietari di immobili urbani e non, come sarebbe giusto, a spese della collettività.

Va inoltre rilevato che l'imposizione di un rendimento così basso degli immobili locati scoraggerà gli investimenti nel bene casa e provocherà in prospettiva un aggravamento della penuria degli alloggi offerti in locazione, a scapito in particolare dei giovani che avranno grosse difficoltà a trovare una casa in fitto, difficoltà che si andranno ad aggiungere a quelle già gravi di inserimento nel mondo del lavoro. Inoltre, non essendo prevista alcuna norma diretta a stabilire che in nessun caso il valore locativo dell'immobile locato potrà essere inferiore al valore accertato ai fini fiscali, si potrebbe verificare lo assurdo che il valore locativo dell'immobile locato risulti inferiore al valore dell'immobile definito ai fini fiscali.

Va, infine, rilevato che il costo base per la determinazione dell'equo canone è fissato in misure che sono state definite nella prima stesura del disegno di legge, fatta nel gennaio 1977. Da tale data ad oggi i costi di costruzione e il costo della vita sono saliti di circa il 20 per cento: per cui è indispensabile una equa rivalutazione del valore casa, se non si vuole che i ritardi nell'approvazione della legge scarichino i propri effetti sulla proprietà con una perdita secca di oltre il 20 per cento rispetto a quanto ritenuto equo nel gennaio '77. Ancora più grave, poi, è che non vengono rapportati al valore di mercato accertato ai fini fiscali i criteri di determinazione del costo base ai fini del calcolo dell'equo canone per le nuove costruzioni.

Un altro aspetto negativo del disegno di legge in esame è costituito dall'indicizzazione solo parziale dell'equo canone. Invero, l'indicizzazione al solo 75 per cento dell'incremento annuo del costo della vita significa la progressiva diminuzione in termini reali di un equo canone già basso.

Tale aspetto negativo, inoltre, è pesantemente accentuato dal fatto che nel corso dei 6 anni del periodo transitorio l'indicizzazione è drasticamente ridotta, per cui il rendimento del canone del 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato non sarà in pratica mai raggiunto in quanto risulterà alla fine del periodo transitorio sensibilmente al di sotto di tale livello e per di più destinato a diminuire gradatamente data l'indicizzazione solo parziale (75 per cento), anche allorché l'equo canone sarà entrato a « regime ».

Infine, è da tenere presente che l'insufficiente indicizzazione dei canoni di locazione nel periodo transitorio comporterà una contrazione anziché un aumento dell'ammontare globale dei trasferimenti in termini reali derivati dai canoni di locazione. Il totale di tali trasferimenti attualmente è stimato in circa 2.920 miliardi di lire '77 all'anno. (Tale cifra è influenzata in senso notevolmente riduttivo da oltre 30 anni di regime vincolistico delle locazioni). Ora, col presente disegno di legge si pone l'obiettivo oltre che di giungere alla graduale perequazione delle diverse situazioni, anche di incrementare lo ammontare dei trasferimenti fino a 4.100 miliardi l'anno. In realtà, invece, con l'applicazione della normativa da esso prevista, prendendo un tasso d'inflazione pari al 10 per cento per anno, si avrebbe un ammontare globale dei trasferimenti per locazioni nel 1983 di importo pari a 2.800-3.200 miliardi in lire 1977. Se poi il tasso d'inflazione dovesse mantenersi attorno al 15 per cento annuo, i predetti trasferimenti di ridurrebbero nel 1983 a 2.200-2.600 miliardi di lire '77.

In altri termini, entro pochi anni il rendimento reale dell'equo canone scenderebbe al 2,4-2,6 per cento con tendenza

a diminuire ogni anno per effetto della indicizzazione solo parziale.

Per valutare esattamente questi elementi è necessario tenere presente che su tale rendimento limitato inciderebbero i costi di manutenzione e le imposte IRPEF, ILOR e INVIM, per cui il rendimento reale netto degli immobili urbani si presenterebbe ulteriormente ridotto.

Per ciò che concerne gli immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione la disciplina prevista dal presente disegno di legge altro non è se non una proroga del blocco dei contratti ed in parte dei canoni di locazione per almeno 12 anni. Tale normativa non ha alcuna giustificazione plausibile in quanto si applica per immobili che per lo più sono destinati allo svolgimento di attività economiche per le quali non sussistono motivazioni di carattere sociale che giustifichino la deroga dalle regole del mercato. Pertanto, essa costituisce un'ulteriore prova dello spirito punitivo nei confronti di chi ha investito in immobili urbani.

Infine, un altro elemento che caratterizza negativamente il disegno di legge in esame consiste nel modo con cui è stato introdotto e strutturato il « Fondo sociale » per l'integrazione dei canoni.

Noi liberali siamo favorevoli all'introduzione di forme di « sussidio casa » finalizzato ad alleviare i cittadini meno abbienti dal peso di una parte del canone di locazione. Dobbiamo però rilevare che, nel disegno di legge in esame, il fondo sociale è di consistenza estremamente esigua rispetto alle necessità e che nello stesso tempo i criteri di assegnazione sono alquanto imprecisi, per cui il fondo sociale sarà di ben scarsa utilità pratica e verrà distribuito con criteri clientelari.

Al testo del disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento e dalla Commissione speciale della Camera noi liberali contrapponiamo la nostra proposta di legge in materia di disciplina delle locazioni degli immobili urbani.

La proposta liberale è impostata su criteri di fondo sensibilmente diversi.

Diversi sono infatti i criteri e i metodi di azione che i liberali ritengono debbano

essere perseguiti per garantire ai cittadini case in numero sufficiente a costo equo, e diverso è soprattutto il quadro generale di organizzazione della politica della casa che deve essere conseguito e di cui l'equo canone è importante elemento. In modo coerente con le più avanzate esperienze dell'Europa occidentale, i liberali ritengono infatti che, nel settore dell'edilizia abitativa, solo il recupero di condizioni più regolari di mercato possa consentire di superare le attuali strozzature e permettere il regolare afflusso di capitali al settore. Ogni politica per le locazioni che, per far fronte alle difficoltà contingenti, si proponesse, in via di principio o in via di fatto, di rifiutare ancora il riferimento ai meccanismi di mercato, porterebbe in futuro a peggiorare la situazione, in quanto interromperebbe definitivamente l'afflusso dei capitali al settore e farebbe calare la già attualmente insufficiente produzione di case. La disciplina dell'equo canone deve quindi porsi come obiettivo il recupero di una condizione più corretta per il funzionamento del mercato e non la sua sostituzione con determinazioni basate su valori convenzionali stabiliti dal potere politico.

Gli elementi centrali della proposta liberale sono quattro: l'auto-denuncia da parte della proprietà dei valori delle abitazioni; la limitazione dell'applicazione dell'equo canone alle sole abitazioni con caratteristiche dimensionali e tipologiche a forte significato sociale; l'introduzione di un organico sistema di tassazione sulle locazioni destinato a finanziare l'integrazione dei canoni di locazione per i locatari a reddito più basso; l'equo canone ridotto.

Il primo elemento (l'autodenuncia generalizzata del valore delle unità immobiliari da parte della proprietà) permette un corretto riferimento ai valori di mercato, riferendo infatti ai valori autodenunciati sia la possibilità di ritrarre reddito dal bene, sia anche ogni conseguente onere fiscale. Il secondo elemento della proposta liberale (la limitazione dell'applicazione dell'equo canone alle sole unità abitative con caratteristiche tipologiche e dimensionali di rilevanza sociale) intende indivi-

duare nel patrimonio immobiliare due fasce ben delimitate di proprietà; le abitazioni sociali, a cui viene garantito un reddito basso e un non elevato prelievo fiscale, e le abitazioni ad elevato *standard* e le « seconde case » per le quali la redditività dell'investimento viene stabilita dal libero andamento del mercato, ma sulle quali la collettività si riserva di intervenire con consistenti prelievi fiscali. Il terzo elemento significativo (l'introduzione di un organico sistema di prelievo fiscale sulle locazioni e sulla proprietà immobiliari) intende coordinare la politica dell'equo canone alla politica della tassazione immobiliare. Nei più recenti dibattiti, di questo argomento troppo si è parlato come elemento isolato; l'investimento immobiliare rischia così di trovarsi non solo beffeggiato da norme sull'equo canone prive di ogni riferimento ai valori di mercato, ma anche danneggiato da un forte prelievo patrimoniale.

L'obiettivo della scelta liberale in materia è, in primo luogo, quello di costituire un fondo sociale capace di integrare, per le locazioni, le capacità economiche delle famiglie a minor reddito; in secondo luogo, quello di contenere e comunque avocare in parte alla collettività gli aumenti patologici dovuti alla rendita urbana con un periodico prelievo decennale, correlato agli incrementi di valore auto-denunciati.

Il quarto elemento (l'equo canone ridotto) intende dare una concreta risposta alle esigenze sociali dei locatari a basso reddito senza fare pesare questo atto di solidarietà sulle spalle del singolo proprietario.

La proposta liberale si caratterizza per la volontà di recuperare nel settore delle locazioni un corretto riferimento agli andamenti di mercato, ma, contemporaneamente, introduce criteri e procedure di sostegno alla domanda sociale e di imposizioni fiscali capaci di contenere, per le famiglie locatarie a più basso reddito, il costo dell'abitazione e di penalizzare ogni distorsione negli andamenti di mercato. In questo senso si tratta di una pro-

posta contro corrente, ma che ha il coraggio di proporre per il nostro Paese, fuori da schemi che a tempi brevi porterebbero a dover trasferire al settore pubblico ogni possibilità di intervento nel settore abitativo, una politica allineata alle scelte dell'Europa occidentale.

In conclusione, i liberali sono indotti alla critica nei confronti della disciplina della locazione di immobili urbani così come è prevista dall'attuale testo del disegno di legge all'esame dell'Assemblea della Camera in quanto sono fermamente convinti che cedere ancora una volta alla demagogia significa fallire nel rilancio della produzione edilizia e creare le premesse per dovere, a tempi non lontani, affrontare nuovamente situazioni di blocco delle locazioni.

I motivi principali del dissenso liberale sono quelli ai quali in precedenza abbiamo accennato e riguardano, lo ricordiamo, la politica della casa che s'intende perseguire, il meccanismo di formazione dell'equo canone, l'applicazione di parametri convenzionali, l'eccessiva lunghezza del periodo previsto per la messa a ragione del meccanismo di determinazione dell'equo canone, la parziale indicizzazione del canone, l'istituzione di un fondo sociale povero di fonti e probabile strumento di assistenza clientelare e l'assoggettamento al meccanismo di disciplina previsto anche delle nuove costruzioni. A questi motivi ne va aggiunto un altro: quello dell'eccessiva complicazione e macchinosità della disciplina dell'equo canone che, è facile profezia, darà luogo ad un contenzioso notevole che rappresenterà un peso non indifferente per la parte più debole e un ulteriore sovraccarico di lavoro per gli organismi giudiziari.

Pertanto, se la prevista disciplina delle locazioni di immobili urbani non verrà modificata nella direzione da noi auspicata si darà un colpo mortale all'attività edilizia e si creeranno le premesse per la trasformazione dell'edilizia stessa in un servizio pubblico a prezzo fissato in via permanente dallo Stato.

COSTA, *Relatore di minoranza.*