

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

# 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: **GORLA MASSIMO**, *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

**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

---

**d'iniziativa del Deputato LA LOGGIA**

*Presentata il 12 agosto 1976*

---

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

---

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

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

*Presentata il 3 dicembre 1976*

---

Disciplina delle locazioni degli immobili urbani

---

*Presentata alla Presidenza il 7 giugno 1978*

---

## RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Esiste una raccomandazione recente del Parlamento europeo ai paesi membri perché facciano maggiore attenzione a dare alle loro leggi una forma « semplice e comprensibile »: nella recente produzione del nostro Parlamento questa raccomandazione è stata certamente dimenticata, se non addirittura deliberatamente e pervicacemente contraddetta; basterebbe ricordare la legge n. 10 del 1977 sull'edificabilità dei suoli che da un anno e mezzo è oggetto di esibizioni interpretative le più spericolate. Quella di cui stiamo trattando non è da meno, e contiene anche i soliti errori di italiano ai quali ci ha abituati il linguaggio arcaico e involuto degli estensori.

La difficoltà di comprensione del testo da parte del lettore profano è osservazione molto meno « formale » di quanto possa sembrare: in realtà significa che questa legge rivela già nella sua forma la sua sostanza impopolare, il fatto di avere pienamente rinnegato le sue motivazioni originarie che dovevano consistere nella protezione della parte più debole del rapporto inquilino-proprietario, il fatto di essere nata come sbocco di anni e anni di dure lotte condotte dai proletari per il diritto alla casa; già nella sua forma, questa legge appare come un meccanismo studiato apposta per intrappolare l'inquilino in un labirinto inestricabile di « distinguo » e di eccezioni. Questo è del resto un risultato inevitabile ogni volta che si perde di vista l'obiettivo politico di un provvedimento e si pretende, come è nella logica degli accordi della nuova maggioranza, di conciliare profitti e rendite con la giustizia sociale.

La conferma l'abbiamo subito nel modo più palese se guardiamo alla sostanza, e

soprattutto se ci sforziamo di non lasciarci prendere dalla tentazione di contestare fin dall'inizio punto per punto, seguendo il testo, tutte le caratteristiche che qualificano questa legge come una legge per la costruzione di una tutela privilegiata per il reddito immobiliare, cercando invece di coglierne prima alcuni nodi essenziali.

Il primo di questi nodi, quello che da solo sarebbe sufficiente a definire la natura di questa legge, quello che da solo annullerebbe ogni preteso contenuto positivo se ci fosse, è quello costituito dal regime degli sfratti, che nel linguaggio asettico della legge si chiama « recesso del locatore dal contratto di locazione ».

A regime, la legge prevede la risoluzione del contratto alla scadenza, cioè ogni quattro anni: come dire che ogni inquilino è per legge, se non per vocazione, un nomade, e la casa in proprietà, il cui mito ha già provocato danni incalcolabili al nostro sistema economico e all'assetto territoriale, diventa una necessità inderogabile e un ricatto sociale permanente.

Tuttavia, per rendere il fenomeno degli sfratti più drammatico e carico di conseguenze incontrollabili, la legge prevede anche un regime transitorio: nel periodo di proroga, sempre di quattro anni, dei contratti in corso, nel periodo cioè più delicato, quello che seguirà allo sblocco dei fitti e consentirà di iniziare l'*escalation* dei canoni più bassi secondo i parametri introdotti da questa legge, in questo periodo non occorrerà neppure attendere la scadenza del contratto per espellere l'inquilino, ma basterà dimostrare di aver bisogno dell'alloggio per la propria attività o residenza o per quella di un

parente fino al secondo grado; non crediamo che esista in natura un proprietario così stupido e così sfortunato da non poter mobilitare un parente di secondo grado ogni volta che gli faccia comodo estromettere un inquilino.

Ebbene, queste norme relative agli sfratti sono di una gravità incalcolabile, perché offrono ai proprietari un'arma di ricatto così prevaricante da annullare ogni norma della legge che possa essere considerata positiva per l'inquilino, perché con quest'arma di ricatto la pratica degli accordi extra-contrattuali sarà generalizzata e il mercato nero degli alloggi la norma.

D'altra parte sia l'assenza di norme sanzionatrici di un tale comportamento, quali potevano essere sanzioni penali o l'obbligo di un cospicuo risarcimento del danno a favore dell'inquilino, che avrebbero potuto già costituire un deterrente, sia l'obiettivo difficoltà da parte del conduttore di provare simili soprusi, poiché affitti neri e « buone entrate » verranno ovviamente pagate extra contratto, in contanti e in assenza di testimoni, renderanno del tutto impossibile un controllo e una limitazione del fenomeno.

Tale situazione determinerà sicuramente un effettivo livello dei fitti molto più vicino a quello del libero mercato anziché a quello di equo canone destinato a rimanere lettera morta sui moduli stampati dei contratti.

Ma non basta: queste norme sono anche le più inique che esistono nell'Europa comunitaria.

Ci viene ripetuto da più parti, soprattutto in questi tempi caratterizzati dall'incoraggiamento alla repressione alimentato dall'accordo a cinque, che l'Italia è ancora il paese più democratico d'Europa. Ma noi la democrazia non la misuriamo solo confrontando l'apparato repressivo, sul quale comunque ci sarebbero molte cose da dire, la misuriamo soprattutto in termini di diritti del cittadino e di tutela di questi diritti.

Ebbene, Francia, Germania e Paesi Bassi sono senza dubbio paesi più ricchi

del nostro e con una distribuzione del reddito meno iniqua, sono paesi nei quali il rapporto tra domanda e offerta di abitazioni è più equilibrato che da noi, dove il costo dell'abitazione incide mediamente molto meno che da noi in rapporto ai salari (cioè circa il 5 per cento per gli strati inferiori), dove trovare un alloggio proporzionato alle capacità finanziarie non è un dramma per nessuno (salvo limitatissime situazioni di difficoltà in alcune aree metropolitane).

Tuttavia in questi paesi « meno democratici » del nostro, l'inquilino non può mai, in pratica, essere estromesso dall'alloggio; in Francia ciò può accadere solo se il proprietario dimostra di aver bisogno dell'alloggio per sé stesso, e trovando all'inquilino un altro alloggio che allo stesso prezzo offra lo stesso servizio.

In Germania e nei Paesi Bassi il regime di tutela è analogo.

È dunque un primato invidiabile di iniquità sociale quello che l'unica maggioranza europea che si vale dell'appoggio del Partito comunista si appresta a dare all'Italia.

Eppure occorrerebbe ricordare, quando si fanno paragoni con altri paesi, che per quanto riguarda il problema della casa, l'Italia si trova in una condizione del tutto particolare, che non trova riscontro in nessun altro paese.

Ciò che è avvenuto in Italia per effetto delle scelte economiche e di una politica edilizia ed urbanistica dissennata è un caso unico al mondo, unico per la dimensione e per la qualità dei risultati: un mercato edilizio anomalo, che è governato dai fattori di rendita differenziale e quindi prevalentemente indipendente dal mercato dei servizi abitativi (in parole povere, disinteressato all'uso cui gli immobili sono destinati e al relativo reddito); un intervento pubblico nel settore che copre una quota irrisoria e quindi del tutto ininfluenza sul mercato dell'abitazione; un trasferimento di reddito per la voce abitazione, dai ceti sociali a basso reddito verso il cosiddetto « blocco edilizio », che rappresenta una espropriazione

vera e propria, di dimensioni assolutamente insostenibili in una economia sana.

In questo quadro, che ripetiamo è unico per la gravità delle conseguenze economiche oltre che di quelle sociali, noi ci apprestiamo a varare una legge che, unica in Europa, priva gli inquilini di ogni tutela contrattuale.

È un provvedimento talmente iniquo e autolesionista che si stenta a credere che i proponenti abbiano capito quello che stanno facendo, se ancora lo sostengono.

Queste preoccupazioni non sono solo nostre.

Sono le stesse preoccupazioni che recentemente ha espresso il movimento dei lavoratori e che meno recentemente avevano ispirato forze politiche tradizionalmente vicine agli interessi dei lavoratori e che da tempo hanno rinunciato a dar battaglia preferendo un accordo fallimentare con le forze più retrive del nostro paese.

Nell'ottobre del 1977 un documento della Federazione CGIL, CISL, UIL di Milano e provincia avanzava dure critiche al disegno di legge, proponendo alcuni emendamenti fra cui si leggeva: « la durata dei contratti deve essere tale da garantire certezza all'inquilino, fatti salvi i casi di giusta causa nello sfratto, dare diritto all'abitazione, perché diritto alla casa significa anche canoni accessibili, ma soprattutto significa diritto di vivere nella casa, nel quartiere, nel tessuto sociale politico in cui ci si trova, talvolta dalla nascita.

Questo significa inserire anche un meccanismo che preveda la rescissione dei contratti solo per motivi di giusta causa. La proposta governativa consentirebbe invece allo scadere dei primi tre anni (il primitivo progetto Andreotti prevedeva tre anni di durata del contratto), di risolvere anche senza alcuna giustificazione il rapporto di locazione, aprendo la strada, anche attraverso l'arma del ricatto individuale, all'affossamento di qualsiasi regolamentazione dei canoni ». Alcuni mesi prima la Segreteria regionale lombarda del SUNIA in un documento del maggio del 1977 dichiarava: « Il Governo propo-

ne una durata triennale dei contratti di locazione, dice poi che il rinnovo per un periodo uguale non è un diritto ma dipende dalla discrezionalità del proprietario. E questo è un fatto assai grave. È necessario dare sicurezza e stabilità al rapporto di locazione attraverso un meccanismo fondato sulla giusta causa negli sfratti e che perciò individui precisamente le cause di risoluzione del contratto. Questo vale non solo per gli inquilini, ma anche per non disattendere il diritto della piccola proprietà di usufruire del bene proprio in caso di provata necessità ».

Per questi motivi le organizzazioni sindacali degli inquilini ritengono che al primo punto vada posta la rivendicazione della stabilità e sicurezza del rapporto di locazione, introducendo il meccanismo della giusta causa per la risoluzione dei contratti; e questo obiettivo permane, ed è diventato anzi più forte perché patrimonio rivendicativo di larghe masse all'interno del paese; e così come oggi il movimento è saldo nel respingere questo attacco della proprietà edilizia, nell'imporre attraverso la propria mobilitazione, caseggiato per caseggiato, quartiere per quartiere, la propria linea rivendicativa, così noi oggi chiediamo alle forze politiche e sindacali, all'intero movimento riformatore di farsi carico di questo problema, nell'isolare le forze conservatrici e nell'imporre un cambiamento di questo aspetto del disegno di legge.

Le stesse valutazioni sono state oggetto recentemente di un documento sostenuto dalle federazioni nazionali della FLM, FLC nonché dal SICET e dal SUNIA nel febbraio scorso.

Nel 1975 il Partito socialista presentava alla Camera un progetto di legge (progetto Achilli). Nella relazione al progetto tra l'altro si diceva: « I principi qualificanti della proposta che si propone sono rappresentati:

a) *durata illimitata delle locazioni.*

Come si è già rilevato è un elemento essenziale per realizzare l'esigenza della casa come servizio sociale, e quindi assi-

curare stabilità e certezza nella fruizione di un bene essenziale, sottraendo l'inquilino ad ogni volontà privata di discriminazione, di vessazione e di arbitrio.

b) *Giusta causa di risoluzione.*

Rappresenta il contemperamento del principio generale sopra indicato, consentendo la soluzione dei contratti in presenza di ipotesi in cui lo scioglimento del rapporto trovi giustificazione sia in un comportamento di inadempienza da parte del conduttore sia di fronte a necessità personali e familiari del locatore ».

Vorrei ricordare infine come questo problema della durata del contratto si è di volta in volta modificato in senso peggiorativo nelle varie stesure del disegno di legge: mentre il progetto del governo del marzo 1976, molto vicino sotto questo profilo al progetto FISPPI (Federazione italiana sindacale piccoli proprietari) dell'aprile successivo, prevedeva una durata limitata a tre anni per i contratti nuovi e una durata illimitata salvo giusta causa per i contratti soggetti a blocco, il disegno di legge varato dal Consiglio dei ministri già cancellava il principio della durata illimitata e dalla giusta causa per questi ultimi contratti consentendo agli inquilini soltanto il diritto alla rinnovazione automatica del contratto per una sola volta (articolo 64 del disegno di legge prima della approvazione in Senato), diritto che venne definitivamente soppresso dai DC, PRI, MSI con il colpo di mano messo a punto nel luglio del 1977 e di cui non si ebbe più traccia nella successiva votazione in Senato.

All'indomani della votazione in Senato lo stesso SUNIA affermava che l'equo canone avrebbe comportato entro quattro anni una generale liberalizzazione dei fitti!

E passiamo agli aspetti economici: un secondo « nodo » del disegno di legge è rappresentato dal meccanismo che si è scelto per la determinazione del canone cosiddetto « equo ». La scelta che si propone è quella di rapportare i canoni al costo di produzione della casa. Questa scelta è scorretta per due motivi di fondo, uno di incoerenza esterna e uno di

incoerenza interna alla stessa logica della proposta.

L'incoerenza esterna, cioè l'insostenibilità della logica, è costituita dal fatto economicamente incontrovertibile che la casa non ha un costo di produzione oggettivo, svincolato dalle condizioni anomale del suo mercato, ma ha viceversa un costo di produzione, che in tutte le sue componenti è già viziato dalle anomalie specifiche del settore: il costo di produzione della casa è oggi troppo alto rispetto al costo sopportabile del servizio abitativo per la maggioranza degli utenti, non per ragioni « esterne » al ciclo edilizio (cioè di costi « oggettivi »), ma perché, come si è già detto, il mercato delle abitazioni è regolato da valori di scambio che attengono alle garanzie di rivalutazione e alle rendite molto più che ai valori d'uso, ed è perciò da questi indipendente.

Nel breve periodo ciò non può essere modificato, anche perché nessun provvedimento politico si pone seriamente questo obiettivo, e pertanto rapportare i canoni ai costi senza cercare in nessun modo di comprimere i costi di produzione depurandoli dalle componenti estranee equivale ad affermare che le rendite parassitarie sono sacre e inviolabili e i cittadini sono obbligati per legge a pagare canoni proporzionati ai valori determinati da tali rendite.

Nel lungo periodo, d'altra parte, cioè qualora si volesse e si potesse correggere la deformazione del mercato delle abitazioni, subentrerebbe una nuova ragione di insostenibilità della proposta, perché in un regime economico normalmente liberistico i costi di produzione degli alloggi si allineerebbero automaticamente ai valori di mercato dei servizi abitativi (cioè dei canoni ragionevolmente sostenibili nell'equilibrio economico complessivo del rapporto tra costo del lavoro e costo della abitazione). In sostanza, in un regime economico normalizzato, non solo il valore di mercato ma anche il costo di produzione delle abitazioni è in larga misura non « determinante » ma « determinato » dai canoni di locazione; affermare « per legge » il contrario è un'operazione che

avrebbe senso solo nel quadro di un preciso intervento politico per la determinazione di un « prezzo politico » dell'abitazione, obiettivo evidentemente del tutto estraneo al provvedimento in discussione e che comunque comporterebbe tutta una serie di conseguenze economiche e sociali che infatti non sono neppure affrontate.

Tra l'altro, se così fosse, non si comprenderebbe perché si dovrebbe scegliere proprio di rapportare i canoni al costo di produzione invece che ai salari, come noi abbiamo sempre proposto coerentemente.

L'incoerenza interna è costituita invece dal fatto che se si dichiara di voler controllare i canoni rapportandoli al costo di produzione occorrerebbe quanto meno preoccuparsi che questo rapporto sia contenuto entro limiti neppure analoghi ma piuttosto inferiori ad altri settori di investimento.

Ci troviamo invece di fronte ad uno straordinario progetto che in sostanza offre all'investimento nell'edilizia abitativa le seguenti condizioni:

- 1) assenza totale di rischio di impresa e quasi totale di rischio accidentale;
- 2) indipendenza totale dalla svalutazione monetaria;
- 3) garanzia di rivalutazione (incremento di valore) che sulla base dei *trends* del passato può valutarsi tra il 2 e il 15 per cento annuo secondo le posizioni;
- 4) reddito garantito del 3,85 per cento annuo indicizzato (cioè a sua volta indipendente dalla svalutazione).

Né i buoni del tesoro né l'esportazione di capitali, né alcun'altra forma di investimento offre gli stessi vantaggi.

Poiché inoltre il 3,85 per cento rappresenta un saggio di interesse superiore a quello storicamente determinato in Italia in regime di mercato libero dei fitti (che è infatti inferiore al 3 per cento), ciò significa che il progetto di legge per l'equo canone non si propone di sottoporre a regime controllato il rapporto tra canoni e costi di produzione, ma si propone invece solo di garantire per legge all'investimento privato nell'edilizia condizioni assolu-

tamente privilegiate e redditi superiori a quelli storicamente determinati. I proponenti dovrebbero almeno sapere che ciò non potrà rimanere privo di conseguenze sul terreno economico e sociale.

È stato calcolato che il valore del patrimonio immobiliare per effetto dell'entrata in vigore di questa legge aumenterà del 75 per cento, mentre il 67 per cento vedrà raddoppiare l'affitto nel giro di sei anni (in lire attuali).

Sembra che nessuno si sia preoccupato delle conseguenze che questa nuova massiccia spinta al trasferimento di redditi verso il blocco edilizio comporterà sul mercato del lavoro e sui consumi interni, ma sembra che tutto ciò non abbia alcuna importanza, perché l'unica cosa che conta in questo momento per la salvezza della patria è il mantenimento della formula di maggioranza.

Liberalizzazione degli sfratti, convenienza all'investimento nell'edilizia e aumento dei canoni di locazione per gli strati sociali a basso reddito sono i cardini di questa proposta di legge: il loro effetto combinato potrà essere solo quello di produrre una nuova spinta verso la proprietà della casa, ancora e sempre più vista come l'unica salvezza per uscire da una spirale ricattatoria insostenibile.

La spinta alla proprietà della casa ha cominciato a produrre guasti irreparabili nel nostro paese fin dal primo dopoguerra ed ha continuato a produrli per trenta anni nonostante tutte le voci anche autorevoli che invano si sono levate per denunciare l'enorme spreco di risorse economiche e di territorio che questa logica aberrante stava provocando.

Sembrava che in questi ultimi anni la crisi economica e quella ecologica avessero aperto gli occhi anche ai politici e ci fosse qualche segno di resipiscenza.

Se c'è stato, è durato poco: siamo già rientrati a gonfie vele nella medesima logica rovinosa, e per di più in un momento che non dovrebbe consentire sprechi.

Quando la ragione politica addormenta la ragione, il sonno della ragione genera mostri.

GORLA MASSIMO, *Relatore di minoranza.*