

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

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: **GUARRA**, 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 l'8 giugno 1978

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, da tutti conosciuto come la legge dell'equo canone, non merita il voto favorevole della nostra assemblea. Diversi motivi di ordine costituzionale, politico, economico, sociale, di stessa tecnica legislativa, ci consigliano la sua reiezione.

Innanzitutto appare doveroso al relatore di minoranza sgomberare il campo da un equivoco fondamentale, che ha portato molti ad accogliere questa disciplina come il male minore; l'equivoco cioè, che questa regolamentazione porrà fine al regime vincolistico esistente da decenni, dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale.

Abbiamo più volte ascoltato — anche da voci autorevoli, ed in luoghi solenni (dichiarazioni del Governo in Parlamento) — che l'approvazione del disegno di legge sull'equo canone avrebbe impedito un ennesimo ricorso a provvedimenti di blocco delle locazioni. Lo stesso relatore di maggioranza ha posto in rilievo, nella sua esposizione in Commissione sulle linee generali del disegno di legge, una sorta di compensazione che verrebbe operata dalla riacquistata libertà di disposizione degli immobili da parte dei proprietari, a fronte del controllo pubblico del canone. Ebbene, tutto ciò non risponde al vero! L'articolo 57 del disegno di legge approvato dal Senato ed ora al nostro esame, così testualmente recita: « I contratti di locazione e sublocazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione e soggetti a proroga secondo la legislazione vigente hanno la durata prevista nell'articolo 1 con le seguenti decorrenze: a) dal 1° gennaio 1979 per i contratti stipulati ante-

riormente al 31 dicembre 1952; b) dal 1° luglio 1979 per i contratti stipulati tra il 1° gennaio 1953 ed il 7 dicembre 1963; c) dal 1° gennaio 1980 per i contratti stipulati dopo il 7 dicembre 1963 ».

Siamo così di fronte alla più lunga proroga del blocco delle locazioni che si sia avuto in questi ultimi tempi, rispettivamente di quattro anni e mezzo per la prima fascia; di cinque anni per la seconda fascia; di cinque anni e mezzo per la terza fascia.

Coloro che giustificavano il sistema assurdo e farraginoso di determinazione dell'equo canone, con l'acquisita disponibilità dell'immobile in un regime di libera contrattazione, sono avvertiti!

Niente libera determinazione del canone per le parti contraenti, e nuovo blocco delle locazioni, che va da un minimo di quattro anni e mezzo, ad un massimo di cinque anni e mezzo, a seconda della data di stipulazione.

E salvo ulteriori proroghe che non mancheranno certamente.

Liberato il campo da questo equivoco, passiamo in breve rassegna i motivi di ordine politico, costituzionale, economico, sociale che ci spingono a questa radicale opposizione al disegno di legge.

Non vi è dubbio che l'approvazione della legge sull'equo canone rappresenta una vittoria politica del Partito comunista italiano, che il traguardo dell'equo canone aveva posto come una delle mete importanti da raggiungere per la trasformazione in senso collettivista della nostra società, che comporta nel settore edilizio la considerazione della casa non più come un bene, ma come un servizio sociale.

Ed altrettanto indubbia appare la constatazione che tutta l'azione comunista nel

settore dell'abitazione, dall'urbanistica all'edilizia, in questi ultimi quindici anni, è stata rivolta al contenimento della produzione di case, ed allo scoraggiamento del risparmio all'investimento edilizio, proprio per giungere ad una situazione come quella attuale, in cui, anche in ambienti fino a qualche tempo addietro ostili alla regolamentazione dell'equo canone, il disegno di legge in esame, potesse apparire come una provvida via di uscita.

Tutti i provvedimenti approvati in questi anni, dalla legge ponte alla cosiddetta legge Bucalossi, dalla riforma della casa a tutti i vari decreti e decretini sulla edilizia pubblica e privata, per non parlare dell'azione dei comuni in materia di dilatazione dei piani della 167, sostanzialmente paralizzanti dell'edilizia economica e popolare, e causa non ultima della lievitazione dei prezzi delle aree edificatorie, hanno visto i comunisti impegnati a « far la guerra all'edilizia », per cui oggi lamentiamo la caduta verticale della produzione edilizia a quote al di sotto della metà del fabbisogno nazionale.

La carenza di alloggi legittima la regolamentazione coercitiva dei contratti di locazione degli immobili urbani; ed essendo questo il fine del disegno collettivista, si è operato in modo da creare una situazione di penuria, in cui non soltanto l'equo canone può apparire un modo accettabile di risoluzione del problema alloggiativo, ma successivamente, logorandosi ancor più le condizioni, anche le requisizioni e le coabitazioni coattive, che fino a qualche anno fa sembravano un triste ricordo dell'immediato dopoguerra, e che già oggi fanno capolino attraverso gli emendamenti per ora respinti dell'ultrasinistra.

La casa è una bomba sociale, basta innescarla, così scriveva sul quotidiano *La Repubblica* del 12 novembre 1977 Salvatore Rea, iniziando un servizio intitolato al « Viaggio tra i misteri dell'edilizia in crisi ». La produzione del 1977 è stata di 160 mila alloggi circa, esattamente la metà del 1964. Tra il 1964 ed il 1972 si sono costruiti in media 324 mila alloggi all'anno, quanti ne richiedeva il mercato per

giungere in poco tempo all'equilibrio tra domanda ed offerta. Ora siamo alla metà! Quali le ragioni di tale caduta produttiva? Dove vanno ricercate le responsabilità della crisi di un settore che oltre a rappresentare il soddisfacimento delle esigenze abitative, è stato sempre considerato un volano per l'intera economia?

Oltre i fattori che hanno determinato la più generale crisi economica di cui soffre da anni il nostro sistema produttivo, non vi è dubbio che la causa principale della paralisi del settore edilizio va individuata nella produzione a getto continuo di leggi e regolamenti che hanno imbrigliato e scoraggiato ogni iniziativa. Per anni si è dichiarato guerra all'edilizia in nome della lotta alla speculazione ed invece di porre fine alla speculazione, si è colpito a morte l'edilizia. L'entrata in vigore del cosiddetto equo canone, con i suoi complicati meccanismi e con i suoi eccessivi controlli, scoraggerà il residuo risparmio che ancora si indirizzava verso il settore edilizio.

A questo punto la domanda: sarà lo Stato attraverso i canali dell'edilizia pubblica nelle sue varie forme dell'edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata, capace di sopperire alle falle create nella edilizia privata, ed in grado di soddisfare il fabbisogno di alloggi?

La risposta non può che essere totalmente negativa. Nella più ottimista delle ipotesi, quella formulata dal programma quinquennale del 1966 miseramente fallito, l'edilizia pubblica potrà soddisfare il 25 per cento della esigenza totale. Le nubi che si vanno addensando all'orizzonte sono veramente oscure!

Per risolvere il problema della casa, uno dei più assillanti del momento, bisogna mobilitare tutte le risorse pubbliche e private, concentrando gli sforzi e non disperdendoli con leggi che respingono dal settore gli investimenti necessari. In una situazione del genere, le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame, molteplici, alcune chiaramente incostituzionali, farraginose, di difficile applicazione, fonte sicura di litigiosità, che reclamano l'ausilio indispensabile di due operatori tecnici

— un geometra per le misurazioni ed un contabile per i calcoli — al solo fine di determinare un canone di locazione, non potranno che arrecare ulteriore danno.

Noi non sosteniamo che il settore della casa non debba essere regolato, e lasciato invece all'arbitrio delle parti private. Tutt'altro! Abbiamo da tempo sostenuto che lo Stato deve intervenire con oculatezza e fermezza in un settore primario come quello dell'abitazione, sia ai fini di una efficiente disciplina urbanistica, sia ai fini di un regolare soddisfacimento delle esigenze abitative dei cittadini, in particolare dei meno abbienti. Ma in direzione esattamente opposta a quella imboccata da anni dalle forze politiche dominanti, e che ha condotto al *caos* attuale, contrassegnato in campo urbanistico dalle costruzioni abusive, ed in campo abitativo dalle occupazioni violente o clandestine di edifici pubblici e privati.

Innanzitutto da anni reclamiamo che lo Stato adempia all'obbligo derivante dal dettato dall'articolo 47 della Costituzione, il quale impone alla Repubblica di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, mentre negli ultimi anni si sono approvate leggi, vedi la 861 e la famigerata 513, che hanno prima intralciato e poi drasticamente impedito l'accesso dei ceti popolari alla proprietà della casa.

Non bisogna essere tanto esperti del settore per comprendere che una decisa e sana politica di agevolazione all'accesso alla proprietà della casa, sia attraverso l'assegnazione di case a riscatto, sia attraverso la concessione di benefici fiscali, creditizi ed urbanistici, avrebbe alleggerito il mercato abitativo, la cui pesantezza oggi viene chiamata a giustificazione dell'equo canone.

Da anni chiediamo, ed in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 426 del 24 luglio 1973 presentammo precise proposte legislative in tal senso, la istituzione del « sussidio casa » per i meno abbienti, sulla falsariga di alcune legislazioni di altre nazioni europee, accompagnato si intende da un corretto controllo dei canoni di locazione, e chiamando a concor-

rere alla spesa la proprietà edilizia. Esigenza questa non certamente soddisfatta dall'istituto di limitata portata del Fondo sociale introdotto dall'articolo 74 del disegno di legge in esame.

Ma è proprio tanto difficile comprendere che l'unica politica valida per risolvere questo angoscioso problema della casa, è quella di incentivare la costruzione degli alloggi necessari a soddisfare le esigenze abitative del popolo italiano, e non quella di introdurre nuovi vincoli legislativi che serviranno a regolare sempre meno equamente i rapporti tra i contraenti?

Ma sarà veramente equo questo canone che salterà fuori dai complicati meccanismi di questo progetto?

Già il relatore di maggioranza onorevole Borri, in un articolo apparso sul settimanale della Democrazia Cristiana, *La Discussione* del 21 novembre 1977, preferiva chiamare controllato il detto canone, dal momento, sono parole del relatore, che l'aggettivo « equo » difficilmente nei fatti si troverà ad essere giustificato.

E coglie nel segno l'onorevole Borri, dato che è risaputo, equo, potrà essere ritenuto soltanto quel canone liberamente statuito dalle parti contraenti, quando esse si troveranno nelle condizioni di scegliere liberamente la controparte, in un mercato in cui la domanda e l'offerta siano poste in giusta correlazione.

L'equità è stata definita la giustizia riferita al caso concreto!

Questa ingiustizia invece nei casi concreti discenderà dalla applicazione del meccanismo previsto da questo disegno di legge!

In base a quale principio di giustizia sociale si impone, ad esempio ai cittadini di modeste possibilità economiche e proprietari di un appartamento, di rinunciare ad una parte del proprio naturale reddito in favore di cittadini dalle grandi possibilità economiche?

In nome di quale principio di equità un proprietario di abitazione in montagna o al mare, in alcuni casi, in montagna ed al mare, non deve corrispondere il giusto

corrispettivo economico della casa che prende in locazione in città?

Dove trova il suo fondamento questa comprensione della redditività del bene casa, che alla guisa di ogni attività economica privata, dovrebbe essere a norma dell'articolo 41 della Costituzione, libera, sottoposta soltanto a programmi e controlli per essere indirizzata e coordinata a fini sociali?

È vero che la Costituzione sancisce all'articolo 42 la determinazione per legge dei modi di godimento ed i limiti della proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale: ma quando la funzione sociale è assicurata dal pieno godimento del bene secondo le leggi economiche, e non attraverso la sua artificiosa compressione, come nel caso del locatore povero e del conduttore ricco, si viola o no la Costituzione?

Perché si è abbandonato il principio finora seguito della considerazione del reddito dei soggetti, ritenendo meritevoli di particolare tutela soltanto i cittadini a reddito modesto, lasciando operare invece secondo le leggi di mercato, quelli a reddito elevato?

Caso mai bisognava escogitare meccanismi di perequazione per i locatori a reddito modesto, nel caso di locazione a conduttori anche essi a redditi modesti, e non imboccare la strada della massificazione, che può apparire a volte più semplice, ma che nella quasi totalità dei casi, si rivela sempre la più ingiusta.

Ma l'aspetto più negativo del disegno di legge, visto sotto l'ottica della tecnica legislativa, è rappresentato dalla sua macchinosità, che in alcuni casi rasenta la incomprendibilità e quindi la inapplicabilità.

Si parte con il piede sbagliato, volendo attribuire ai beni immobili un valore convenzionale, e per giunta, con una paradossale discriminazione tra quelli la cui costruzione sia stata ultimata prima e dopo il 31 dicembre 1975. Soltanto l'accertamento di questa linea di demarcazione metterà in moto un contenzioso senza fine.

Poi le addizioni, le sottrazioni, le moltiplicazioni dei vari coefficienti correttivi del costo base, divisi in tipologie, classe

demografica dei comuni, ubicazione, livello di piano, vetustà, stato di conservazione e di manutenzione, riparazioni straordinarie, aggiornamento del canone, adeguamento del canone; ed ogni valore di questi elencati, a loro volta suddivisi in tanti altri elementi, sottoposti a speciose valutazioni, dove la vetustà viene considerata a se stante, avulsa dallo stato di conservazione e di manutenzione, senza considerare (articoli 20, 21, 23) che sarebbe stato più logico incorporare la vetustà nello stato di conservazione e di manutenzione, dato che può accadere che immobili vetusti siano in stato di conservazione migliore di immobili più recenti, e ciò, proprio a causa della loro buona continua manutenzione.

È proprio vero che inneschiamo un meccanismo perverso, al limite della follia. E che dire delle norme trabocchetto, dettate dalla cattiva coscienza di aver troppo compresso i diritti del proprietario, e che si tramutano in un danno enorme, imprevedibile per i conduttori, quale quella, tanto per fare un esempio, contenuta nell'articolo 23, in base al quale il canone viene integrato con un aumento pari all'interesse legale delle somme spese per le opere necessarie alla conservazione dell'immobile, il che alimenterà una tendenza a non svolgere i lavori necessari ad una normale manutenzione, con le conseguenze ben prevedibili!

Onorevoli colleghi, durante la discussione di questo disegno di legge al Senato insorse una vivace polemica sul tasso di rendimento del valore immobiliare. I progressisti furono posti sugli spalti del 3,50 per cento ed i moderati sul fronte del 5 per cento. Quella polemica rischiò anche di veder saltare il fatidico accordo a sei della non sfiducia. Quella polemica servì in sostanza a nascondere all'opinione pubblica il vero problema dell'equo canone, che non è rappresentato tanto dalla misura del tasso di rendimento, in quanto anche un interesse del 3,50 per cento in determinate condizioni evolutive del valore immobiliare può apparire soddisfacente, quanto dal riferimento di esso al reale valore dell'immobile, e non a valori convenzio-

nali del tutto inadeguati alla realtà economica.

È necessario ed improcrastinabile procedere al riordino del Catasto Urbano per assegnare agli immobili i loro reali valori. Non è operazione di poco conto, ed ha bisogno dei tempi necessari, ma bisogna iniziare presto e bene. Non è più tempo di indugi! Soltanto dopo una reale ricognizione del patrimonio immobiliare nazionale si potrà seriamente regolare il mercato delle abitazioni senza inasprire i rapporti tra locatori e conduttori, e si potrà seriamente affrontare il problema della finanza locale, che in tanti paesi europei vive sulle imposte immobiliari. L'introduzione del meccanismo perverso dell'equo canone applicato a valori convenzionali allontana nel tempo qualsiasi perequazione tributaria.

Sotto ogni aspetto, questo disegno di legge produce effetti negativi!

Il gruppo del MSI-destra nazionale ritiene di compiere il proprio dovere verso la collettività nazionale chiedendo alla Camera dei deputati la non approvazione del disegno di legge n. 1931.

A quei colleghi i quali obiettano che la situazione esistente non può perdurare, noi indichiamo la strada di un nuovo blocco articolato delle locazioni, con aumenti progressivi e periodici dei vecchi, inadeguati canoni, con la concessione del sussidio casa ai meno abbienti, e con la graduale liberalizzazione del settore con contestuali straordinari programmi di edilizia economica e popolare.

Soltanto in questo modo si potrà seguire la strada del progresso sociale, e si potrà realizzare quella meta che è nelle aspirazioni di ogni cittadino, non soltanto italiano, ma di tutti i paesi del mondo: la proprietà della casa. La casa, questo

grande bene dell'umanità, a cui sono collegati tutti gli affetti, tutti i dolori, tutte le gioie, tutte le tradizioni, tutte le civiltà degli uomini.

Anche laddove si è cercato con leggi, con imposizioni amministrative, con soprusi polizieschi, con deportazioni e massacri di trasformare la casa da dato spirituale in servizio sociale, questa aspirazione dell'uomo è riemersa ed ha vinto. Nel libro di Vitalji Sjomín, scrittore della nuova generazione sovietica, « Sette in una casa » presentato al pubblico per la prima volta da Novi Mir, la maggiore rivista letteraria sovietica, si legge questo dialogo: « Ma via! Dico a mio marito: "A che ci serve questa casa? — l'avevamo costruita, Vitja, proprio prima della guerra — abbiamo già una casupola per la quale abbiamo speso dei soldi, i figli sono cresciuti e se ne andranno, e a noi, per quello che ci resta da vivere, ci basta questa casupola" ». « No, dice, la costruiremo. Voglio vivere in una vera casa. La casa passerà ai figli ». E passata! In un solo anno portarono via due bare, Pensa solo: in un anno due bare! Petja e Liuba! E nel quarantatquattro anche Nikolai ».

Altro che servizio sociale! La casa è il luogo sacro dove sono morti i nostri genitori e dove nasceranno i nostri figli. È un bene prima che economico, spirituale. È in questa visione che noi riteniamo che quello della casa, non sia soltanto un diritto di proprietà, ma un diritto alla proprietà di tutti i cittadini, e che compito fondamentale dello Stato, come riafferma anche la Costituzione Repubblicana, sia quello di agevolarne l'accesso ai ceti popolari.

GUARRA, *Relatore di minoranza.*