

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Nn. 3393, 536, 537, 587, 645 e 684-A  
ALLEGATO

## RELAZIONE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

Comunicata alla Presidenza il 23 settembre 1998

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti  
ad uso abitativo (n. 3393)

*approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 1998, in un testo  
risultante dall'unificazione dei disegni di legge*

**d'iniziativa dei deputati** STORACE (790); ZAGATTI,  
CALZOLAIO, CAMOIRANO, LORENZETTI, GERARDINI, DE  
SIMONE, BARTOLICH, VIGNI e PITTELLA (806); DE CESARIS  
e PISTONE (825); TESTA (1718); PEZZOLI (2382); DELMASTRO  
DELLE VEDOVE (4146); RICCIO e FOTI (4161); PEZZOLI,  
CARUSO, MENIA, COLUCCI, FRANZ, ASCIERTO, MARTINI,  
GIORGETTI Alberto, CAVANNA SCIREA, SOSPIRI, RICCIO,  
MIGLIORI e BENEDETTI VALENTINI (4476)

*(V. Stampati Camera nn. 790, 806, 825, 1718, 2382, 4146, 4161 e 4476)*

*e del disegno di legge*

**d'iniziativa popolare**

*(V. Stampato Camera n. 1222-bis)*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza  
il 30 giugno 1998*

E SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani  
(n. 536)

**d'iniziativa dei senatori CARCARINO, MARINO, MARCHETTI,  
BERGONZI, CÒ e MANZI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 1996**

---

Nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani  
(n. 537)

**d'iniziativa dei senatori CARCARINO, MARINO, MARCHETTI,  
BERGONZI, CÒ e MANZI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 1996**

---

Nuove norme in materia di locazioni di immobili urbani  
(n. 587)

**d'iniziativa dei senatori LAVAGNINI, CASTELLANI Pierluigi,  
BEDIN, VARALDI, FUSILLO, MONTELEONE, LOIERO, ZILIO  
e RESCAGLIO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 MAGGIO 1996**

---

Modifica all'articolo 11 del decreto-legge 11 luglio 1992,  
n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto  
1992, n. 359, in materia di determinazione del canone di  
locazione di immobili ad uso abitativo (n. 645)

**d'iniziativa del senatore SERVELLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 1996**

---

Modifica dell'articolo 11 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in materia di determinazione del canone di locazione di immobili ad uso abitativo (n. 684)

**d'iniziativa dei senatori SERVELLO, MACERATINI, LISI, FISICHELLA, PASQUALI, MISSERVILLE, BONATESTA, MULAS, FLORINO, DE CORATO, CARUSO Antonino, MANTICA, PELLICINI e PEDRIZZI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 GIUGNO 1996**

---

*dei quali la Commissione propone  
l'assorbimento nel disegno di legge n. 3393*

---

ONOREVOLI SENATORI. - Vi sono dati recenti che indicano una ripresa del mercato immobiliare. Questa ripresa può essere incentivata con opportune agevolazioni fiscali, quali quelle che, secondo quanto annunciato, saranno presenti nella manovra finanziaria.

Una nuova politica della casa, che accompagni la modernizzazione del paese e favorisca la mobilità, non può fondarsi solamente sulla proprietà della casa, ma deve proporsi di rimettere in movimento il mercato degli affitti e superare l'attuale emergenza abitativa, ancora presente soprattutto nelle grandi città.

Oggi parlare di un mercato degli affitti è un puro eufemismo, poichè esso vive e prospera nel sommerso. La fantasia italica non ha limiti per inventarsi forme contrattuali ai limiti e fuori della legalità.

Con questo disegno di legge intendiamo ripristinare il mercato e regolarlo attraverso una normativa innovativa, che permetta di dare una risposta positiva a migliaia di proprietari che sarebbero disponibili ad affittare in presenza di una legislazione non vincolistica e a migliaia di famiglie, che con grande difficoltà riescono ad affrontare il peso di un affitto, che incide così pesantemente sul reddito familiare. Intendiamo, inoltre, dare una risposta a quelle famiglie che per le loro limitate entrate sono escluse perfino dall'accesso ad un mercato agevolato.

Dobbiamo prendere atto che il regime vincolistico dell'equo canone, che pur ha svolto nel passato una rilevante funzione sociale, non è oggi in grado nemmeno con una sua revisione di rimettere in moto il mercato e di farlo riemergere. Parimenti la normativa transitoria dei patti in deroga non ha risposto a questo scopo. Dobbiamo pren-

dere atto che il regime dell'equo canone non esiste più nella pratica contrattuale e che alcuni istituti che lo hanno caratterizzato, come l'assistenza obbligatoria da parte delle associazioni della proprietà e dell'inquilino e le commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti, debbono essere definitivamente superati.

Con questo provvedimento si chiude un'epoca e si apre un nuovo capitolo. Non è un salto nel buio. Abbiamo a disposizione nuovi strumenti, già sperimentati in altri settori di riforma dello Stato sociale.

La proposta è di dar vita a due mercati: un mercato liberalizzato in cui l'unico vincolo contrattuale è la durata di quattro anni, rinnovabile per altri quattro, e un mercato il cui canone è concertato fra le organizzazioni più rappresentative della proprietà edilizia e degli inquilini e incentivato da adeguate agevolazioni fiscali. La scelta è lasciata alla piena disponibilità delle parti.

In questo secondo caso i proprietari e i conduttori possono usufruire di opportune agevolazioni fiscali e la durata del contratto è di tre anni, con la proroga di altri due anni. Con questo secondo canale, concertato ed agevolato, che mira a favorire l'incontro, la domanda e l'offerta di locazioni, si introduce l'importante principio che i fini sociali che lo Stato si propone non possono essere addossati a questa o quella categoria di cittadini ma devono far capo alla fiscalità generale.

Le procedure della concertazione sono regolate dall'articolo 4 che prevede la promozione da parte del Ministro dei lavori pubblici di una convenzione nazionale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative per fissare i criteri generali per la definizione dei canoni. Sulla base dei suddetti

criteri in sede locale si definiranno contratti-tipo.

Particolare importanza riveste il comma 4 dell'articolo 1 che impone la forma scritta per la validità dei contratti.

L'articolo 3 regola i motivi per cui il locatore può dare disdetta alla scadenza della prima fase contrattuale, come l'uso per la famiglia, la destinazione per previsioni sociali e pubbliche, la piena disponibilità di un altro alloggio da parte del conduttore, nonché la demolizione e la ricostruzione dell'edificio.

L'articolo 6 regola il rilascio degli immobili: si prevede che nei comuni ad alta densità abitativa gli sfratti per fine di locazione siano sospesi per permettere al locatore e al conduttore di rinegoziare il contratto in base alla nuova normativa.

In caso di mancato accordo fra le parti, la competenza sugli sfratti passa al pretore, che su richiesta del conduttore fissa una nuova data di scadenza dell'esecuzione.

La competenza del pretore in materia di rilascio per finita locazione è un altro punto qualificante del disegno di legge.

Trattandosi di una legge innovativa è lecito chiedersi: funzionerà il tutto? Le agevolazioni fiscali sono sufficienti ad incentivare il canale concertato e agevolato? Oppure i locatori utilizzeranno il solo canale liberalizzato e quindi si mancherà l'obiettivo di avere un mercato regolato e canoni concertati e agevolati?

Riassumiamo le agevolazioni fiscali previste per il canale concertato. I comuni possono derogare dal limite minimo dell'ICI con aliquote più favorevoli per i proprietari. Nei comuni ad alta densità abitativa, l'imponibile IRPEF derivante al proprietario dai contratti stipulati o rinnovati viene, oltre alla detrazione del 15 per cento per le spese già vigente, ulteriormente ridotto del 30 per cento e il corrispettivo annuo per l'applicazione dell'imposta proporzionale di registro è assunto nella misura minima del 70 per cento. A decorrere dal 2001 saranno previsti sgravi dell'IRPEF anche per l'inquilino. Infine, attraverso un fondo nazionale, ali-

mentato con 1.800 miliardi di contributi ex Gescal ancora disponibili, si potranno concedere ai conduttori aventi particolare disagio contributi integrativi al reddito per il pagamento dei canoni di locazione.

Una particolare misura di giustizia fiscale viene, inoltre, prevista per tutti i locatori dal comma 5 dell'articolo 8: la non concorrenza alla formazione del reddito dei canoni non percepiti per morosità.

La prevista forma scritta del contratto per la sua validità e le condizioni richieste dall'articolo 7 per la messa in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile, quali la registrazione del contratto e il pagamento dei tributi relativi, nonché l'appetibilità delle agevolazioni fiscali previste potrebbero far emergere, a parere del relatore, gran parte del sommerso oggi esistente e potrebbero risolversi come nel caso di altri provvedimenti consimili in un saldo positivo per le finanze pubbliche.

L'osservatorio sulla condizione abitativa previsto dall'articolo 12 permetterà di monitorare in modo continuativo la legge, di verificarne il funzionamento e quindi di intervenire qualora le nuove regole non siano in grado di mettere in moto un moderno mercato degli affitti.

Ci perviene dalla Camera dei deputati un testo che rappresenta un difficile equilibrio raggiunto non nella sola Assemblea, ma fra le parti sociali. Non è un caso che ogni volta che in Commissione Ambiente del Senato abbiamo modificato anche parti marginali del testo pervenuto si sono levate forti reazioni da quelle organizzazioni della proprietà o degli inquilini che si ritenevano svantaggiate per la nuova formulazione.

Il provvedimento di iniziativa parlamentare, che è diventato testo unico alla Camera come sintesi di proposte di legge di diverse forze politiche, per la sua rilevanza avrebbe dovuto avere a disposizione un tempo sufficiente per essere maggiormente approfondito nella discussione al Senato, se non fossero incombenti la data del 31 ottobre relativa alla proroga degli sfratti e l'in-

ciante inizio della discussione sulla legge finanziaria alla Camera.

Avremmo voluto valutare e recepire in maggior numero e con maggiore attenzione le osservazioni puntuali e attente proposte dalla Commissione giustizia.

Abbiamo conservato in sostanza in sede di Commissione il testo pervenuto dalla Camera, limitandoci ad alcune modifiche, che riteniamo migliorative: una maggiore incentivazione all'affitto, dando la possibilità ai comuni ad alta densità abitativa di stabilire un'aliquota fino al 9 per mille per gli alloggi non locati da almeno due anni; l'aumento del periodo di sospensione degli sfratti da 150 a 180 giorni per dare il tempo al Governo e alle organizzazioni sindacali di

attuare le procedure relative al canale concertato; l'introduzione del diritto di riscatto che dà un senso compiuto al diritto di prelazione già presente.

La discussione in Assemblea potrà certamente portare a nuovi miglioramenti, tenendo ferma l'ossatura del disegno di legge e quindi i suoi punti qualificanti.

È tempo di far finire la guerra fra inquilini e proprietari. Se non proprio la pace, è opportuno sancire almeno un armistizio. Milioni di famiglie interessate attendono con qualche preoccupazione, ma anche con grande speranza, questa legge per passare da uno stato di precarietà ad una condizione di normalità contrattuale.

PAROLA, *relatore*



