

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

# **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: **CERQUETTI**, *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! — Il Gruppo parlamentare di Costituente di destra-democrazia nazionale ha ritenuto già in sede di Commissione speciale fitti di doversi dissociare dal voto preannunziato dagli altri partiti che appoggiano il Governo perché vede nel disegno di legge sul controllo dei canoni di locazione troppi aspetti palesemente negativi.

Il contrasto tra le finalità della legge, così come enunciate nella relazione, ed il contenuto della legge stessa risulta chiarissimo a chi abbia diligentemente voluto leggere il parere dato dal CNEL ed ascoltare le varie categorie interessate.

Si tratta di un tipo di disciplina che ha come unico fine, neppure equamente garantito, quello di tutelare solo coloro che attualmente vivono in case di affitto ed ignora le esigenze di circa due milioni di piccoli proprietari e di centinaia di migliaia di nuclei familiari di recente e di prossima formazione che non avranno, chissà per quanti anni, la possibilità di accedere alla proprietà diretta della casa, posti di fronte ad un mercato delle locazioni ormai pressoché saturo. Un elemento è certo: che le case libere nei centri caldi, anche se tutte requisite, darebbero alloggio a meno della metà di coloro che hanno necessità di una nuova abitazione nel corso di un anno.

Qualunque sia il fitto iniziale gli effetti della svalutazione monetaria, e lo ha detto il Ministero dei lavori pubblici in una relazione al Senato, azzereranno il reddito da affitto nel giro di pochi anni.

Non si può giocare con teorie economiche che hanno retto a secoli di prova: il danaro affluisce all'investimento immobiliare solo se il bene casa è agevolmente commerciabile e se la somma del reddito netto annuale e del plusvalore verificatisi nel corso di un periodo abbastanza

lungo è tale da compensare il peso derivante dalla pubblicità assoluta data dalla legge al risparmio investito in immobili.

Con il disegno di legge all'esame della Camera nessuno dei tre predetti scopi è raggiungibile; questi saranno infatti i risultati:

- a) reddito contante pressoché nullo;
- b) maggiore valore innanzi tutto teorico e, al netto di oneri fiscali, molto basso;
- c) disponibilità dell'alloggio e quindi commerciabilità pari a zero.

Tutto quanto sopra senza mettere in conto i gravissimi dubbi di incostituzionalità della legge che sono stati già da più parti sollevati.

I senatori di Costituente di destra-democrazia nazionale, in occasione della discussione in Commissione a Palazzo Madama, avevano comunque cercato di dare tutto il loro contributo per migliorare la legge. Ma anche se erano riusciti a evitare alcune macroscopiche storture tecniche ed assurdità giuridiche, non sono però riusciti ad evitare che le trattative partitiche svoltesi al di fuori della commissione varassero in Aula un testo inaccettabile contro il quale votarono. A tale proposito basti ricordare che in sede di Commissione, col voto determinante demomazionale l'indice del valore locativo era stato giustamente portato al 5 per cento, mentre in Aula fu abbassato al valore insufficiente del 3,85 per cento.

Trasmesso alla Camera il 12 dicembre dello scorso anno, e assegnato alla Commissione speciale fitti, il testo legislativo approvato dal Senato è stato lasciato a dormire per circa 6 mesi. Poi, all'improvviso, il risveglio, con modifiche ulteriormente concordate e approvate in Commis-

sione dai cinque partiti della maggioranza parlamentare. In questo contesto si è verificato un irrigidimento del Gruppo di Costituente di destra-democrazia nazionale (che i suddetti cinque partiti non avevano ritenuto neppure di interpellare) attraverso la presentazione di numerosi emendamenti la cui illustrazione ha rallentato la rapida definizione del testo in Commissione. Solo a questo punto il Presidente della Commissione ha ritenuto di proporre un incontro con la partecipazione del rappresentante del Governo. Nel corso di quell'incontro il Presidente del nostro Gruppo, onorevole Delfino, ha chiarito che l'atteggiamento demonazionale in Aula sarà graduato nei termini di normale opposizione se il testo della legge rimarrà quello del Senato, si modificherà in astensione o in voto favorevole se saranno accolti gli emendamenti migliorativi di democrazia nazionale (in particolare quelli tendenti a portare l'indice del valore locativo dal 3,85 per cento al 4 per cento, a dare alla legge carattere sperimentale di transitorietà, a portare l'indicizzazione dal 75 al 100 per cento); si farà di opposizione più dura se, infine, continueranno ad essere accolti gli emendamenti peggiorativi del testo del Senato, presentati, in particolare, dalle sinistre.

Fatta questa premessa, dobbiamo rilevare come risultino scarsamente comprensibili le finalità che si intendono raggiungere con l'approvazione di questa legge.

Così come è stata concepita, infatti, questa normativa non consente certamente di incentivare l'afflusso del risparmio privato (circa 140 mila miliardi di lire) nel settore dell'edilizia, incidendo ancora più pesantemente sulle già annullate condizioni di remuneratività dell'investimento immobiliare. Al tempo stesso la legge non viene neanche incontro alle richieste numerosissime di coloro che hanno bisogno di fruire del bene-casa, per la semplice ragione che per soddisfare la domanda di abitazioni dovrebbe essere incrementata l'offerta di alloggi e il testo attuale della normativa sull'equo canone, scoraggiando gli investimenti, non procede certo verso questa direzione.

C'è da chiedersi infine se le disposizioni del progetto di legge possono tutelare gli interessi dei circa sette milioni di inquilini esistenti in Italia, ma anche a questo riguardo il giudizio deve essere negativo. Basta pensare a questo proposito al modo in cui si è voluto impostare lo istituto del « Fondo sociale », il quale in sé costituisce un semplice intervento assistenziale, che non ha nulla a che vedere con le altre forme di assistenza e di integrazione del canone di locazione che esistono presso gli altri Paesi e che d'altra parte si ricollegano a condizioni di libero mercato che, con la legge in questione, vengono ad essere invece ufficialmente abrogate.

Si deve pensare a questo punto che la legge sull'equo canone è dettata soltanto da considerazioni legate all'« emergenza ». Questa « emergenza » tuttavia non riguarda la situazione gravissima di crisi in cui si dibatte il settore dell'edilizia, ma si riconnette invece alle ragioni che hanno giustificato la costituzione di una maggioranza (programmatica prima e parlamentare adesso) tra forze politiche tra loro differenti che sono chiamate a giustificare in qualche maniera nei fatti la loro collaborazione. La situazione di emergenza che ha dettato questo provvedimento è appunto di natura politica ed ha poco a che fare con la crisi reale del settore dell'edilizia abitativa in particolare. Conseguenza di tutto questo è che è stato predisposto un provvedimento che non può venire incontro alle esigenze concrete di nessuna parte in causa (proprietari, inquilini, risparmiatori, etc.) e che si limita a consacrare una situazione che si trascina da anni e che fino ad oggi è stata chiamata proroga del blocco degli affitti. Queste sono le considerazioni di fondo da fare a proposito del significato di questo disegno di legge; detto questo è peraltro indispensabile assumere un atteggiamento costruttivo ai fini di permettere che, parallelamente all'approvazione di un provvedimento in sé non rispondente ad alcun fine, vengano create le condizioni idonee a recuperare margini di efficienza all'interno del settore dell'edili-

zia, favorendo una consistente produzione di alloggi e venendo incontro concretamente alle richieste di coloro che sono sprovvisti del bene-casa e degli stessi inquilini.

Va ricordato a questo proposito che la situazione dell'edilizia è peggiorata con il passare degli anni. Nel corso del 1977 sono state costruite circa 150.000 abitazioni nuove, contro le circa 400.000 edificate nel 1970 e con un decremento di vani pari al 20,3 per cento rispetto al 1976. Le previsioni per il 1978 — ha affermato recentemente il presidente dell'ANCE nel corso dell'assemblea dell'associazione dei costruttori — fanno pensare che non sarà possibile superare nemmeno le 140.000 abitazioni. « Per quattro cantieri che si aprivano nel 1970 — è stato detto all'assemblea dell'ANCE — oggi i privati ne aprono soltanto uno ».

Sono dati allarmanti, ai quali si aggiunge quello relativo al costo tecnico della sola costruzione (con esclusione cioè dell'area), il quale progredisce ad un ritmo medio pari al venti per cento annuo, con delle punte che arrivano al trenta per cento, il che sta a significare che nel corso degli ultimi quattro anni i costi di costruzione delle case sono praticamente raddoppiati.

Parallelamente all'aumento dei costi di costruzione si è avuto anche un incremento del costo del credito, pari a circa il 16 per cento rispetto al 1970, che ha inciso sull'erogazione dei mutui, i quali hanno raggiunto la cifra complessiva di 1.600 miliardi di lire, poco più della metà cioè di quanto è stato erogato nel corso del 1970.

Resta da vedere adesso che cosa si possa fare in concreto per ovviare ad una situazione per il momento senza vie di uscita e che è destinata ad essere aggravata dalle norme previste in questo progetto di legge.

In primo luogo bisogna fissare con chiarezza, una volta per tutte, il carattere di transitorietà della disciplina sull'equo canone. Entro sei anni dall'applicazione

della legge si dovrà fare in modo di consentire il recupero di condizioni di normalità, cioè il ritorno al libero mercato.

Se questo non si verificherà, si aggraverà la crisi di ristagno nel settore della edilizia privata e questo diminuirà ancora più consistentemente gli investimenti, a meno che, parallelamente, non sia stata avviata una efficace politica di intervento pubblico. Quest'ultima ipotesi tuttavia, allo stato attuale delle cose, sembra assai poco verosimile, se si considera che è impossibile prospettare a breve scadenza una politica di sviluppo del settore edilizio che non passi attraverso il concorso fondamentale dell'iniziativa privata. Sarà bene ricordare a questo proposito che con la messa in atto del piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica e con il ricorso ai mutui agevolati in ogni caso l'iniziativa pubblica non potrà coprire che un quarto o poco di più del fabbisogno di abitazioni. Una politica efficace per la casa deve quindi passare attraverso la valorizzazione della componente privata, accanto alla formulazione di una politica di programmazione dell'intervento pubblico che in sé non può che avere una funzione di supporto tenendo conto del resto della sua attuale scarsa incidenza sull'attività edilizia nel suo complesso (tre-cinque per cento in tutto). Per questi motivi quindi la legge sull'equo canone deve essere rigorosamente limitata nel tempo di applicazione.

Un secondo impegno deve essere invece volto alla necessità di tutelare la remuneratività degli investimenti effettuati in un periodo recente. A questo proposito, in sede di commissione, è stato approvato con un emendamento integrativo l'articolo 23 del testo del progetto di legge che ha avuto il voto favorevole del Senato, il quale appunto prevede che alle abitazioni ultimate dopo il 31 dicembre 1975 si applichi un regime particolare, determinando il canone di locazione in base ai costi di costruzione indicati annualmente dal Ministero dei lavori pubblici, oppure con riferimento alla documentazione fornita

dal costruttore. Sarebbe il caso di estendere quanto previsto all'articolo 23 (ora articolo 22 del testo della Commissione) anche agli alloggi ristrutturati di recente, in modo da favorire effettivamente la reimmersione sul mercato dei circa 300.000 alloggi nuovi o rinnovati che attualmente sono sfitti.

Anche questo secondo impegno si inserisce nel quadro della necessità di ripristinare quanto prima le condizioni di libera contrattazione. Se anche le costruzioni nuove (e ristrutturate di recente) venissero inserite in un regime di prezzi amministrati verrebbe al contrario ad essere istituzionalizzata una situazione di esproprio forzato dei proprietari di case, costretti a vendere perché impossibilitati a rendere remunerativo l'investimento effettuato. Una terza considerazione si riferisce infine alla necessità di allargare il numero dei casi previsti dal testo attuale di esclusione dall'applicazione dell'equo canone. Non è infatti pensabile che l'equo canone possa essere applicato in maniera generalizzata, tenendo semplicemente conto dei costi e della superficie convenzionale e non anche di altri parametri di

fondamentale importanza, relativi al reddito dell'inquilino e al numero delle persone che effettivamente risiedono nella unità immobiliare. Applicando l'equo canone in maniera indiscriminata verrebbero ad essere sfavorite le categorie maggiormente bisognose, al tempo stesso annullando del tutto i margini di presenza del mercato libero pur dentro una situazione di prezzi amministrati qual è quella prevista dalla normativa attuale.

Transitorietà della disciplina, tutela delle abitazioni nuove o rinnovate di recente, precisa delimitazione dei casi di applicazione dell'equo canone: questi punti sono indispensabili ai fini di garantire in una prospettiva breve il superamento della legge e il ritorno a quelle condizioni di normalità che sono le uniche capaci di mettere veramente fine a qualsiasi regime di blocco dei fitti o di prezzi amministrati.

In mancanza di queste condizioni, la valutazione ed il voto negativo del nostro Gruppo non risultano solo giustificati, ma coerenti e doverosi.

CERQUETTI, *Relatore di minoranza.*