

COMMISSIONE III

DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
AFFARI DI GIUSTIZIA

XXV.

SEDUTA DI MARTEDÌ 25 OTTOBRE 1949

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **AVANZINI**

INDICE

	PAG.
Congedi:	
PRESIDENTE	187
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	187
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani e per l'incremento delle costruzioni edilizie. (105) . . .	187
PRESIDENTE 187, 188, 189, 191, 192, 193, 195, 196	
ARTALE, <i>Relatore per la maggioranza</i> 188, 190	
GRASSI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> 188, 189, 190, 192, 194, 195, 196	
CAPALOZZA, <i>Relatore di minoranza</i> . 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196	
ROCCHETTI, <i>Relatore per la maggioranza</i> 188, 189, 190, 192, 194, 195, 196	
RICCIO	189
LECCISO	194, 195
GULLO	195
LEONE-MARCHESANO	196
CLERICI	196

La seduta comincia alle 8.40.

Sono presenti:

Adonnino, Amadei, Amatucci, Artale, Avanzini, Baresi, Belloni, Bernardi, Bernieri, Bianco, Bontade Margherita, Bucciarelli Ducci, Caccuri, Camposarcuno, Capalozza, Clerici, Coccia, Facchin, Farini, Fietta, Fumagalli, Fusi, Girolami, Gullo, La Rocca, Lecciso, Leone-Marchesano, Liguori, Marzi, Murdaca, Pelosi, Riccio, Rocchetti, Salvatore, Vigo.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia, Grassi.

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Bettiol Giuseppe, Foderaro e Perrone Capano.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Leone Giovanni, Caserta, Reggio D'Aci, Maxia e Bazoli sono temporaneamente sostituiti rispettivamente dai deputati Clerici, Carignani, Girolami, Ambrico e Bontade Margherita.

Seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani e per l'incremento delle costruzioni edilizie. (105).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani e per l'incremento delle costruzioni edilizie.

Come i colleghi ricordano, nella seduta di ieri furono svolti alcuni emendamenti e proposte di articoli aggiuntivi sui quali la Commissione non giunse ad una decisione, in attesa di conoscere il parere del Ministro Grassi, ieri assente.

All'articolo 46, già approvato nel testo della maggioranza della Commissione, l'onorevole Paolucci aveva presentato il seguente emendamento aggiuntivo:

« Le sezioni specializzate della pretura sostituiscono il Comitato comunale per le ripa-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

razioni edilizie e, in mancanza, la Giunta comunale, in tutte le attribuzioni concernenti la determinazione del fitto e la revoca dell'assegnazione, ad essi conferite dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 10 aprile 1947, n. 261 ».

ARTALE, *Relatore per la maggioranza*. Siamo contrari all'emendamento.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. L'emendamento si riferisce ai casi di appartamenti ricostruiti dal Genio civile. Ora, non avendo accettato le premesse, non possiamo accettare le conseguenze. Sono perciò contrario all'emendamento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Paolucci all'articolo 46.

(*Non è approvato*).

Gli onorevoli Capalozza e Bianco hanno presentato il seguente articolo aggiuntivo:

« Nella determinazione dei canoni non si possono introdurre clausole di revisione o clausole di riferimento ».

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Questo emendamento dovrebbe portare una firma ben più autorevole della mia, cioè quella dell'onorevole professor Calamandrei, il quale mi ha segnalato la questione cui si riferisce come particolarmente degna di esame e di considerazione. Purtroppo, egli non è presente. Dice il professor Calamandrei che in certi contratti di locazione, sottoposti al vincolo della proroga, sono state introdotte delle clausole che agganciano i canoni al prezzo del grano o al prezzo di altri generi: di guisa che, con una clausola di tal genere, il blocco viene ad essere eliminato, in quanto è evidente che, se si fa riferimento al grano, si sa che il grano ogni anno muta o può mutare di prezzo. È, in sostanza, il problema della clausola oro che si ripresenta. Per quanto riguarda la clausola oro, però, vi era già, in periodo di blocco dei prezzi e servizi, una giurisprudenza ormai solidificata e pacifica, sicché è evidente che nessuna consimile clausola di riferimento o di revisione nella materia particolare dei fitti può essere ritenuta valida, comunque camuffata.

Sempre l'onorevole Calamandrei richiamava la mia attenzione, ed io mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi, sulla legge 27 maggio 1939, n. 895, recante disposizioni circa i canoni di affitto dei fondi rustici: questa legge stabilisce che, quando trattasi di canoni di affitto convenuti in denaro, ma con riferimento per la determinazione del loro ammontare ai prezzi di determinate

quantità e qualità di prodotti agricoli fissati in contratto, ferme restando la quantità e la qualità dei medesimi e il divieto di superarli, si applicano i prezzi degli stessi, risultanti all'epoca di stipulazione dei contratti individuali.

Questa legge, cioè, stabilisce precisamente la nullità delle clausole di revisione e delle clausole di riferimento.

Mi si potrebbe chiedere a che cosa mi riferisco: se mi riferisco al passato o al futuro. Rispondo subito: è evidente, mi riferisco al passato, non al futuro. Per il futuro v'è lo sblocco. Per il futuro ognuno può fare quello che crede. Essendo stata negata, almeno dalla Camera, tramite questa Commissione, persino la possibilità di adire la magistratura arbitrale per l'equo affitto, è chiaro che per il futuro vi è la piena libertà, v'è lo sblocco che esiste, del resto, dall'entrata in vigore della legge del febbraio 1947, con la sola limitazione, che ora si vuole abolire, del sindacato sull'entità dei canoni, da parte della ridetta magistratura arbitrale. In sostanza, l'articolo proposto deve essere valevole come norma cogente per l'interpretazione della legislazione vincolistica vigente e la risoluzione delle controversie che riguardano i contratti che sono soggetti al regime di tale legislazione.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Desidero osservare che quest'ultimo chiarimento dell'onorevole Capalozza ha finito per determinare la mia convinzione in merito alla inutilità di questa norma, che, per il futuro, incontrerebbe le prescrizioni massicce conseguenti alla legge del 27 febbraio, mentre per il passato non sarebbe mai applicata, in quanto qualsiasi clausola che comunque possa spostare il limite di aumento è automaticamente non valida.

Pertanto, non accettiamo questo articolo aggiuntivo non perché non ne vogliamo il funzionamento pratico, ma perché lo riteniamo assolutamente inutile e dannoso per l'interpretazione della legge.

Prego quindi l'onorevole Capalozza di non insistere.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non mi rendo conto dell'utilità della proposta dell'onorevole Calamandrei, e condivido l'opinione del relatore.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Mi dispiace di non trovarmi d'accordo né con l'onorevole Rocchetti né con l'onorevole Ministro, circa la possibilità o meno di interpretazioni delle disposizioni di legge in senso contrario alla sostanza del nostro articolo aggiuntivo.

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

Gli è che l'onorevole Calamandrei mi diceva che questa proposta era basata proprio su casi concreti. Egli mi ricordava (non so se le decisioni siano state pubblicate) che vi sono ben tre casi di questo genere all'esame della Cassazione.

Orà, se la questione è arrivata in Cassazione, ciò significa che argomenti che possono portare ad interpretazione contraria a quella dell'onorevole relatore di maggioranza e all'onorevole ministro, vi sono e sono sostenuti e anche accolti dai giudici.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. A me pare che la precedente legislazione non contenesse una clausola di nullità chiara e precisa per ogni pattuizione in deroga alla legge stessa.

Comunque, noi in questo provvedimento abbiamo introdotto questa clausola, per cui sono tutte nulle le eventuali deroghe; perciò mi pare che metterla di nuovo sarebbe superfluo o potrebbe dar luogo ad equivoci.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. L'onorevole Artale mi suggerisce una proposta che mi sembra accettabile: ai contratti in corso, cioè a quelli non ancora scaduti e quindi non prorogati, si potrebbero estendere gli aumenti di cui alla presente legge, e contemporaneamente introdurre, per essi e solo per essi, la disposizione sulle clausole di revisione e di riferimento voluta dall'onorevole Capalozza.

Questa clausola infatti, per i contratti bloccati non ha significato, per quelli futuri non può essere introdotta; avrà un significato per quei contratti costituiti prima e che sono ancora in corso.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono molto perplesso di fronte a questa proposta: contratti in corso, stabiliti per volontà delle parti, che non sono ancora scaduti e che scadranno in tempo futuro, possono essere considerati come prorogabili? Sotto alcuni aspetti può sembrare giusto, ma io credo che si debba sempre partire dal principio che quello che è stato liberamente pattuito dalle parti deve essere di regola rispettato. Se volontariamente è stato concluso un contratto dalle parti per una durata di quindici anni, per un periodo cioè che supera il periodo della proroga, io credo che quel contratto debba essere rispettato. Altrimenti sorgerebbero tanti altri problemi inerenti la revisione, la rendita vitalizia, ecc., ed entreremmo in un campo completamente diverso da quello che è il nostro. Noi possiamo stabilire che il legislatore si sostituisce alla volontà delle parti finché si tratti di contratti scaduti, ma

non possiamo interferire nella volontà delle parti, quando esse hanno liberamente stabilito ciò che desideravano. Insomma, se volessimo con la legge modificare una parte dei contratti liberi, dovremmo entrare nell'ordine di idee di modificare tutte le disposizioni in vigore, anche nel campo dei vitalizi.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. I limiti e i motivi del nostro articolo aggiuntivo (mio e del collega Bianco) sono ben precisi. Noi ci riferiamo ai canoni agganciati a clausole di riferimento nei contratti prorogati. Non ci riferiamo affatto ai contratti che non sono prorogati. Noi vogliamo evitare che per i contratti prorogati, disciplinati dalle leggi precedenti e anche da questa legge, si arrivi all'assurdo giuridico di ritenere valide, sebbene in evidente contrasto con la lettera e con lo spirito della legislazione vincolistica, clausole che portino a superare, comunque, i limiti fissati per i canoni. Comunque, prendiamo atto del pensiero del relatore di maggioranza e del ministro, che varrà come interpretazione favorevole, anzi autentica, del pensiero e della volontà del legislatore, poiché tale interpretazione è comune e generale: e il nostro articolo ne è solo la traduzione normativa.

RICCIO. Io penso che non sia opportuno accettare questo emendamento. Esso è inutile. Noi possiamo trovarci di fronte a contratti prorogati, e allora indubbiamente non si possono ammettere modifiche, oppure ci troviamo di fronte a contratti liberi, e allora il divieto della clausola è inaccettabile. Non comprendo quindi il valore di questo emendamento.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Io faccio una proposta in via subordinata: se dovesse essere approvato l'emendamento Capalozza-Bianco, propongo di aggiungere la seguente dizione: « per i contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto del 28 febbraio 1947 ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Capalozza-Bianco.

(Non è approvato)

Nella seduta di ieri l'onorevole Adonnino ha svolto il seguente articolo aggiuntivo:

ART. 48-bis.

« Sono abrogate tutte le norme in materia di affitto di immobili urbani emanate precedentemente alla presente legge e non espressamente richiamate ».

Lo pongo in votazione.

(Non è approvato).

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

L'onorevole Artale ha presentato il seguente articolo aggiuntivo:

« Gli aumenti dei canoni delle locazioni e sublocazioni stabiliti dalla presente legge si applicano anche alle locazioni e sublocazioni non prorogate anteriormente al 12 ottobre 1945 ».

ARTALE, *Relatore per la maggioranza*. Il motivo che mi ha spinto a presentare questo articolo aggiunto è costituito dalle decine di lettere che mi sono pervenute da persone che hanno anteriormente al 1941-42-43, affittato locali a lunghissima scadenza e che si sono trovate a non poter usufruire di nessuno degli aumenti stabiliti dalle leggi precedenti, perché tutte le leggi hanno parlato di locazioni non prorogate.

Io ho ascoltato con molta attenzione quello che ha detto l'onorevole ministro e comprendo le sue preoccupazioni, ma mi pare che non si possa non soddisfare questa esigenza di giustizia così pressante, perché noi non facciamo prorogare contratti che hanno scadenza determinata, ma diciamo soltanto che a questi contratti si applicano le leggi che abbiamo stabilito. L'abbiamo fatto per i canoni, l'abbiamo fatto per l'enfiteusi e arriveremo anche a farlo per i vitalizi; per di più la Cassazione non applica l'articolo relativo alla eccessiva onerosità sopravvenuta dei contratti. Quindi costoro si vengono a trovare con contratti che scadono a lunghissimo termine e non possono usufruire nemmeno del 5 per cento di aumento dal 1945 in poi.

Pertanto, nonostante le preoccupazioni espresse dall'onorevole ministro, prego di approvare questo articolo aggiuntivo.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Io comprendo le considerazioni dell'onorevole Artale, ma osservo che queste vanno al di là dei limiti di questa legge. Il ministro, parlando su un altro punto, poc'anzi, ha richiamato l'attenzione su questi limiti. Come possiamo esaminare un problema così vasto e che investe una infinità di rapporti giuridici? Per la rivalutazione dei canoni enfiteutici, si sono fatte discussioni lunghe e approfondite dinanzi ai due rami del Parlamento e la legge relativa è ancora ferma al Senato, tanti sono i dibattiti e i contrasti cui l'argomento dà luogo.

Lasciamo, quindi, che la questione venga, se mai, esaminata in un più vasto provvedimento specifico, senza introdurre questo oggetto nuovo in una legge che gli è estranea.

E non dimentichiamo che il nostro diritto civile ha accolto il principio della clausola

rebus sic stantibus sicché le situazioni particolari potranno essere valutate dal magistrato, nel quadro di siffatta norma.

Per questi motivi, la minoranza è contraria all'emendamento Artale.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Io ho ascoltato con attenzione la parole dell'onorevole Ministro e le osservazioni da lui fatte, ma non sono d'accordo con lui e non sono d'accordo col collega Capalozza, perché mi pare che la questione vada imposta da un punto di vista diverso. È vero che ci troviamo in presenza di contratti in corso, ma è anche vero che la volontà delle parti nei confronti del contratto giace sempre sotto il principio della clausola *rebus sic stantibus*, che ha trovato interpretazione nella nostra legislazione.

L'onorevole Artale ha detto che la Cassazione ha deciso che la clausola della eccessiva onerosità sopravvenuta non si applica ai contratti di locazione. In realtà la Cassazione ha detto che ai contratti bloccati non si applica il principio della eccessiva onerosità, ma anche a proposito di contratti bloccati ha riconosciuto che, se l'onerosità è evidente, funziona la clausola, anche quando il deterioramento non derivi da colpa del locatore.

E allora ecco che sorge il problema, che è nostro, perché è di politica legislativa, e che dovrebbe essere soprattutto della minoranza: cioè quello di far sì che non si giunga a stabilire comunque per l'inquilino un fitto che sia superiore a quello dei fitti bloccati.

Mi pare che noi verremmo, in certo senso, meno al nostro dovere se non dicessimo che per i contratti in corso, per i quali è certo che si applica il principio della eccessiva onerosità sopravvenuta, deve applicarsi anche il principio del blocco.

Quale eccezione resta? La preoccupazione del ministro: cioè che siamo in una materia estranea a queste questioni. Ma mi sembra che non sia esatto, perché noi qui stiamo esaminando, sia pure sotto un determinato aspetto, la materia degli aumenti di prezzo, e allora, se non chiarissimo che cosa deve avvenire in merito agli aumenti attraverso la clausola dell'eccessiva onerosità sopravvenuta, non faremmo tutto il nostro dovere di legislatori.

Penso che si deve dire fino a che punto il principio della eccessiva onerosità deve valere.

Perciò io voto a favore dell'emendamento Artale.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Dal momento che l'onorevole relatore e l'onore-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

revoles Artale insistono, io ho il dovere di richiamare l'attenzione della Commissione su questo punto, che è importantissimo. Non v'è dubbio che noi siamo in materia di proroghe giuridiche ed economiche dei contratti, le quali scadono o sono scadute precedentemente rispetto alla volontà delle parti, e che il legislatore per ragioni eccezionali sente il dovere di prorogare. Il problema che viene sollevato con questo articolo aggiuntivo è di tutt'altra specie: riguarda la rivalutazione della moneta in riferimento a contratti liberamente stipulati. Se nel problema della rivalutazione della moneta facciamo entrare i contratti liberamente stipulati e che sono scaduti (continuando i loro effetti giuridici per volontà delle parti), entriamo in un campo assolutamente diverso, poniamo in discussione un principio fondamentale del diritto civile, che prescrive che i contratti a scadenza si pagano con la moneta in corso. Né vale la pena ricordare la questione dei canoni enfiteutici, perché a questo proposito vi è una disposizione particolare del Codice che stabilisce la possibilità della revisione. Noi non possiamo stabilire una revisione di moneta in un particolare settore della vita economica nazionale, perché la stessa si potrebbe richiedere per i contratti agrari, per i contratti dei fondi rustici che si portano oltre il termine dei regimi vincolati, per le rendite vitalizie, su cui vi è stata già una proposta al Senato, alla quale mi sono opposto.

Voi potete così vedere quali pericoli sorgono, se cominciamo a sgretolare il principio per cui non si può ammettere la rivalutazione.

Sembra una piccola cosa, ma in realtà si tratta di una grave questione di equità.

La durata del contratto è stabilita dalla volontà delle parti. Colui che ha fatto il contratto ha avuto i vantaggi della libertà, e ne deve avere anche gli svantaggi. Quindi, si tratta di una cosa di grande momento: si tratta di spostare completamente l'economia dell'attuale legge.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo dell'onorevole Artale.

(Non è approvato).

Prima di passare all'esame dell'ultimo articolo del disegno di legge, dobbiamo decidere su alcuni articoli lasciati in sospeso.

Vi è innanzi tutto l'articolo 16-bis, proposto dalla minoranza della Commissione:

ART. 16-bis.

« La proroga riguarda anche camere o appartamenti ammobiliati, sia che si tratti di

locazione, sia che si tratti di sublocazione, sempreché il contratto non sia diretto a soddisfare esigenze temporanee ed eccezionali e non importi prestazioni di servizi a carattere personale ».

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Voglio solo ricordare, senza ripetere gli argomenti già esposti in sede referente della nostra Commissione, che non si tratta di una norma novatrice, ma di una norma che vuole giuridicamente fissare un principio che è indubbiamente accolto nelle leggi vincolistiche precedenti e in questa legge, e che è stato già affermato dal Supremo collegio.

Come prefazione a questo mio breve intervento, io vorrei ricordare che in uno degli ultimi fascicoli dell'*Archivio di Ricerche Giuridiche*, 1949, pagina 476, P. Indolfi, in una sua nota intitolata « Locazioni e termini di proroga » raccomanda vivamente l'intervento del legislatore per concretare in disposizioni precise proprio quelle questioni che ancora si dibattono e che si trascinano attraverso i vari gradi di giurisdizione fino alla Cassazione.

È pressoché pacifica la subiezione alle norme del blocco degli appartamenti ammobiliati. Sia che io lochi un appartamento vuoto, sia che lochi un appartamento ammobiliato, sono sempre nell'ambito della proroga: tanto è vero che vi sono, per esempio, disposizioni che distinguono le locazioni e sublocazioni di appartamenti vuoti e di appartamenti ammobiliati e precisano quali sono gli aumenti che si possono determinare nell'un caso e nell'altro (cfr. articolo 16 del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669); e altre che si riferiscono alle camere con pensione familiare (cfr. articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669), e agli affittacamere (cfr. articolo 17-bis del testo in esame) agli effetti della misura dei canoni, e, così, dell'applicazione della legislazione vincolistica.

Per quanto riguarda l'altra questione, quella che attiene alla locazione di appartamenti ammobiliati da parte di chi abbia la licenza di affittacamere, cioè sia subiettivamente un affittacamere, anche questa è stata risolta dalla Cassazione. Chi prende alloggio presso un affittacamere, e vuol rivolgersi ad un affittacamere, non può pretendere la proroga, è chiaro! Senonché colui che, essendo subiettivamente affittacamere, lochi un appartamento o una camera con regolare contratto di locazione, cioè presentandosi nel contratto non come affittacamere, ma come semplice locatore, non può sottrarsi alle disposizioni del

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

vincolo. Si tratta della sentenza 4 aprile 1945, n. 218, in causa Ribustini, contro Balbiani, che ha riformato quella resa tra le medesime parti dal tribunale di Lecco: sentenza che non è stata modificata nell'orientamento della massima magistratura. Accade però che i conciliatori ed i pretori vanno qualche volta in contrario avviso. Io conosco dei casi accaduti nella mia provincia. Il conciliatore e il pretore di Fano la pensano diversamente dalla Cassazione ed io ho colto l'occasione per commentare queste sentenze del conciliatore e del pretore per una rivista giuridica, richiamandomi, naturalmente, oltre che ai principi generali, anche al pensiero del Supremo Collegio.

Ritengo quindi che il legislatore abbia il dovere di dire una parola in proposito. L'onorevole Rocchetti osserverà che si tratta di cose evidenti ed intuitive. Sono, sì, cose evidenti ed intuitive, eppure succede che dei giudici arrivano a degli strani assurdi: non solo vanno ad un contrario avviso, cioè ritengono la cosa tutt'altro che evidente ed intuitiva, anzi la ritengono evidente ed intuitiva in senso opposto, ma giungono persino a sostenere che la eccezione del convenuto che si tratti di vera e propria locazione o sublocazione, e non di alloggio presso un affittacamere, non sposti neppure la competenza. Essi ragionano così: siccome il contratto è stato fatto dall'affittacamere, la valutazione della competenza per valore non va determinata ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura civile, bensì ai sensi dell'articolo 1574, n. 2, del codice civile; perciò si deve avere riguardo alla durata del contratto che è data dalla unità di tempo per cui è commisurata la pigione: e nei casi che ho ricordato si trattava di un mese.

Ne conseguono in tal modo tutte le gravissime conseguenze di cui voi vi rendete subito conto: cioè che quando la questione è stata risolta in primo grado dal conciliatore e in appello dal pretore, non resta che il rimedio della Cassazione; mentre, pur se il pretore dovesse andare dello stesso avviso del conciliatore, dovrebbe per lo meno riconoscere che, il più delle volte almeno, egli è giudice di primo grado, stante l'eccezione che trattasi di vera locazione e di locazione prorogabile, per modo che sia il tribunale a giudicare in secondo grado.

Ed è da notare che sino all'ultima legge che ha elevato i limiti della competenza per valore ed ha dichiarato appellabili tutte le sentenze dei conciliatori in materia locatizia, molte controversie secondo gli errati criteri

del conciliatore e del pretore di Fano erano soggette solo al sindacato del Supremo Collegio!

Ecco perché mi permetto di insistere che il legislatore dica una parola in proposito.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Il relatore è contrario. Questo principio è compreso nelle altre norme. Non è il caso di introdurre una norma specifica, perché può ingenerare confusione. Quando si introduce una discriminazione, come nell'articolo proposto dalla minoranza, bisogna cominciare a creare nell'animo dell'interprete una linea di demarcazione fra locazioni e sublocazioni che non sono dirette a soddisfare esigenze temporanee ed eccezionali e le altre. Si verrebbe così a confondere la mente del conciliatore e del pretore. Con la massima fiducia che abbiamo sempre dimostrata per la magistratura, lasciamo nel contesto i principi e rimettiamo al magistrato l'applicazione di essi ai casi singoli.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Di fronte a queste spiegazioni, che sono, nella sostanza, conformi all'opinione da me espressa, sebbene non ne possa accettare le conclusioni, non insisto nel mio emendamento aggiuntivo; tanto più in quanto, anche su questo importante e delicato punto, resterà agli atti la chiarificazione autentica del pensiero del legislatore.

PRESIDENTE. L'onorevole Ministro Grassi ha chiesto di parlare a proposito dell'articolo 26, soppresso dalla Commissione. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. In conformità all'articolo 96 del Regolamento, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su alcuni problemi che sorgono in seguito alla soppressione dell'articolo 26.

L'articolo 26 del progetto ministeriale fu suggerito dalla necessità di regolare la sorte di certi rapporti, fra cui quelli determinati da requisizioni disposte a norma dell'articolo 10 del decreto-legge 15 marzo 1943, n. 107, privi di un preciso termine finale e tuttavia sorti con carattere di assoluta temporaneità, legati alle contingenze della guerra e dello sfollamento.

Tali rapporti non possono pertanto in alcun modo essere assoggettati al regime delle locazioni, data la loro origine e la loro finalità. Per quanto specificatamente riguarda le « requisizioni » operate in virtù del citato articolo 10, è da rilevare che esse sono del tutto distinte dalle « assegnazioni » fatte dai Commissariati degli alloggi, le quali venivano disposte in base a diverse disposizioni legislati-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

ve, e cioè in base alle norme del decreto legislativo 28 dicembre 1944, n. 415.

La distinta natura dei due provvedimenti si evince chiaramente dal fatto che i Commissariati degli alloggi facevano le « assegnazioni » a titolo di « locazione » (articolo 2 del decreto legislativo 28 dicembre 1944, n. 415). Si evince altresì dalla norma dell'articolo 1 del decreto legislativo 4 giugno 1945, n. 332, per cui le anzidette « assegnazioni » sono sottoposte alla imposta di registro prevista per le locazioni di immobili. Siffatta disciplina giuridica spiega la ragionevolezza della norma dell'articolo 18 del disegno di legge, la quale — nel caso di soppressione dei Commissariati degli alloggi — assoggetta alle regole delle locazioni rapporti che già originariamente avevano carattere di locazione. L'accennato articolo 18 non è poi che la sostanziale riproduzione del vigente articolo 9 del decreto legislativo 30 giugno 1947, n. 548, sulla soppressione dei Commissariati degli alloggi.

Le situazioni previste nell'articolo 26 del progetto sono invece del tutto diverse, per la loro origine e finalità, come già si è detto, e quelle che sono state determinate da atti di requisizione, compiuti a norma del decreto del 1943, si riallacciano, non già alla disciplina delle locazioni, bensì a quella generale delle requisizioni. L'articolo 10 del cennato decreto del 1943 infatti fa richiamo, per quanto non è preveduto nel decreto medesimo, alle norme generali delle requisizioni, di cui al decreto 18 agosto 1940, n. 171.

La conseguenza della soppressione dell'articolo 26 del progetto — avuto riguardo ai motivi che l'avrebbero determinata, e cioè alla supposta identità fra i casi preveduti in detto articolo e quelli contemplati nell'articolo 18 — sarebbe molto grave, perché si verrebbero a trasformare in rapporti continuativi di locazione, con i vincoli ai medesimi inerenti, rapporti di tutt'altra natura, oggi esclusi dai vincoli anzidetti. Il che, fra l'altro, è in netto contrasto con le direttive del disegno di legge, il quale tende a ridurre le restrizioni della proprietà urbana immobiliare.

La competenza del pretore, stabilita nell'articolo 26 del progetto, in luogo di quella della sezione di pretura, è una logica conseguenza della diversa natura del rapporto sostanziale che si vuole disciplinare.

Quindi per evitare che rapporti del tutto precari e transitori siano legislativamente trasformati in rapporti obbligatori di locazione, incidendo gravemente nella sfera dei diritti patrimoniali dei singoli, appare ne-

cessario o ripristinare l'articolo del progetto ministeriale, ovvero, se ciò non fosse consentito, introdurre un articolo, il quale regolasse la materia.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'articolo 96 del Regolamento della Camera recita: « Prima che il progetto di legge sia votato a scrutinio segreto, la Commissione o il Ministro può richiamare l'attenzione della Camera sopra le correzioni di forma che esso richieda, nonché sopra quegli emendamenti già approvati che sembrano inconciliabili con lo scopo della legge e con alcune delle sue disposizioni; e proporre le mutazioni che gli paiano opportune ».

L'onorevole Ministro, richiamandosi a quest'articolo, ha fatto presenti alla Commissione le ragioni per cui a suo avviso l'articolo 26 del disegno di legge in esame debba essere ripristinato, o, quanto meno, sia approvato un articolo aggiuntivo, che risolva la questione.

CAPALOZZA, Relatore di minoranza. La Commissione è arrivata alla soppressione dell'articolo 26, dopo approfondito esame, nel corso del quale anche il Governo ha assunto la sua posizione ed ha dichiarato quali erano le conseguenze della soppressione.

Ora, non si può certo invocare l'articolo 96 del Regolamento, che parla di correzioni di forma o di contrasto con i principi informativi della legge; per alcuni, questa legge doveva essere fondata su certi principi, per altri su altri principi. Se dovessimo discutere di ciò, ci accorgeremmo che molti articoli non sono rispondenti ai principi informativi che avevano guidato il Ministro a presentare il suo disegno di legge, il quale era tutto incardinato sulla necessità di una proroga lunga.

Io posso comprendere che vi siano considerazioni, dal punto di vista del Governo, apprezzabili; ma esse non possono influenzare ormai la Commissione, la quale si è già pronunziata a questo proposito. Se il Governo ha emendamenti da proporre, potrà proporli al Senato; e se il Senato modificherà, potremo ridiscutere. Ma è sommamente pericoloso ritornare ora sulla questione, perché il fatto costituirebbe un precedente, che ciascuno e tutti potremmo seguire poi nel corso della ulteriore discussione di questo disegno di legge o di altri disegni di legge.

Quante volte ci siamo sentiti rispondere: questo articolo o questo emendamento non si può discutere, perché è precluso da precedenti votazioni!

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

Dunque, se ci sono esigenze particolari, potranno essere esaminate al Senato, oppure fatte valere con un provvedimento legislativo autonomo, che il Governo o singoli deputati potranno presentare all'esame del Parlamento.

LECCISO. A me sembra che preclusione per il riesame di questo articolo non sussista; perché bisogna tener presenti le ragioni che ci indussero a sopprimere l'articolo 26, le quali non hanno tenuto conto delle argomentazioni addotte oggi dal Governo e che pure io personalmente non condivido. Non mi pare infatti che ci si possa preoccupare perché, in seguito alla soppressione, non siano estese le norme sulle locazioni alle occupazioni senza titolo.

L'articolo 26 dice che, nel caso di occupazione senza titolo, è il pretore che può intervenire per dare la disponibilità dell'immobile. Questa disposizione è perfettamente inutile, perché se non la si introducesse, le cose sarebbero regolate allo stesso modo, senza dubbio di sorta.

Per quanto riguarda le altre occupazioni, è disposto, a norma dell'articolo 10 del decreto-legge 15 marzo 1943, n. 107, che « la Giunta comunale, autorizzata dal prefetto, potrà in determinati casi disporre la requisizione ». Ma questo decreto legge richiama espressamente la legge del 1940, che è la legge fondamentale sulle requisizioni; la quale legge dispone chiaramente come si può riottenere la disponibilità dell'immobile: non ricorrendo al comitato giurisdizionale centrale, che aveva competenza per tutte le controversie derivanti dalla requisizione, ma ricorrendo alla medesima autorità che la requisizione ha disposto.

Questi sono i motivi per cui, pur non condividendo l'eccezione di preclusione avanzata dall'onorevole Capalozza, sono contrario al ripristino dell'articolo 26.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Sono d'accordo con il Governo per i seguenti motivi: anzitutto, per quanto riguarda la preclusione, mi sembra che non sussista: effettivamente è applicabile l'articolo 96, perché questa norma è certamente inconciliabile, se non con lo scopo della legge, con alcune delle sue disposizioni.

Se si vuol porre la parola fine, in via di massima, al sistema delle proroghe, salvo una proroga spicciola, dobbiamo pur mettere nella legge, il cui scopo è di disciplinare tutta la materia, una norma che dica come finiscono le occupazioni straordinarie.

Sono d'accordo col collega Lecciso che, per quanto riguarda le occupazioni di natura tem-

poranea per le contingenze della guerra, valgono le disposizioni del Codice di procedura civile: ma appunto perché vogliamo unificare questa disciplina, introduciamo qui questa norma.

Per quanto riguarda le requisizioni, disposte dalla legge del 1943, è quanto mai opportuno inserire una norma che definisca, anche ai fini della competenza, che cosa è affidato al magistrato, anziché all'autorità amministrativa, dei rapporti, così importanti, che si sono venuti a creare nel tempo e che si sono sovrapposti ad altri, determinando una notevole confusione in questa materia.

Perciò concordo coll'onorevole ministro nelle sue conclusioni.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non v'è dubbio che non esista preclusione per il riesame del problema.

Aderii anche io alla soppressione dell'articolo 26, perché ebbi l'impressione che l'articolo 18 comprendesse anche il caso dell'articolo 26; l'articolo 18, invece, si occupa delle locazioni fissate dal Commissariato degli alloggi, mentre l'articolo 26 si occupa della situazione particolare di coloro che occupano l'alloggio senza titolo o per titolo di requisizione.

Ora, è vero quello che dice l'onorevole Lecciso, che questi casi sono regolati dalla legge comune, ma mi meraviglio che il collega Capalozza si opponga; perché questa norma serve a tutelare, in certa maniera, la posizione di coloro che si trovano senza titolo; mi pare sia inopportuno lasciare costoro in posizione di abbandono.

Rimane la seconda questione: requisizione da parte dell'autorità amministrativa. Non voglio polemizzare con l'onorevole Lecciso, ma mi è stato detto dagli uffici che, per risolvere il problema della requisizione, bisogna ricorrere ad una procedura speciale.

Ora, non è possibile che il proprietario sia costretto a ricorrere a questa procedura, perché sia finita la requisizione.

Si tratta di una situazione che deve essere disciplinata dal legislatore.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Le questioni sono state chiarite dall'onorevole Lecciso. Qui si tratta della occupazione in base a titolo non locativo, di natura temporanea, dipendente dalle contingenze della guerra e dello sfollamento.

Il ministro dice che ci dobbiamo preoccupare di questi casi; ma mi meraviglio che non ci si renda, o non ci si voglia render conto che nel modo suggerito viene tutelata assai

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

poco la posizione di coloro che non hanno titolo locativo. Ricordo che proprio noi tanto ci siamo preoccupati di questa categoria che abbiamo presentato in suo favore un emendamento. E l'emendamento è stato respinto col parere ad esso contrario dell'onorevole ministro! Non vedo come ci si possa dire che siamo noi a non preoccuparci di costoro! La verità è ben diversa.

Per quanto riguarda le requisizioni previste dall'articolo 10 della legge del 1943, mi pare che nei confronti di coloro che ne hanno usufruito commetteremmo una troppo palese ingiustizia. Costoro sono i beneficiari di un decreto di requisizione previsto dalla legge ed emanato ai sensi di legge.

È evidente che costoro, avendo l'uso dell'immobile in forza di un provvedimento perfettamente legittimo, devono essere considerati alla stessa stregua dei regolari conduttori. Me li volete invece sospingere fra il numero degli occupanti in base ad un titolo non locativo di natura temporanea dipendente da ragioni belliche!

Se le considerazioni dell'onorevole Ministro, fino ad un certo punto, potrebbero essere apprezzabili per quanto riguarda i titoli non locativi di natura temporanea dipendenti da contingenze di guerra e sfollamento, non lo sono certo per quelli che beneficiano di un decreto di requisizione previsto dalla legge del 1943, articolo 10. Orbene, subordinatamente, dovrebbe in questo senso essere disgiunta la posizione e la sorte degli uni e degli altri.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'eccezione di preclusione avanzata dall'onorevole Capalozza, avverso il riesame dell'articolo 26, già soppresso dalla Commissione.

(Non è approvata).

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Propongo, in base all'articolo 96 del Regolamento, che, vista la situazione di lacuna che rimarrebbe nella legge, si proceda all'approvazione dell'articolo 26 nel testo proposto dal Governo.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Per trovare una via di intesa vorrei dire questo: come facciamo a togliere validità alla legge sulle requisizioni quanto ai rapporti giuridici che ha generato? Come facciamo a togliere, in danno di quanti beneficiano di un diritto quesito, questa validità? Credo che provocheremmo anche, tra gli altri inconvenienti, dei conflitti di competenza.

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Rispondo all'onorevole Capalozza che prima di tutto è il caso di dare a costoro una certa tutela, che l'autorità amministrativa non può dare. L'autorità amministrativa, di fronte al fatto che sono cessate le condizioni per cui ha deliberato la requisizione, non può che deliberare la derequisizione. Non v'è perciò nessuna tutela dal punto di vista della stabilità, perché non v'è che da applicare la legge.

Mi associo alla proposta del ministro, di porre ai voti l'articolo 26 nel testo governativo, senza la parola « immediato » all'ultimo comma.

GULLO. Faccio rilevare all'onorevole Rocchetti che in questo articolo 26 non si distingue se le condizioni che hanno determinata la requisizione persistono o non. Nel riprendere le giuste considerazioni svolte dal collega Capalozza, io rilevo che occorre fare solo delle norme transitorie, dato che vi sono una quantità di ricorsi pendenti davanti alla Commissione speciale, che è ancora in funzione. Che sorte avranno questi ricorsi pendenti, se sarà approvato questo articolo 26?

LECCISO. Insisto nel rilevare che, per la legge del 1943, cessata la ragione della requisizione, è la medesima autorità che ha disposto la requisizione che ordina la derequisizione. Quindi è l'autorità che ha vagliato la opportunità della requisizione che dovrebbe vagliare anche l'opportunità della derequisizione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 26 nel testo del Governo.

ART. 26.

« Nell'ipotesi di immobili occupati in virtù del provvedimento di requisizione previsto dall'articolo 10 del decreto-legge 15 marzo 1943, n. 107, o di altro titolo non locativo di natura temporanea, dipendente dalle contingenze della guerra o dello sfollamento, il proprietario può agire nei confronti dell'occupante per ottenere la disponibilità dell'immobile.

« La relativa controversia è attribuita alla cognizione del pretore del luogo dove è situato l'immobile.

« Il pretore fissa con ordinanza, tenuto conto delle particolari circostanze del caso, la data di cessazione dell'occupazione. Determina, inoltre, qualora già non risulti stabilito o comunque non appaia adeguato, un equo corrispettivo, che sino a tale data l'occupante deve corrispondere al proprietario, senza pe-

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

raltro che da ciò comunque derivi un rapporto di locazione.

« Se l'occupante non provvede al pagamento di tale corrispettivo, il proprietario può ottenere dal pretore il rilascio dell'immobile.

« Nessuno sfratto da locali di abitazione, comunque motivato, può essere eseguito, se il precedente o la pubblica autorità non abbia posto a disposizione dello sfrattando, nello stesso comune, altro alloggio idoneo, per cui sia dovuto un canone di locazione proporzionato alle di lui condizioni economiche ».

(È approvato).

L'onorevole Bartole ha proposto un articolo aggiuntivo 48-bis, riguardante i profughi giuliani, così concepito:

« I profughi dichiarati tali, ai termini del secondo alinea dell'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° giugno 1945, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 21 giugno 1945, beneficiano delle disposizioni previste dall'articolo 1 del decreto 27 febbraio 1947, n. 39, anche se i contratti di locazione sublocazione sono stati stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 27 febbraio 1947, n. 39 ».

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. Per questo articolo vi è preclusione.

Non si può introdurre una norma per una determinata categoria, per quanto così rispettabile, perché evidentemente nelle stesse condizioni dei profughi giuliani vi sono i dalmati e numerose altre categorie. Dal momento che la legge riposa su quella che è la adattabilità futura per la risoluzione spontanea del problema, si capisce che queste eccezioni non possono essere contemplate.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Pur ammettendo che si tratta di una eccezione, ritengo che sia pericoloso derogare ai principi che abbiamo stabilito.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*. Sono favorevole all'emendamento Bartole, chiedendo, però, che oltre ai profughi giuliani siano aggiunti anche gli altri profughi che meritano una tutela non meno valida. Propongo pertanto il seguente comma aggiuntivo all'emendamento Bartole:

« La stessa disposizione si applica a favore dei profughi provenienti dall'Africa e da altre zone per fatti di guerra ».

LEONE-MARCHESANO. La questione sollevata dall'emendamento Bartole è di una cer-

ta gravità. Io invito i colleghi a guardare con umanità la tragedia di questi profughi. Voi sapete che i vari comuni, a poco a poco, stanno mettendo i profughi fuori dalle scuole. Mi sembra che si possa venire incontro a questa gente, tanto più che questa disposizione non turba lo spirito informatore della legge.

CLERICI. Mi permetto osservare che se si vuole arrivare ad un provvedimento di questo genere occorre definire la parola « profughi », perché in Italia vi sono moltissimi profughi stranieri che, evidentemente, si vogliono escludere. Bisognerebbe quindi chiarire il concetto di profugo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 48-bis proposto dall'onorevole Bartole.

(Non è approvato).

Decade, pertanto, anche l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Capalozza.

Il Ministro di grazia e giustizia propone il seguente articolo aggiuntivo:

« La Sezione specializzata della pretura, di cui all'articolo 21, è competente a conoscere delle cause, già devolute agli Uffici comunali reclami per gli affitti istituiti nel territorio della Venezia Giulia dal Governo militare alleato con l'ordine generale n. 54 del 7 maggio 1946, le quali erano pendenti presso gli stessi uffici alla data di cessazione nel territorio medesimo del predetto Governo militare alleato.

« L'anzidetta Sezione specializzata è competente a conoscere altresì dell'appello contro la decisione degli Uffici comunali reclami per gli affitti, che alla data menzionata nel comma precedente, era stata regolarmente proposta ovvero non era ancora decorso il termine per proporlo.

« La cause indicate nei due commi precedenti sono portate davanti alla Sezione specializzata di pretura mediante atto notificato, su richiesta della parte più diligente, all'altra parte. La notificazione deve aver luogo nel termine perentorio di sessanta giorni a decorrere da quello in cui entra in vigore la presente legge ».

ROCCHETTI, *Relatore per la maggioranza*. La Commissione è favorevole.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo aggiuntivo proposto dal ministro.

(È approvato).

TERZA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1949

Passiamo all'ultimo articolo del disegno di legge:

ART. 49.

« La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana ».

(È approvato).

Esaurito così l'esame degli articoli del disegno di legge, ritengo opportuno, ai fini del

coordinamento finale dei testi approvati, sia dalla Camera che dalla Commissione, che i relatori di maggioranza e di minoranza, e l'onorevole ministro si incontrino in una seduta di revisione generale.

Se non vi sono opposizioni, così rimane stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10.30.