

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

209^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 5 DICEMBRE 1977

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente VALORI
e del vice presidente CATELLANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione	Pag. 9091
Approvazione da parte di Commissioni permanenti	9093
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante	9091
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente	9092
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente	9091
Presentazione del testo degli articoli proposto dalle Commissioni permanenti riunite 2 ^a e 8 ^a per il disegno di legge n. 465	9092
Presentazione di relazioni	9093

Seguito della discussione:

« Disciplina delle locazioni di immobili urbani » (465):	
PRESIDENTE	9093 e <i>passim</i>
ABBADESSA (<i>Misto-MSI-DN</i>)	9151

ANDERLINI (<i>Sin. Ind.</i>)	Pag. 9141
BALBO (<i>Misto-PLI</i>)	9146
BAUSI (<i>DC</i>)	9111
BENEDETTI (<i>PCI</i>)	9161
CROLLALANZA (<i>Misto-MSI-DN</i>)	9133
DE CAROLIS (<i>DC</i>), relatore	9094
DI MARINO (<i>PCI</i>)	9115
NENCIONI (<i>DN-CD</i>)	9128
OTTAVIANI (<i>PCI</i>)	9162
RUFINO (<i>PSI</i>), relatore	9101
SCAMARCIO (<i>PSI</i>)	9105
VENANZETTI (<i>PRI</i>)	9124

INTERROGAZIONI

Annunzio	9163
--------------------	------

INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO

PRESIDENTE	9093
----------------------	------

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE

DI MARTEDÌ 6 DICEMBRE 1977	9163
--------------------------------------	------

Presidenza del presidente FANFANI

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

MAFAI DE PASQUALE SIMONA, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 1° dicembre.

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E. In data 2 dicembre 1977, è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa del senatore:

TANGA. — « Reclutamento di ufficiali di complemento della Guardia di finanza » (1029).

In data 2 dicembre 1977, è stato inoltre presentato il seguente disegno di legge:

dal Ministro del tesoro:

« Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 » (1028).

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede deliberante

P R E S I D E N T E. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Arrotondamento degli importi ai fini dell'applicazione e della riscossione delle im-

poste sui redditi e della imposta sul valore aggiunto » (1020) (*Approvato dalla 6^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

alla 8^a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

« Procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari » (1021) (*Approvato dalla 9^a Commissione permanente della Camera dei deputati*), previ pareri della 1^a, della 2^a, della 6^a e della 7^a Commissione;

alla 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

« Adeguamento dell'ordinamento interno alla Direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 76/211/CEE relativa al condizionamento in massa o in volume di alcuni prodotti in imballaggi preconfezionati » (952), previ pareri della 1^a Commissione e della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Annunzio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

P R E S I D E N T E. In data 2 dicembre 1977, i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 8^a Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

FOSSA ed altri. — « Norme per l'esercizio del credito navale e provvidenze a favore delle costruzioni navali » (898), previ pareri della 5^a, della 6^a e della 10^a Commissione;

« Provvidenze integrative per l'industria cantieristica navale per il periodo 1° aprile 1977-30 settembre 1978 » (1007), previ pareri della 5ª, della 6ª e della 10ª Commissione;

« Modifiche ed integrazioni alla normativa riguardante il credito navale » (1008), previ pareri della 5ª, della 6ª e della 10ª Commissione;

« Provvidenze per sovvenzioni annue di esercizio in favore delle ferrovie Nord Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea » (1009), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

I seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 4ª Commissione permanente (Difesa):

DELLA PORTA ed altri. — « Integrazione della tabella n. 1, punto XIV, della legge 16 novembre 1962, n. 1622, per la normalizzazione del numero degli ufficiali del servizio automobilistico ammessi a valutazione » (993), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

SCHIANO ed altri. — « Modificazioni dell'articolo 2 della legge 2 dicembre 1975, n. 626, concernente l'avanzamento dei maggiori e dei capitani del ruolo speciale unico delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria e genio » (995), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):

« Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1978 » (1028);

alla 9ª Commissione permanente (Agricoltura):

CHIELLI ed altri. — « Disciplina della piscicoltura come attività imprenditoriale agricola » (996), previ pareri della 2ª e della 10ª Commissione.

Annunzio di deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

P R E S I D E N T E. Su richiesta della 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa, in data 1° dicembre 1977, il disegno di legge: « Affidamento temporaneo all'Istituto poligrafico dello Stato del servizio di monetazione metallica » (725), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Su richiesta della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), sono stati deferiti in sede deliberante alla Commissione stessa, in data 2 dicembre 1977, i disegni di legge: « Ulteriore finanziamento dei piani di ricostruzione dei Comuni sinistrati dalla guerra » (896) e: « Contributi a favore dell'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale, per il Centro di idrodinamica di Roma » (934), già assegnati a detta Commissione in sede referente.

Su richiesta della 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa, in data 1° dicembre 1977, il disegno di legge: « Modifica dell'articolo 2, secondo comma, della legge 7 agosto 1973, n. 519, concernente il conferimento di borse di studio da parte dell'Istituto superiore di sanità » (933), già assegnato a detta Commissione in sede referente.

Annunzio di presentazione del testo degli articoli proposto dalle Commissioni permanenti riunite 2ª e 8ª per il disegno di legge n. 465

P R E S I D E N T E. Le Commissioni permanenti riunite 2ª (Giustizia) e 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) hanno presentato il nuovo testo degli articoli, proposto

dalle Commissioni stesse, per il disegno di legge: « Disciplina delle locazioni di immobili urbani » (465).

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . A nome delle Commissioni permanenti riunite 1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) e 5^a (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali), in data 2 dicembre 1977, il senatore Mancino ha presentato una relazione unica sui disegni di legge: Deputati BOZZI ed altri; ALMIRANTE ed altri; ZUCCALÀ ed altri. — « Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici » (913) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) e: ANDERLINI ed altri. — « Norme per le nomine negli enti pubblici economici » (385).

A nome della 4^a Commissione permanente (Difesa), il senatore De Zan ha presentato la relazione sul disegno di legge: « Norme di principio sulla disciplina militare » (873) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa con i disegni di legge d'iniziativa dei deputati Melini ed altri; Milani Eliseo ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*), del quale la Commissione stessa ha approvato, in sede redigente, il testo degli articoli.

Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Nelle sedute del 1° dicembre 1977, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

« Anticipazioni sugli indennizzi per i beni espropriati, confiscati o comunque soggetti a perdite, appartenenti alle persone fisiche e giuridiche italiane in Etiopia » (917) (*Approvato dalla 6^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

11^o Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

« Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro » (805-B) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Fabbri Seroni Adriana ed altri; Rosolen Angela Maria ed altri; Bertani Eletta ed altri; Lodolini Francesca ed altri; Roberti ed altri; Quarenghi Vittoria ed altri; Belussi Ernesta ed altri; Casadei Amelia ed altri; Massari; Magnani Noya Maria ed altri; Romita ed altri*) (*Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato, nuovamente modificato dalla 13^a Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Inversione dell'ordine del giorno

P R E S I D E N T E . Poichè le Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni) hanno già licenziato il nuovo testo degli articoli per il disegno di legge sull'equo canone (n. 465), che è stato regolarmente stampato e distribuito, dispongo, con riferimento a quanto unanimemente convenuto nell'ultima Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, l'inversione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nel senso di procedere subito, ai sensi del terzo comma dell'articolo 56 del Regolamento, al seguito della discussione del disegno di legge n. 465.

Lo svolgimento delle interrogazioni iscritte all'ordine del giorno è rinviato a data da destinarsi.

Seguito della discussione del disegno di legge:

« Disciplina delle locazioni di immobili urbani » (465)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disciplina delle locazioni di immobili urbani ».

Ricordo che la discussione del disegno di legge in esame, iniziata il 14 luglio 1977,

fu sospesa il 28 dello stesso mese, su richiesta del Governo, per consentire il raggiungimento di un accordo tra i vari Gruppi sui punti controversi.

Rinviato alle Commissioni permanenti riunite 2ª (Giustizia) e 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni) il 1º dicembre scorso, il provvedimento torna oggi all'esame della Assemblea in un nuovo testo — assai diverso, in molti punti qualificanti, da quello precedente — proposto dalle Commissioni stesse sulla base di intese raggiunte tra i Gruppi.

La novità del testo postula, pertanto — anche in base alla richiesta unanime dei Capigruppo in tal senso —, un rinnovo, anziché un semplice seguito, della discussione generale.

Informo, altresì, che gli ordini del giorno precedentemente presentati sono stati ritirati mentre gli emendamenti a suo tempo presentati devono considerarsi decaduti a seguito della presentazione del nuovo testo da parte delle Commissioni riunite 2ª e 8ª.

In relazione a quanto testè comunicato, è in facoltà dei relatori, ove lo ritengano opportuno, premettere una breve esposizione illustrativa del nuovo testo.

D E C A R O L I S , *relatore*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

D E C A R O L I S , *relatore*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il nuovo testo proposto dalle Commissioni riunite giustizia e lavori pubblici sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani, come è noto, è il frutto di un ampio ed approfondito dibattito sviluppatosi in sede parlamentare sia in Commissione sia in incontri informali tra i Gruppi parlamentari, nonché in un confronto talvolta acceso tra le forze politiche e sindacali nel paese e nell'opinione pubblica. Lo scioglimento di alcuni nodi essenziali della nuova disciplina ha richiesto, inoltre, l'intervento delle segreterie politiche, segnando momenti di qualche tensione e alterne vicende con riferimento alle soluzioni che di volta in volta

venivano prospettate e discusse. D'altra parte non può sfuggire ad alcuno l'importanza di una legge che segna la fine di un blocco ultraquarantennale delle locazioni e dei canoni rinnovatosi in numerosissimi provvedimenti legislativi, il cui monotono ripetersi nelle loro linee essenziali ha talmente limitato il diritto di proprietà, pur nella sua corretta funzione sociale prevista dalla Costituzione, da sollevare più volte legittimi dubbi di costituzionalità.

A tal proposito è bene ricordare che la Corte costituzionale, in numerose pronunce, ha respinto l'eccezione di illegittimità delle norme sulla proroga legale, motivando con la eccezionalità della disciplina, in rapporto alla situazione contingente di una particolare tensione nel mercato delle locazioni e affermando peraltro che il protrarsi e il rinnovarsi del regime di proroga poteva giungere ormai ad un punto tale da farne cessare quel carattere di eccezionalità, per cui, in tal caso, la sua illegittimità costituzionale non poteva più negarsi.

Pertanto l'approvazione della nuova disciplina si è resa ormai assolutamente urgente ed improrogabile.

Per la cessazione del regime di proroga delle locazioni e di blocco dei canoni militano anche ragioni di carattere sociale ed economico. È infatti evidente che tale regime indiscriminato ha creato situazioni di profonda ingiustizia sia fra i proprietari sia fra gli inquilini, determinando, per la sua stessa esistenza, condizioni intollerabili di disparità per le quali al sacrificio ingiustificato soprattutto di piccoli proprietari che percepiscono canoni irrisori o comunque insufficienti al pagamento delle tasse o delle rate di mutuo corrisponde la speculazione di coloro che a tale regime sono sottratti.

D'altro canto, tale disparità appare ancora più ingiusta se si considerano inquilini favoriti senza alcuna giustificazione dal congelamento di canoni su cifre irrisorie ed inquilini costretti invece a sborsare per essi larga parte del loro reddito familiare.

Inoltre il lungo periodo di blocco e, in questi ultimi mesi, l'attesa quasi messianica della nuova disciplina organica delle lo-

cazioni ha determinato l'arresto del mercato per motivi di carattere economico o anche semplicemente psicologico costringendo, per il progressivo rarefarsi dell'offerta, soprattutto le giovani coppie alla dura alternativa tra la convivenza con le famiglie di origine e il sacrificio per oneri finanziari veramente eccessivi.

Se si aggiunge, infine, che il protrarsi della proroga e delle incertezze e discussioni sulla nuova disciplina ha distorto prima il mercato degli immobili, indirizzandone la produzione verso tipologie inadeguate alla domanda, e lo ha poi completamente bloccato, producendo l'arresto dell'attività edilizia, appare evidente anche il danno sul piano economico nazionale nel settore edile e nei vari settori produttivi ad esso connessi.

Non si vuole qui coltivare l'illusione che la nuova disciplina possa da sola e quasi per incanto rilanciare di colpo l'attività edilizia, ma non vi è dubbio che, accanto ad un deciso intervento dello Stato nel settore dell'edilizia pubblica e degli enti locali in quello dell'edilizia convenzionata, occorre prevedere come indispensabile un adeguato spazio alla ripresa dell'edilizia privata.

È infatti evidente che lo sforzo del settore pubblico, anche in considerazione delle precarie situazioni di bilancio, non potrà coprire percentuali prevedibilmente superiori al 20 per cento del fabbisogno degli alloggi, nella migliore delle ipotesi e secondo le previsioni più ottimistiche, per cui il restante 80 per cento dovrà essere soddisfatto da una edilizia privata, correttamente indirizzata verso una produzione adeguata alla domanda e quindi ad un tipo di alloggi dal costo il più possibile contenuto, anche con riferimento alle moderne tecnologie nel settore.

In questo quadro d'insieme giuridico, sociale ed economico si inserisce la nuova normativa della quale i relatori ritengono di dover illustrare gli aspetti più salienti e che eventualmente si differenzino rispetto al testo a suo tempo proposto dalle Commissioni riunite e in parte variato nell'ultima seduta delle medesime, tenutasi venerdì 2 dicembre scorso.

Per quanto riguarda la disciplina generale e definitiva delle locazioni di immobili ad uso di abitazione e quella transitoria sulla quale si soffermerà più compiutamente il collega Rufino, mi preme solo sottolineare l'opportunità di una scelta rimasta invariata, che fissa in quattro anni la durata legale minima del rapporto di locazione, la normativa generale pressochè uguale a quella del testo precedente, la valorizzazione in sede di fissazione dei coefficienti di alcuni accessori e soprattutto delle zone destinate a verde, che deve intendersi anche, come suol dirsi, verde « attrezzato ».

Mentre per alcuni coefficienti si è tornati al testo del disegno di legge governativo, è interessante sottolineare la migliore articolazione delle norme relative allo stato di conservazione e di manutenzione dell'immobile, per una loro maggiore aderenza alla complessa realtà concreta, anche se i relatori ritengono che sia opportuno emendare il testo, precisando come occorra distinguere lo stato complessivo degli immobili, normale, mediocre o scadente, dallo stato dei singoli elementi presi in considerazione per la sua determinazione, per la cui migliore qualificazione sarebbe preferibile l'indicazione di « cattive condizioni » con riferimento a tali elementi, singolarmente indicati.

Per quanto riguarda la formulazione dell'articolo 24, relativo agli immobili costruiti dopo il 31 dicembre 1975, nel rilevare l'opportunità di prendere in considerazione il valore di produzione dell'immobile accertato ai fini fiscali (IVA, imposte di registro ed altri tipi di imposizioni fiscali) o ai fini dell'assicurazione obbligatoria, creando così una corrispondenza tra l'imponibile fiscale e il valore sul quale calcolare la rendita, i relatori esprimono la soddisfazione che sia stato accolto un suggerimento contenuto già nella relazione scritta al disegno di legge n. 465 e la sostanza di un emendamento da loro già presentato a nome delle Commissioni.

Pur contenute in questa parte del disegno di legge, hanno carattere generale le scelte meditate del tasso di rendimento, fissato nella misura del 3,85 per cento e dell'aggiorna-

mento del canone in relazione alla svalutazione, determinato nella misura, annuale per gli immobili destinati ad uso abitativo, del 75 per cento della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificate nell'anno precedente.

Per quanto riguarda gli immobili destinati ad uso diverso da quello abitativo, cioè industriale, commerciale, artigianale, alberghiero e professionale per lavoro autonomo, le Commissioni hanno confermato la scelta del rispetto dell'autonomia contrattuale delle parti nella determinazione del canone, trattandosi di immobili destinati ad attività con finalità di lucro e quindi rientranti nella logica della legge della domanda e dell'offerta, in condizioni di libero mercato, mentre si è ribadita la scelta di una lunga durata del rapporto, tale da assicurare la necessaria tranquillità per l'espletamento dell'attività, in relazione all'ammortamento degli investimenti effettuati e alla garanzia di una adeguata stabilità dell'esercizio. A tal fine la durata è fissata in anni 6, automaticamente rinnovabili per altri 6 anni, per quanto riguarda le attività industriali, commerciali, artigianali e professionali, e in anni 9, automaticamente rinnovabili per altri 9 anni, per quanto riguarda gli immobili destinati ad albergo, pensione o locanda, anche in relazione alle norme vigenti per il vincolo alberghiero connesso ai finanziamenti di tali tipi di attività. Il mancato rinnovo può dipendere solo dal diniego per i motivi previsti dall'articolo 30 del testo, tassativamente indicati e quindi non estensibili ad altre ipotesi analoghe.

L'aggiornamento del canone per effetto della svalutazione è rimesso all'autonomia contrattuale delle parti, con alcuni limiti legali consistenti nel fatto che esso non può essere applicato per i primi tre anni del rapporto locativo, non può superare il 75 per cento della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, verificatisi nel biennio precedente ed è limitato a periodi di invariabilità biennale.

Questi limiti, in parte diversi da quelli fissati per il regime normale degli immobili ad uso di abitazione, trovano giustificazione nella libera determinazione del canone e sono altresì motivati dall'esigenza di non incrementare eccessivamente la lievitazione degli affitti, il che comporterebbe immediate, negative ripercussioni sul prezzo delle merci e dei servizi e, quindi, negative influenze sul processo inflazionistico.

Per quanto concerne le attività che comportano contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori, e quindi un valore di avviamento, è stato previsto un doppio compenso in caso di cessazione del rapporto di locazione che non sia dovuta a risoluzione per inadempimento o a disdetta o a recesso del conduttore o ad una procedura concorsuale del medesimo, consistente in una indennità fissa, pari a 15 mensilità dell'ultimo canone corrisposto per le attività in genere e a 18 mensilità per quelle alberghiere e in una ulteriore indennità di importo uguale a quelle precedenti, qualora l'immobile venga da chiunque adibito all'esercizio della stessa attività o di attività comunque inclusa nella medesima tabella merceologica, rispetto a quella già esercitata dal conduttore uscente, qualora il nuovo esercizio venga iniziato entro un anno dalla cessazione del precedente.

Sempre nella logica di garantire un'adeguata continuità del rapporto per questo tipo di locazioni, sono state fissate le norme sulla sublocazione e sulla cessione del contratto, che possono essere effettuate dal conduttore purchè venga insieme locata o ceduta l'azienda, nonchè sulla successione nel contratto a favore degli eredi del coniuge e degli altri professionisti o artigiani, in caso di morte o di recesso del titolare del contratto, salva l'opposizione del locatore per gravi motivi.

Completano il sistema di norme a favore del conduttore, tutte motivate dalle ragioni già spiegate, il diritto di prelazione nell'acquisto dell'immobile ove si svolge l'attività, previsto dall'articolo 38 a parità di prezzo e di tutte le altre condizioni alle quali la compravendita dovrebbe essere conclusa,

ove il locatore decida di alienare l'immobile medesimo, nonchè un analogo diritto di prelazione previsto dall'articolo 38-ter a favore del conduttore in caso di nuova locazione.

Per quanto riguarda il diritto di prelazione in caso di vendita, esso trova un limite solo nelle ipotesi previste dall'articolo 732 del codice civile, nel qual caso prevale la prelazione a favore del coerede, e nell'ipotesi di trasferimento effettuato a favore del coniuge o dei parenti entro il secondo grado.

Ma pur con tali limiti il diritto deve qualificarsi quale vero e proprio diritto di prelazione con effetti reali, in quanto l'articolo 38-bis prevede il diritto del conduttore di riscattare l'immobile dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa entro sei mesi dalla trascrizione del contratto, ove il proprietario non provveda alla notificazione oppure il corrispettivo indicato in essa sia superiore a quello risultante dall'atto di trasferimento a titolo oneroso dell'immobile.

Nella ipotesi di nuova locazione è stato introdotto il diritto di preferenza del conduttore alla scadenza del contratto rinnovato, e quindi al 12° o al 18° anno, qualora il locatore intenda locare a terzi l'immobile ed il conduttore, che non abbia comunicato che non intende rinnovare la locazione, eccettuati i casi di cessazione del rapporto dovuta a risoluzione per inadempimento o a recesso o a procedura concorsuale o fallimentare relativi al conduttore medesimo, offra condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore.

Una nuova previsione riguarda i contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani adibiti ad attività ricreative, assistenziali e culturali, nonchè a sedi di partiti o di sindacati. Tali contratti hanno la durata di sei anni e ad essi si applica la libera determinazione del canone, il suo aggiornamento per effetto della svalutazione negli stessi termini dei rapporti di locazione degli immobili destinati ad uso diverso da quello abitativo, oltre alle norme generali previste dagli articoli da 7 ad 11 del disegno di legge, con esclusione naturalmente di tutte le altre norme relative alla rinnovazione, all'avviamento, alla sublo-

cazione e gestione del contratto, alla successione nello stesso, al diritto di prelazione nell'acquisto e nella locazione, che sono invece propri degli altri rapporti locativi.

Per il regime transitorio dei contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, le Commissioni riunite propongono una norma diversa dal testo governativo per quanto riguarda la durata, al fine di evitare la concentrazione disordinata di scadenze troppo ravvicinate nel tempo con dannose ripercussioni sulla rete della distribuzione commerciale e delle attività produttive e professionali, ripartendo la durata del periodo transitorio con riferimento alla data di inizio del rapporto originario sottoposto a proroga. Infatti i contratti prorogati secondo la legislazione vigente avranno una durata di 4 anni per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1964; di anni cinque per i contratti stipulati tra il 1° gennaio 1965 e il 31 dicembre 1973; di anni sei per i contratti stipulati dopo il 31 dicembre 1973.

Per quanto riguarda la decorrenza, sarebbe opportuna una migliore formulazione del secondo comma dell'articolo 72, che attualmente risulta di non facile comprensione.

Sempre in ossequio al principio di una maggiore autonomia contrattuale delle parti in materia di rapporti di locazione, diversi da quelli ad uso abitativo, è previsto dall'articolo 72 che anche durante il periodo transitorio e per i contratti soggetti a proroga alla entrata in vigore della legge il locatore e il conduttore possano stipulare ancor prima delle scadenze sopra indicate un nuovo contratto di locazione secondo le disposizioni del regime normale delle locazioni di immobili ad uso diverso da quello abitativo.

Durante il regime transitorio, salva diversa determinazione delle parti, consentita dalla norma che ho già ricordato, gli aumenti del canone potranno essere applicati nella seguente misura decrescente: non superiore al 12 per cento all'anno per i contratti stipulati anteriormente al 31 dicembre 1964, non superiore al 10 per cento all'anno per i contratti stipulati tra il 1° gennaio 1965 e il 31 dicembre 1973, non superiore all'8 per cento al-

l'anno per i contratti stipulati dopo il 31 dicembre 1973.

Proprio in relazione ai limiti fissati dal disegno di legge all'aggiornamento del canone per effetto della svalutazione anche nel regime normale e definitivo degli immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, tale rivalutazione non è prevista dalla disciplina transitoria in rapporto al periodo relativamente breve della durata dei contratti soggetti a proroga nel regime transitorio medesimo.

Altra novità rispetto al testo del Governo e a quello precedente delle Commissioni riunite è la previsione del cosiddetto diritto di prelazione a favore del conduttore alle scadenze del regime transitorio. L'articolo 73-bis prevede, infine, un compenso per l'avviamento commerciale sia nella ipotesi che il conduttore non intenda accettare le condizioni offerte dal locatore che non eserciti la prelazione sia nell'ipotesi in cui il locatore non intenda procedere al rinnovo della locazione, differenziando il caso dell'immobile in cui non venga esercitata attività analoga da quello in cui invece l'immobile medesimo venga da chiunque adibito all'esercizio della stessa attività o di una attività comunque inclusa nella tabella merceologica rispetto a quella già esercitata dal conduttore a norma del secondo comma dell'articolo 34.

Anche durante il regime transitorio il locatore può recedere dal contratto in base ai motivi tassativamente indicati dall'articolo 30 e con il preavviso previsto dall'articolo 63 del disegno di legge.

Al fine di evitare ingiustificati mutamenti di destinazione degli immobili a danno del patrimonio edilizio abitativo, in relazione al regime di libero mercato del canone, che talvolta potrebbe risultare più favorevole, l'articolo 76-bis dispone che i nuovi contratti di locazione di immobili, il cui uso venga mutato da quello preesistente di abitazione, non possono prevedere un canone superiore a quello risultante dall'applicazione delle norme sull'equo canone per un periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge, tranne che siano intervenute radicali trasformazioni dell'immobile stesso autoriz-

zate ai sensi delle vigenti leggi. Tale norma, per quanto riguarda le attività terziarie, si coordina evidentemente con la legge relativa alla redazione dei piani commerciali da parte dei comuni.

Uno dei punti di maggiore contrasto tra le forze politiche era quello relativo alle cosiddette commissioni conciliative. Preoccupazioni di carattere economico per il costo che avrebbe gravato sulle finanze dei comuni non certo floride e perplessità sulla legittimità costituzionale di commissioni che, pur denominate conciliative, avrebbero avuto, anche secondo il testo del disegno di legge del Governo, la facoltà di determinare obbligatoriamente il canone in caso di mancata conciliazione, hanno indotto i Gruppi parlamentari ad abbandonare tale indirizzo ed a prevedere, quale condizione di procedibilità dell'azione relativa alla determinazione, all'aggiornamento e all'adeguamento del canone per gli immobili ad uso di abitazione, l'esperimento di un tentativo di conciliazione da svolgersi dinanzi al giudice conciliatore.

In questo caso il giudice è affiancato da due esperti designati rispettivamente dal locatore e dal conduttore. Tali esperti possono essere liberamente scelti dalle parti anche nell'ambito delle organizzazioni sindacali di proprietari o di inquilini, ma non debbono necessariamente essere scelti tra questi: la obbligatorietà di una scelta simile, infatti, è apparsa alle Commissioni di dubbia legittimità costituzionale, perchè limitativa della libera determinazione della volontà delle parti medesime.

Il nuovo testo proposto dalle Commissioni riunite unifica le disposizioni processuali, nell'intento di predisporre uno strumento procedurale che da un lato abbia carattere di agibilità e rapidità proprie della procedura per le controversie individuali di lavoro e dall'altro elimini distinzioni di procedure, a vantaggio della chiarezza per le parti della via procedurale da scegliere e della omogeneità in rapporto all'unicità della materia.

Pertanto le norme del processo per le controversie individuali di lavoro si applicano alle seguenti azioni: all'azione di rilascio prevista dall'articolo 30-bis anche in rapporto

agli articoli 60 e 61, alle azioni per la determinazione, l'adeguamento e l'aggiornamento del canone sia per quanto concerne le locazioni ad uso abitativo, sia per quelle ad uso diverso dall'abitazione (in tali materie la competenza in primo grado per valore è suddivisa tra il giudice conciliatore, competente fino a lire 600.000 in rapporto al canone annuo, ed il pretore per ogni valore superiore) ed infine alle azioni relative alle controversie per le opere di conservazione dell'immobile, per le indennità ed il compenso di avviamento, per le indennità per i miglioramenti, che sono invece tutte di competenza del pretore, qualunque ne sia il valore. Il giudice d'appello è rispettivamente il pretore o il tribunale, mentre la competenza per territorio è determinata dal luogo dove si trova l'immobile.

Per quanto riguarda l'azione di rilascio, essa può essere determinata dalle ipotesi in cui il locatore ha diritto di riottenere la libera disponibilità dell'immobile sia nel corso del rapporto sia opponendosi al rinnovo automatico di esso oppure in conseguenza dell'inadempimento o della morosità del conduttore. L'azione di rilascio per l'inadempimento e la morosità del conduttore è regolata dall'articolo 5 in rapporto agli articoli 60 e 61 del disegno di legge. La rigida norma di natura sostanziale che prevede, all'articolo 5, l'inadempimento del conduttore per morosità nel caso di mancato pagamento del canone, decorsi dieci giorni dalla scadenza prevista, ovvero nel caso di mancato pagamento nel termine previsto degli oneri accessori, qualora l'importo di essi superi quello di due mensilità del canone, è temperata dall'articolo 60 che consente al conduttore di sanare la morosità in via normale, ma per non più di due volte nel corso di un quadriennio, pagando all'udienza o, in caso di comprovate condizioni di difficoltà, in un termine non superiore a 90 giorni da concedersi discrezionalmente dal giudice, i canoni, l'importo degli oneri scaduti, gli interessi legali e le spese processuali liquidate dal giudice stesso.

La seconda ipotesi è data dal caso in cui l'inadempimento si sia protratta per non oltre due mesi e sia conseguente alle precarie con-

dizioni economiche del conduttore, insorte dopo la stipulazione del contratto e dipendenti da disoccupazione, da malattie o da gravi e comprovate situazioni di difficoltà. In tal caso il cosiddetto termine di grazia può raggiungere i 120 giorni e la morosità può essere sanata, ma per non più di tre volte complessivamente nel corso di un quadriennio. Questa sanatoria esclude la risoluzione del contratto prevista dall'articolo 5. La norma costituisce un temperamento tra il rigoroso rispetto delle clausole contrattuali e una giusta rilevanza delle particolari condizioni soggettive del conduttore, mentre la determinazione precisa delle volte in cui può essere sanata la morosità — due o tre a seconda dei casi — durante l'intera durata normale di un rapporto di locazione per abitazione impedisce il ripetersi all'infinito di situazioni di morosità che sono talvolta dovute a cattiva volontà o ad animosità tra le parti e che comunque non possono risolversi in una condizione peggiore per il locatore.

La procedura per il rilascio prevista dall'articolo 30-bis potrebbe apparire meno rapida ed agile dell'intimidazione della licenza o dello sfratto per finita locazione o per morosità. Ma in realtà, premesso che alla prima udienza, se il convenuto compare e non si oppone, il giudice pronuncia ordinanza di rilascio che costituisce titolo esecutivo e definisce il giudizio, essa appresta un procedimento molto più rapido di quello ordinario in tutti i casi in cui, per la contumacia del convenuto o per l'opposizione di esso, si instaura un contenzioso, che non segue più le norme dei giudizi ordinari previsti dal codice di procedura civile, ma quelle più rapide ed incisive del giudizio per le controversie individuali del lavoro. Occorre poi ricordare che in qualsiasi stato del procedimento, il giudice, su istanza del ricorrente, valutate le ragioni addotte dalle parti e le prove eventualmente raccolte, può sempre disporre il rilascio dell'immobile con ordinanza che costituisce titolo esecutivo. Poiché l'accertamento dei casi in cui può disporsi il rilascio, la determinazione, l'adeguamento e l'aggiornamento del canone nonché le altre azioni previste dall'articolo 44-ter comportano sempre un con-

tenzioso, è evidente che sia il rito processuale scelto, sia la possibilità di pronuncia di ordinanze interlocutorie ma immediatamente esecutive favoriscono anche una rapida conclusione del processo.

Le Commissioni riunite, per quanto riguarda la istituzione del fondo sociale, si sono preoccupate di realizzare una integrazione dei canoni di locazione per conduttori che versino veramente in condizioni di necessità, senza che ciò comporti l'istituzione di complessi e costosi meccanismi e con la preoccupazione di predeterminare per quanto possibile un limite massimo di spesa globale per lo Stato.

A tal fine il fondo viene ripartito tra le regioni secondo i criteri della legge 16 maggio 1970, n. 281. La sua gestione è affidata ai comuni, i quali, nell'ambito degli stanziamenti assegnati, destineranno le somme secondo i criteri fissati dall'articolo 78-ter che possono sintetizzarsi: in un reddito annuo complessivo dell'avente diritto non superiore all'importo di due pensioni minime INPS per la generalità dei lavoratori, per nuclei familiari costituiti da uno o due componenti; il possesso da parte dell'avente diritto di un alloggio strettamente necessario alle sue esigenze; l'integrazione mediante un contributo non superiore all'80 per cento dell'aumento del canone di locazione conseguente all'applicazione dell'equo canone, con il limite massimo insuperabile della somma annua di lire 200.000.

I relatori hanno in proposito presentato un emendamento per il finanziamento del fondo, con il consenso del Governo, ma che deve essere sottoposto al parere della Commissione per il bilancio e la programmazione economica.

Il rigore delle norme dettate per l'istituzione del fondo sociale sembra ai relatori garantire lo Stato da spese eccessive e gli utenti da abusi e da ingiustizie.

Onorevole Presidente, la normativa proposta alla approvazione dell'Assemblea è frutto — come si è detto — di lunghi e contrastanti dibattiti dovuti non solo a diversità di opinioni sulla materia, peraltro legittime e spie-

gabili, ma alle obiettive difficoltà di una legge che nello stesso tempo deve temperare esigenze opposte e contrastanti di proprietari e di inquilini; deve tener conto della necessità di un rilancio del settore dell'edilizia, che è assai importante per l'economia del paese; deve rompere le incrostazioni di un lunghissimo periodo di proroghe dei rapporti e di blocco dei canoni, durante il quale si sono altresì sovrapposte leggi farraginose e contraddittorie.

Per tutti questi motivi questa disciplina non potrà non offrire il fianco a critiche anche legittime e fondate, ma i relatori sono consapevoli che, anche in considerazione della situazione politica e sociale, non è possibile, attualmente, una normativa migliore e più completa.

Quella che viene proposta all'approvazione dell'Assemblea rappresenta il frutto di un compromesso, ma rappresenta altresì quanto meno l'avvio di una nuova e diversa disciplina delle locazioni degli immobili urbani, attraverso una maggiore mobilità del mercato e mediante la realizzazione di un canone, se non equo in senso letterale, senz'altro tale da eliminare le ingiustizie rappresentate da fitti troppo bassi e sicuramente non remunerativi di un capitale, spesso frutto di risparmi conquistati con sacrificio o da fitti troppo alti perchè frutto di una incontrollata speculazione.

È per questi motivi che si confida nella rapida approvazione di questa legge da parte del Parlamento. (*Vivi applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Mi scusi, onorevole relatore. Nel testo che avete presentato, l'articolo 82 di copertura finanziaria risulta soppresso. Che intendete fare?

D E C A R O L I S , relatore. Abbiamo presentato un emendamento da sottoporre all'esame delle Commissioni.

P R E S I D E N T E . In questo momento?

D E C A R O L I S , relatore. Sì.

PRESIDENTE. Senatore De Carolis, la ringrazio. Ci tenevo che lei lo dichiarasse pubblicamente, in maniera da non creare preoccupazioni.

RUFINO, relatore. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFINO, relatore. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, da parte dei relatori, iniziando il preliminare esame del disegno di legge numero 465 riguardante la disciplina delle locazioni di immobili urbani, non erano state sottaciute le innumerevoli difficoltà che si sarebbero presentate per venire nell'Aula del Senato con un testo suscettibile di essere approvato da un ampio schieramento di forze politiche. Infatti, il tempo trascorso dalla prima riunione delle Commissioni congiunte giustizia e lavori pubblici, cioè, dal 16 febbraio scorso, sta a dimostrare che vi è stato un notevole impegno dei senatori e delle delegazioni dei partiti al fine di elaborare il complesso articolato della legge. In effetti tale testo ha subito notevoli modifiche rispetto a quello originario presentato dal Governo ma tuttavia tali modifiche non hanno stravolto i contenuti di fondo della nuova disciplina sulle locazioni. Vi sono state delle polemiche, tutte legittime peraltro, sull'argomento dell'equo canone, e non solo tra le forze politiche, in modo particolare su alcuni aspetti rilevanti della legge: durata delle locazioni, ambito di applicazione, tasso di rendimento, indicizzazione degli aumenti sia sull'esistente sia sulle nuove costruzioni. Eppure da parte di tutti non si è mai perso di vista l'obiettivo di superare il più che trentennale regime vincolistico delle locazioni, considerato in due sentenze della Corte costituzionale non esente da elementi di illegittimità costituzionale. Naturalmente se ciò si dovesse perpetuare, le indicazioni della Corte costituzionale determinerebbero una situazione di non governabilità di tutta la complessa materia delle locazioni. D'altro canto l'ultima proroga, mi pare la quarantesima, votata nei

giorni scorsi al Senato stabilisce questo nuovo limite temporale al 31 gennaio prossimo. Dobbiamo quindi augurarci che il Senato prima e la Camera dei deputati dopo provvedano, entro tale data, a dotare il nostro paese della nuova disciplina delle locazioni. Inizialmente eravamo d'accordo e lo siamo tuttora sul concetto di fondo che emerge peraltro dall'articolato della legge di contemperare due interessi non certo convergenti tra di loro e cioè quello dei proprietari di alloggi e quello degli inquilini; soprattutto nei grandi centri urbani tale contrasto assume aspetti di un vero e proprio scontro sociale e non si poteva accettare, come taluni sostenevano, l'idea di una completa liberalizzazione del regime dei fitti; semmai dovevamo compiere degli sforzi — e forse ci siamo riusciti — per riequilibrare, attraverso le norme di legge, una situazione divenuta insostenibile a seguito del lungo blocco degli affitti e del contemporaneo crearsi di una grossa fetta di mercato libero; comunque tale situazione è ancora abbastanza confusa. Si è dimostrata a tale riguardo valida la stessa impostazione del Governo di legare in primo luogo a criteri obiettivi la determinazione dei canoni di affitto, determinazione che fosse uniforme per tutto il patrimonio edilizio esistente.

Mi pare che tale indicazione sia stata rispettata e non in modo astratto ma attraverso una costante verifica dei dati di riferimento che ci sono stati forniti in modo puntuale ed esauriente da parte del Ministero dei lavori pubblici attraverso le continue e successive elaborazioni e verifiche del CRESME. Naturalmente l'aver raggiunto un'intesa sul peso economico della legge non è stato un elemento secondario. Questo fatto non va sottovalutato poichè nelle sue conseguenze di ordine pratico e immediato richiede il massimo possibile di consensi, che ci attendiamo soprattutto da parte delle forze sociali interessate a contenere gli effetti di natura inflattiva e generalmente distorsivi che certamente si sarebbero avuti con aumenti eccessivi degli affitti delle abitazioni soprattutto negli ultimi anni. In fondo, nel calcolo dei nuovi canoni si hanno in media aumenti contenuti che con-

sentono da un lato una ragionevole remunerazione dell'investimento immobiliare e dall'altro con la graduazione degli stessi aumenti diluiti in sei anni si assicura di fatto una tutela per le famiglie con fasce di reddito modesto. Se a ciò si aggiunge l'intervento previsto attraverso il fondo sociale possiamo dire che l'effetto della legge non avrà quell'impatto traumatico che molti temevano.

Comunque conviene esaminare, sia pure in modo sintetico, le principali modifiche apportate al testo del disegno di legge dalle Commissioni riunite 2ª e 8ª nella riunione di venerdì 2 dicembre. Delle parti da me omesse naturalmente si è già occupato il collega De Carolis.

Per l'articolo primo della legge riferito alla durata dei contratti di locazione di immobili urbani già fissata in quattro anni è rimasto invariato il periodo mentre è stato rielaborato l'articolo 2 sulla disciplina delle subloca-

zioni ed emendato il secondo comma dell'articolo 4 sul recesso del conduttore.

Per l'articolo 5 (inadempimento del conduttore) si è attenuato il criterio della risoluzione del contratto per morosità, con rinvio all'articolo 60 per le relative modalità, precisando che il termine di pagamento del canone dovrà verificarsi entro 10 giorni ed affidando all'articolo 1455 del Codice civile la determinazione dei motivi di risoluzione del rapporto di locazione.

Per le spese di registrazione dei contratti (articolo 8) si è eliminato l'inciso « salvo patto contrario », confermando che le spese di locazione sono a carico del locatore e del conduttore in parti uguali.

All'articolo 11, sul deposito cauzionale, si è soppresso il riferimento al fondo sociale che nella legge ha trovato, così come ha illustrato il collega De Carolis, una sua diversa collocazione.

Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue RUFFINO, relatore). Per l'articolo 12 vi è stata una lunga e peraltro diversificata valutazione che ha portato la Commissione a fissare il canone di locazione per le abitazioni ad una percentuale del 3,85 per cento da calcolare sul costo base e sui coefficienti correttivi specificati nell'articolo della legge. Si è convenuto, sempre nell'articolo 12, che gli elementi che concorrono alla determinazione del canone vanno indicati nel contratto di locazione previo accertamento delle parti. Ciò è stato proposto al fine di evitare un lungo contenzioso tra inquilini e proprietari circa la valutazione e la relativa fissazione del valore dei singoli coefficienti in aumento o in diminuzione. Inoltre si è aggiunto un comma in cui si precisa che le varie modalità di applicazione dell'equo canone sono valide fino all'attuazione della riforma del catasto edilizio urbano. Questo è un impegno di non poco conto che coinvolge la responsabilità delle forze politiche e del Governo. Non è

pensabile che vi possa essere una disciplina sulle locazioni che abbia in sé caratteristiche permanenti se non è collegata all'esistenza di valori fiscali parametrati e fissati dal catasto.

Ci è stato detto da parte del ministro Pandolfi che occorrono circa dieci anni per ottenere un catasto che cataloghi i valori obiettivi per tutto il patrimonio abitativo. Ma tale lungo periodo potrebbe ridursi alla metà se si favorisse il riordino di una struttura quale è quella degli uffici del catasto non in grado attualmente di valutare le varie pratiche, di tenere il passo con i mutati tempi e di applicare nel loro giusto valore le registrazioni in modo da venire incontro alle esigenze non solo fiscali ma anche di classificazione in termini di valore del patrimonio immobiliare. Del resto quanto più si abbreviano i tempi per sistemare le varie partite catastali tanto più l'attuale legge assume quel giusto valore

di transitorietà che tutti peraltro le attribuiscono.

I criteri per definire la superficie convenzionale (articolo 13) sono stati confermati ad eccezione della superficie delle autorimesse singole che passano dal 30 al 50 per cento, e quelle del posto macchina dal 15 al 20 per cento, delle pertinenze delle superfici coperte dal 10 al 15 per cento e di quelle delle superfici scoperte ad uso comune dal 5 al 10 per cento. Infine il calcolo della superficie convenzionale va fatto al netto dei muri perimetrali esterni e di quelli interni. Il costo base (articolo 14) è stato ridotto per le regioni meridionali da lire 235 mila a metro quadrato a lire 225 mila e ciò per ridurre l'incidenza degli aumenti dei canoni di affitto nelle regioni depresse del nostro paese. All'articolo 16, in relazione alla tipologia è stata ricompresa nella classificazione la categoria A/1, abitazioni di tipo signorile, passando il relativo coefficiente da 1,60 a 2. Questa modifica, di per sé limitata ad alcuni tipi di abitazione, si è resa necessaria, sia pure con non notevoli diversità di pareri, per impedire il verificarsi di non giustificati cambiamenti di tipologia intesi a sottrarre alla disciplina dell'equo canone alloggi non classificati dagli uffici catastali.

Per la classe demografica dei comuni, articoli 17, si sono modificati i parametri nella seguente misura: 1,20 oltre i 400.000 abitanti; 1,10 oltre i 250.000; 1,50 oltre i 100.000; 0,95 oltre i 50.000; 0,90 oltre i 10.000 e infine 0,80 per i comuni fino a 10 mila abitanti.

Per quanto concerne il coefficiente della ubicazione che, come è noto, dovrà essere classificato dai consigli comunali per le città superiori ai 20.000 abitanti, mentre per quelle inferiori si applicano le perimetrazioni previste dall'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, non sono state apportate modifiche nel testo del Governo. Tuttavia si è ritenuto opportuno stabilire che all'interno delle zone previste, cioè zona agricola, periferica, tra periferica e centro storico, tra zone di pregio particolare e centro storico, si possono individuare zone o comparti di edifici particolarmente de-

gradati. In tal caso si applica un coefficiente in diminuzione pari allo 0,90 per cento. Di tale riduzione beneficeranno tutti quegli inquilini che abitano alloggi malsani soprattutto nelle zone centrali di alcune nostre grandi città sia del Nord che del Sud.

All'articolo 19, per quanto si riferisce al coefficiente per i livelli di piano delle abitazioni si è modificata la percentuale da 1,15 a 1,20 per le abitazioni situate al piano attico. Per lo stato di conservazione e di manutenzione degli immobili, articolo 21, si è modificato tutto l'articolo a partire dallo stato dell'immobile previsto in tre classi: normale, mediocre, scadente. Le relative percentuali sono dell'1 per cento, dello 0,80 e dello 0,60. Inoltre si sono elencati gli elementi propri dell'unità immobiliare, fissando il relativo punteggio per ottenere la valutazione di normale, mediocre e scadente. Poiché la questione dello stato della manutenzione degli alloggi richiede ulteriori chiarimenti, si è aggiunto un comma in cui il Ministero dei lavori pubblici si impegna ad emanare un decreto entro 6 mesi dalla entrata in vigore della legge. In tale decreto dovranno essere indicati analiticamente gli elementi che devono concorrere a determinare lo stato di conservazione dell'immobile.

All'articolo 22, rimasto invariato, si è aggiunto il criterio di « rilevante » entità di lavori di straordinaria manutenzione alle cui spese dovrà concorrere anche l'inquilino.

Uno dei problemi tra i più delicati che si è dovuto affrontare, sia in sede politica che nelle riunioni di Commissioni, è certamente stato il discorso sugli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975 (articolo 24). Si è convenuto di non stravolgere la primitiva indicazione formulata dal testo del Governo e cioè che il costo base di produzione a metro quadrato deve essere fissato annualmente da un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dei lavori pubblici. Si è tenuta invece nel dovuto conto l'osservazione che al posto del costo di costruzione occorreva indicare il costo di produzione, cioè un elemento che fa avvicinare il costo medesimo a valori

reali, pur mettendo un giusto ed appropriato limite al costo dell'area da urbanizzare.

Si è, inoltre, al terzo comma dell'articolo 24 meglio precisata la materia riferita ai maggiori oneri che dovranno essere tenuti presenti quando si dovrà precisare il costo dell'immobile anche in base ad altri elementi, cioè imposta sul valore aggiunto o di registro o altre imposizioni fiscali relative agli oneri delle assicurazioni obbligatorie. Si è anche aggiunto che oltre a tali costi si potrà tenere in considerazione ogni altra documentazione di aumento, semprechè di origine pubblica. Inoltre, il costruttore è tenuto a fornire una documentazione sul valore dell'immobile che dovrà servire sia per chi acquista un alloggio, sia per l'inquilino ai fini della successiva determinazione del canone di affitto. Gli elementi di tale documentazione dovranno comunque essere comunicati agli uffici del catasto edilizio urbano.

Per quanto si riferisce alla determinazione del canone per gli immobili ultimati dopo il 31 dicembre 1975 si applicheranno le disposizioni di legge previste dagli articoli da 15 a 22 e comunque non si applicheranno i coefficienti previsti dall'articolo 6 (tipologia dell'alloggio) nei casi in cui le maggiorazioni si riferiscono al costo di produzione.

Per quanto riguarda altri aspetti della legge e cioè l'aggiornamento del canone e le varie forme di indicizzazione che sono state adottate, nonchè l'ambito di applicazione della legge, la disciplina delle locazioni ad uso diverso da quello di abitazione e le disposizioni processuali hanno formato oggetto di precisazioni e di illustrazione già da parte del collega De Carolis.

Per quanto mi concerne, un breve accenno alle modifiche apportate al Titolo II della disciplina transitoria per i contratti di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione. Sulla durata dei contratti in corso soggetti a proroga si è convenuto su una durata scaglionata nel tempo per impedire che le relative scadenze venissero a coincidere in una data ed in un periodo unico. Tale graduazione è stata formulata in tre

gruppi di decorrenza: a) dal 1° gennaio 1979 per i contratti stipulati anteriormente al 31 dicembre 1952; b) dal 1° luglio 1979 per i contratti stipulati dal 1° gennaio 1953 ed il 7 dicembre 1963; c) dal 1° gennaio 1980 per i contratti stipulati dopo il 7 dicembre 1963.

Sul recesso del locatore (articolo 63) — sempre per i contratti non soggetti a proroga — si è modificato il primo comma riferito al preavviso, che da quattro mesi passa a sei mesi. Al punto 6° si è adottato il criterio di aggiungere alla frase « nello stesso comune » ovvero « in un comune confinante ». Si è aggiunto inoltre un comma, punto 8°, riferito al conduttore che non occupa continuativamente l'immobile e, inoltre, si prevede la procedura per il rilascio con le forme già previste dagli articoli 30-bis e 61.

Sono state aggiunte all'articolo 65 sul « ripristino del rapporto e risarcimento del danno » delle sanzioni di carattere amministrativo che vanno da 12 a 36 mensilità del canone oltre ad un indennizzo per spese di trasloco a favore dell'inquilino danneggiato. Il giudice, inoltre, nel determinare il ripristino del contratto o il risarcimento può far pagare una somma al locatore inadempiente che va da 500.000 lire a 2 milioni da devolvere a favore del comune in cui si è verificato il contenzioso.

Per il pagamento dei canoni soggetti a proroga si sono modificati i criteri nel senso di prevedere aumenti nella misura del 20 per cento all'anno per i primi due anni e del 15 per cento per gli anni successivi. Se il canone invece è già superiore, esso va ridotto, dopo quattro mesi dall'entrata in vigore della legge in base alle norme dell'equo canone. L'aggiornamento del canone dei contratti in corso soggetti a proroga non è rivalutato nei primi due anni (articolo 68-bis). Si tiene conto negli anni successivi delle variazioni ISTAT, che si applicano con la percentuale del 20 per cento all'inizio del terzo anno, del 40 per cento nel quarto anno, del 60 per cento dall'inizio del quinto anno e del 75 per cento all'inizio del sesto anno.

Nell'articolo 68-ter sono stati regolamentati i contratti riferiti alla lettera d) dell'articolo 27 — locazioni degli immobili inclusi nelle categorie catastali A/8 e A/9 nonché per le abitazioni dei comuni fino a 5.000 abitanti —. La durata di tali contratti è la medesima di quella prevista dall'articolo 62 ovvero dei contratti in corso soggetti a proroga.

Infine all'articolo 69 è stato completamente modificato l'originario testo riferito ai contratti in corso non soggetti a proroga. Per la durata di questi contratti si fa riferimento all'articolo 1 della legge e cioè alla durata di quattro anni nonché alla rinnovazione tacita prevista dall'articolo 3. Dovrà tuttavia da tale periodo detrarsi il tempo già trascorso dall'inizio della locazione.

Tali disposizioni si applicano anche ai contratti per i quali alla data di entrata in vigore della presente legge è in corso procedimento per sfratto o finita locazione. Inoltre per il pagamento del canone sempre per questi contratti, gli aumenti relativi regolati dagli articoli 12 e 25 della legge si applicano a partire dall'inizio del secondo anno dall'entrata in vigore della legge.

Se il canone è superiore esso viene ridotto in base alla nuova normativa. Per coloro che hanno un reddito superiore ad 8 milioni e pagano un canone inferiore l'aumento relativo è corrisposto al quarto mese di entrata in vigore della legge nella misura del 50 per cento; l'altro 50 per cento si aggiungerà nell'anno successivo.

L'aggiornamento di tali canoni entra in vigore con le stesse norme regolate dall'articolo 25.

Mi pare, onorevoli colleghi, di avere con questa relazione assolto al compito di illustrare, insieme al collega De Carolis, le principali modifiche apportate alla legge e naturalmente chiedo scusa ai colleghi se qualche particolare mi è sfuggito in questa sintesi obiettivamente limitata poichè ampia e complessa è stata tutta la materia delle locazioni trattata a vari livelli in molti mesi di interessanti e non semplici discussioni che certamente si tradurranno in un voto favorevole da parte dei senatori.

P R E S I D E N T E. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Scamarcio. Ne ha facoltà.

S C A M A R C I O. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, quando concludemmo l'intervento spiegato il 20 aprile scorso in sede di Commissioni riunite (giustizia e lavori pubblici) dicemmo che il disegno di legge così come allora proposto dal Governo non poteva trovare il consenso dei socialisti. Doveva, quel disegno di legge governativo, essere rivisto, modificato, emendato, stralciato in alcune sue parti. Era necessario cioè che, anche senza annullare o mortificare la speculazione privata nel campo edilizio, si desse contezza agli oltre 7.300.000 inquilini e ad 1 milione e mezzo di artigiani, commercianti e professionisti che la legge, che allora si andava a varare, non doveva incidere sui loro patrimoni in una misura tale da rendere impossibile od estremamente gravoso lo stesso ambito della sua applicazione.

Noi socialisti allora ci ponemmo contro quel disegno di legge perchè lievitava il monte fitti ad oltre 4.000 miliardi; il che comportava un aumento pari al 35 per cento rispetto a quei quasi 3.000 miliardi che attualmente rappresentano il totale esborso degli oltre 8 milioni di locatari. Ed annunciammo il nostro voto contrario a quella proposta normativa che consentiva di colpire con gravosi aumenti i piccoli ed i medi centri, le zone degradate delle grandi città, i centri storici.

Insomma i socialisti avrebbero votato contro un articolato che faceva pesare su oltre il 70 per cento degli inquilini, sulle fasce più povere di essi, aumenti che non potevano giammai essere retti senza mettere gli stessi inquilini nella condizione quasi impossibile di ottemperare agli obblighi loro rivenienti dal rapporto contrattuale di locazione.

Tutto questo dicemmo allora perchè eravamo mossi da serie perplessità, anzi da serie ed obiettive motivazioni di contrasto che non potevano non consigliarci un aper-

to dissenso su quanto ci veniva proposto dal Governo.

E sulla base di questa irrevocabile premessa ci mettemmo al lavoro, ci adoperammo per formulare emendamenti che, pur non modificando l'intero impianto del disegno di legge governativo, ne contemperassero gli aspetti economici e normativi che in negativo incombevano sulle classi più povere, più esposte a subire forti scosse in un momento già di per sè difficile perchè caratterizzato da un notevole disequilibrio economico e finanziario.

Furono formulati emendamenti che prendevano forma man mano che si procedeva nella discussione generale nell'ambito delle due Commissioni riunite, alla chiusura della quale discussione appunto gli emendamenti cominciavano ad essere presi in considerazione per la loro approvazione o per il loro rigetto.

E non fummo i soli a formulare emendamenti. Tutti i Gruppi e quasi tutti i componenti delle due Commissioni ebbero a presentarli. Oltre mille emendamenti furono presentati: alcuni di mera importanza formale, altri che alteravano il contenuto normativo, altri ancora comportanti una modificazione nel quadro delle somme da traslare, in più o in meno, a seconda della provenienza degli stessi.

Poi tutto ad un tratto ci trovammo di fronte al rimpianto del tempo perduto. Giorni interi di discussione, sedute interminabili di Commissione, interventi tecnici di un certo livello, lo sforzo mediatore di alcune considerazioni da parte dei due pazienti relatori, la fatica e l'abilità del presidente Viviani: tutto andò in fumo, tutto andò a ruzzolare nel nulla.

È inutile ricordare il motivo, è inutile addebitare la responsabilità al partito cui non poteva del resto sfuggire la gravità di un atteggiamento che non poteva collocarsi nell'ambito di libertà di giudizio del singolo parlamentare, ma la coinvolgeva in tutta la sua struttura decisionale. Fu colpa del notturno nefasto emendamento, che del resto ha fatto perdere al Parlamento quasi otto mesi. Ci siamo molte volte chiesti il perchè di quel comportamento e molte volte siamo

stati tentati di riscontrarvi un vero e proprio disegno politico per scaricare sul paese la somma delle contraddizioni che attraversano e lacerano nel suo interno il più grosso partito italiano. Tante volte ci siamo posti la domanda del perchè di quel nefasto notturno emendamento: forse tendeva a far « saltare » questo Governo, ora più che mai claudicante, e che sin dal giorno in cui è nato è stato costretto a vivere in una « culla termostatica »?

Quell'emendamento avrebbe iniziato un processo inflattivo che avrebbe segnato la fine, anche degli speculatori e dei palazzinari. Di qui gli sforzi per addivenire ad un disegno di legge che, pur non privilegiando l'esclusiva tutela degli interessi dei locatari o dei locatori, potesse rappresentare la linea mediana sulla quale far convergere quanto più possibile il rispetto ed il consenso di tutte le forze politiche interessate a non più procrastinare la soluzione di un problema che toccava e tocca da vicino milioni di famiglie, di cittadini, di operai, di lavoratori di ogni specie.

Dopo mesi — troppi, per la verità — siamo stati richiamati a discutere una normativa che rispetto a quella originaria, cioè a quella del Governo, e soprattutto rispetto al testo licenziato mesi addietro dalle due Commissioni presenta anche aspetti positivi, sì da richiedere non dico il nostro consenso, ma una nostra fiduciosa aspettativa, pur dopo le perplessità che potranno essere ovviate durante il corso di questa discussione.

Ma prima di entrare nel merito del nuovo articolato, prima cioè di elencare gli aspetti nuovi che comunque non ci possono far anticipare una decisione anzitempo, non sembra fatica inutile guardare il problema in certi suoi aspetti generali che ne fanno uno dei più importanti nell'attuale assetto sociale italiano. La casa come bene sociale, un equo canone per chi non è e, forse, non sarà mai proprietario: la definizione in termini legislativi di una politica per l'equo canone si inserisce oggi nel contesto più ampio di altre riforme necessarie alla risoluzione di realtà economiche e sociali, divenute con il passare del tempo particolarmente drammatiche in quanto collegate, da

un lato all'acutizzarsi di una crisi inflazionistica sempre generalizzata e dall'altro ad una vera e propria carenza di volontà politica al riguardo.

In realtà per troppo tempo si è pretestuosamente omesso di considerare l'abitazione come un autentico servizio sociale ed un bene primario per il cittadino e si è invece abbandonato l'intero settore alle tendenze spontanee di un mercato tradizionalmente finalizzato alla speculazione o quanto meno alla pura e semplice rendita fondiaria.

Si è pervenuti così fatalmente ad una lievitazione tale dei prezzi degli affitti da rendere pressochè inevitabile il protrarsi di un regime di blocco che doveva in origine configurarsi come breve e transitorio, di talchè si è parlato e scritto di « irragionevolezza » di ulteriori ritardi con l'esplicito richiamo a non tramutare in ordinario un provvedimento giustificabile esclusivamente per la sua straordinarietà.

D'altro canto questa stasi contrattuale, se da un lato ha consentito un certo respiro al sempre meno lauto bilancio mensile del lavoratore medio, ha però accentuato smisuratamente lo squilibrio tra affitti bloccati e affitti liberi, incentivando l'accantonamento di appartamenti liberi in attesa di situazioni future maggiormente redditizie e rendendo sostanzialmente ingiusta la condizione di molti piccoli proprietari ai quali è risultata praticamente vanificata una rendita su cui sarebbe stato logico poter contare.

Si parlava — questo nei primi mesi del 1977 — di 665.000 alloggi da affittare o in vendita vuoti perchè i canoni risultavano troppo elevati, di 209.000 alloggi vuoti per motivazioni varie, di 1.124.000 seconde case di cui usufruire nei periodi di vacanza. Ecco perchè quanto mai urgente si presentava e si presenta la necessità di una oculata regolamentazione in materia di equo canone che si ponga a salvaguardia del reddito dei lavoratori e nel contempo tuteli i legittimi interessi dei piccoli proprietari. Ma è altresì chiaro che quando parliamo di equo canone noi socialisti vogliamo riferirci ad un regime transitorio perchè la conclusione ottimale di questo problema la si otterrà

solo quando ognuno sarà proprietario dell'alloggio che abita attraverso una decisa politica della casa che non tenga conto della speculazione di miliardi e miliardi che in tutti questi anni si è verificata, e che anzi di essa si liberi una volta per sempre.

Alla politica dei palazzinari deve quanto prima sostituirsi una politica sociale della casa, politica che comporterebbe un riequilibrio ed un contenimento dei prezzi anche sul mercato edilizio attuale. Ecco perchè la definizione di parametri relativi ad un'equa valutazione del valore medio dell'immobile ha rappresentato e tuttora rappresenta la parte più delicata dell'intero complesso problema, in quanto si farà carico proprio del difficile equilibrio tra interessi obiettivi degli affittuari e interessi obiettivi dei proprietari, dopo la trentennale chiusura del regime di blocco, rinnovato nel tempo per ben 44 volte. Si è trattato, infatti, di articolare l'equo canone come un complesso di parametri che lo qualificchino come un reddito in relazione al valore del bene, se pure indirettamente calcolato, ma finalmente un reddito svincolato da pressioni e tendenze speculative in considerazione del fatto che prima di essere un bene privato la casa è un bene sociale. L'incidenza finanziaria non deve coincidere con una spropositata aliquota del salario.

E non credo affatto che i socialisti debbano incontrare dissensi sulla necessità di mediare gli interessi dei locatari, che tendono a pagare quanto meno possibile, con quelli dei proprietari di case che ovviamente tendono ad ottenere quanto più possibile. Basti considerare a questo proposito gli spaventosi livelli che la voce affitto ha raggiunto non solo nelle grandi città come Roma e Milano (130.000 lire in media semplicemente per un monolocale) ma perfino nel Mezzogiorno dove, nonostante il patrimonio edilizio sia palesemente fatiscente e scarsamente dotato di infrastrutture sanitarie ed urbane, gli affitti si aggirano mediamente sulle 60-90.000 lire solo che la casa disponga dei più elementari servizi e magari sia stata appena appena restaurata.

Ebbene, le proposte avanzate per risolvere tale problematica si possono ricondur-

re sostanzialmente a tre tipologie: una di agganciamento al valore catastale del nuovo catasto edilizio urbano, la seconda di agganciamento al valore dichiarato dal proprietario in occasione di precedenti trasferimenti ai fini dell'INVIM e dell'imposta di registro posteriormente al 1963, una terza che si agganci ai costi di costruzione dell'edilizia pubblica residenziale. Alla fine è stata scelta questa terza soluzione specificando che il valore locativo è costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di costruzione del medesimo.

Per entrare nel concreto dell'attuale normativa, è da mettere in rilievo che ora, a differenza del disegno di legge governativo, la superficie degli appartamenti sarà calcolata anche al netto dei muri interni e dei tramezzi. Anche il prezzo base è stato ridimensionato rispetto alla vecchia normativa: è stato infatti ridotto di 10.000 lire al metro quadro il prezzo base convenzionale per le abitazioni nel Mezzogiorno, essendo stato portato a 225.000 lire al metro quadro rispetto alle 235.000. E ciò comporta un ulteriore risparmio per gli inquilini meridionali valutato attorno ai 50 miliardi. Insomma con la modifica di alcuni parametri e coefficienti si è inteso venire incontro, e giustamente, agli inquilini meno abbienti.

Dando ancora una scorsa al nuovo articolo, possiamo verificare che il tasso di rendimento è stato ridotto al 3,85 per cento rispetto al 5 per cento, così come era stato quantificato dalle due Commissioni. Altra importante modifica riguarda il fatto che la indicizzazione rispetto al costo della vita dal 100 per cento è stata abbassata al 75 per cento.

Sono state incluse nell'equo canone anche le case signorili e di lusso, mentre l'inizio di applicazione si verificherà dal quinto mese dall'entrata in vigore della presente legge.

Insomma, con tutti questi correttivi la legge che ci accingiamo ad approvare tende o dovrebbe tendere a questa conclusione: ritenere la casa non tanto una fonte di reddito quanto un bene primario di indispensabile consumo sociale. La nuova nor-

mativa sull'equo canone risponde a questa esigenza? Ma prima di rispondere a questa domanda, dobbiamo porcene un'altra: i livelli che verranno quantificati dalla nuova normativa, pur più bassi di quelli oggi pretesi in regime di libera contrattazione, sono essi poi in realtà così minimi da non pesare ancora troppo sul bilancio medio di un piccolo lavoratore o non saranno sempre troppo elevati rispetto ai salari comunemente percepiti? Certo è difficile rispondere alla prima domanda, ma è ancora più difficile dare un'adeguata risposta al secondo interrogativo. Ecco perchè dobbiamo estrarre dalle cifre il contenuto delle due risposte.

Il monte fitti attuale annuo di 2.950 miliardi al termine del sesto anno non dovrà superare i 4.100 miliardi, mentre la Democrazia cristiana con il suo emendamento lo portava addirittura a 8.000 miliardi. Il regime di proroga attualmente in vigore sarà ulteriormente prorogato di altri cinque anni per i contratti anteriori al 1952, di cinque anni e mezzo per i contratti di locazione anteriori al 1963, di sei anni per quelli successivi al 1963. I nuovi contratti invece avranno la durata di quattro anni. Ancora: se i canoni attualmente pagati dagli inquilini risulteranno più alti rispetto ai livelli dell'equo canone dovranno subito essere abbassati ed adeguati a questi ultimi; se invece il canone attualmente pagato dovesse essere inferiore a quello risultante dal regime previsto dalla nuova legge, il canone locativo sarà adeguato con gradazione progressiva così specificata: 20 per cento di aumento il primo anno, 20 per cento il secondo anno, 15 per cento in ciascuno degli altri quattro anni. Un diverso trattamento viene riservato agli inquilini il cui reddito è superiore agli 8 milioni. In questo caso gli aumenti saranno operati per il 50 per cento il primo anno e per il 50 per cento il terzo anno. Anche qui vi è un miglioramento rispetto alla vecchia normativa, nella quale era previsto che l'intero aumento scattasse a partire dal primo anno. Anche l'indicizzazione al costo della vita che, come abbiamo innanzi accennato, è stata livellata al 75 per cento, entrerà in vigore tra due anni, nel 1980 con il 20 per

cento di aumento del costo della vita, nel 1981 con il 40 per cento, nel 1983 infine con l'intero 75 per cento.

Altre innovazioni che comunque migliorano il nuovo rispetto al vecchio articolato uscito prima dell'estate dalle due Commissioni, non riteniamo di elencarle se non per sommi capi: la riduzione dei coefficienti riguardanti la classe demografica del comune, il che consentirà una diminuzione del 5 e del 10 per cento degli affitti, sempre rispetto a quelli previsti dalla vecchia normativa; l'ubicazione, con la diminuzione dei coefficienti per le abitazioni dei piani seminterrati e con l'aumento dei coefficienti per i piani attici; la vetustà degli immobili ed il loro stato di conservazione e di manutenzione.

Vi è stato, quindi, un impegno di lavoro notevole perchè la nuova legge sull'equo canone, impattandosi con la realtà, non producesse squilibri tali da mettere in forse la sua stessa applicazione. Ci siamo riusciti oppure corriamo il rischio di scontentare tutti, inquilini e proprietari? Certamente la nuova normativa lascia spazio a notevoli rilievi critici e ciò lo diciamo con onesta convinzione, per cui i socialisti non possono certo ritenersi soddisfatti; la legge poteva essere molto meglio articolata.

Il più importante rilievo critico è quello che si riferisce agli uffici, ai negozi, ai laboratori di artigiani. Qui non siamo riusciti ad ottenere il regime dell'equo canone perchè ci siamo trovati di fronte alla decisa opposizione della Democrazia cristiana attestata ancora sul piano di difesa di certi interessi che sono propri di un'intera fascia elettorale da cui questo partito trae una grossa parte dei suoi consensi. Ma anche qui in compenso si sono ottenuti dei correttivi privilegiando nel contempo l'esigenza di stabilità nell'immobile. Quali sono questi correttivi? È facile trarli dalla legge. Una ulteriore proroga di anni quattro per i contratti anteriori al 1947, di cinque anni per quelli anteriori al 1964, una proroga di sei anni per i contratti che iniziano dal 1965. I canoni attuali invece avranno un aumento annuale del 10 per cento per i contratti di locazione stipulati fino al 1964 e dell'8 per

cento per quelli successivi. I nuovi contratti invece saranno di dodici anni per i negozi, laboratori ed uffici, di diciotto anni per gli alberghi, di quattro anni per le abitazioni. Questi sono in sintesi i correttivi che renderanno la nuova legge accettabile anche per i commercianti e per gli artigiani. Ma delle considerazioni in particolare il PSI vuole fare per quanto riguarda la posizione dei piccoli proprietari le cui esigenze sono state tenute a difesa dal mio partito. Dei piccoli proprietari abbiamo soddisfatto l'esigenza più impellente, più importante che è quella di riottenere il possesso dell'immobile locato quando ne abbiano la necessità. E per ottenere questo risultato siamo riusciti a fare giustizia sommaria di quella patina procedurale e burocratica rendendo possibile per questi piccoli proprietari di avere il possesso dell'immobile nel giro di 4, 5, 6 mesi al massimo. Questo era un problema che stava particolarmente a cuore ai socialisti e credo che siamo riusciti a risolverlo nel migliore dei modi, augurandoci di essere riusciti a venire incontro ai loro più che legittimi interessi.

Ma ritorniamo, onorevoli colleghi, al nostro assunto cioè quello di dover considerare la casa non tanto una fonte di reddito quanto un bene primario di indispensabile consumo sociale. Ed è stato proprio questo assunto a farci porre quelle due domande alle quali tentiamo ora di rispondere. Onestà vuole che il riscontro a quei due quesiti non può che essere negativo ma altrettanta onestà ci impone di dire che con questa legge iniziano i primi incerti passi verso quella realizzazione. Altrettanta onestà ci impone di dire che questo è quanto si poteva ottenere nel contesto dell'attuale quadro politico, nel contesto delle attuali forze parlamentari da un partito, quale quello della DC, ancora a difesa di interessi che non possono più essere tutelati. Di più non potevamo ottenere, di più non ha voluto la DC darci. Prendiamo atto della nuova normativa, prendiamo atto della nuova legge sull'equo canone riconoscendo con responsabilità che tutte le forze politiche si sono adoperate perchè questo ritardo legislativo fosse colmato nel migliore dei modi. Ecco perchè

ci sembra giusto accennare allo stanziamento che si dovrà quantificare ed erogare per un fondo sociale e per contributi sugli aumenti dei canoni degli inquilini che abbiano un reddito inferiore a due pensioni minime dell'INPS, cioè non superiore a lire 2 milioni e 400 mila, reddito riferito non solo alla persona del conduttore ma anche alle altre persone con lui abitualmente conviventi. Il fondo sarà gestito dai comuni sotto il controllo delle regioni; e ciò comporterà una rigida osservanza di regole per una oculata sua distribuzione onde evitare abusi che ne metterebbero in forse la serietà di intervento e la stessa applicazione della legge.

Onorevole Presidente, mi avvio alla conclusione dell'intervento che ho reso a nome del Gruppo parlamentare del PSI, non senza rilevare che la soluzione del problema della casa non può non essere ancorata ad un serio sviluppo del rilancio dell'edilizia popolare tenendo doverosamente conto che il problema della casa non può essere esclusivamente risolto con l'intervento pubblico ma anche gli investimenti privati potrebbero dare il loro contributo. Di talchè si spieghino le condizioni di maggior favore stabilite dalla legge per le case nuove, in maniera tale da incrementare appunto gli investimenti privati nell'edilizia. La politica della casa per troppi anni non è stata praticata, dando così spazio di manovra alla speculazione privata che trovava nei palazzinari i più accreditati « sacerdoti » con l'inevitabile scempio del patrimonio di verde e di bellezze naturali che sono propri del nostro ambiente, del nostro paesaggio. Per troppi anni il settore si è sviluppato abnormemente per effetto della totale assenza di una normativa adeguata ed efficiente. E gli effetti si osservano e si pagano in tutta la loro drammaticità. E a scontare tali conseguenze sono proprio quei ceti medi e meno abbienti per i quali la casa oltre che costituire un bene di prima necessità rappresenta qualcosa di più, quasi un valore umano strettamente collegato allo stesso concetto di famiglia. Il ridare loro la fiducia e la disponibilità di accedere a tale valore è un atto significativo non solamente un do-

vere sociale, bensì anzitutto un vero e proprio dovere morale.

All'uno e all'altro noi socialisti vogliamo e tentiamo di adempiere. Certo non è con questa legge che noi socialisti possiamo offrire una risposta positiva alle tante istanze che restano ancora insoddisfatte in questo specifico settore. Ci regoleremo in proposito alla fine della discussione generale, ci regoleremo a seguito del comportamento che gli altri Gruppi terranno durante l'intero *iter* del presente articolato. Di una cosa sono certo: che nessuno possa chiedere ai socialisti un esplicito voto di consenso su questa legge. Questo non lo potremmo concedere e, pur non anticipando, non potendo anticipare il voto finale del Gruppo parlamentare del Partito socialista italiano, a nome del quale io parlo, una nostra eventuale astensione non può che essere collocata nell'ambito di un comportamento costruttivo diretto a migliorare e a qualificare i punti incerti dell'accordo. Del resto sull'articolato, per le tante perplessità che esso purtroppo ci offre, non potremo dare il nostro voto favorevole anche per non contribuire al rafforzamento di un quadro politico che noi socialisti non riteniamo adeguato alla gravità del momento economico, nè soddisfacente rispetto al problema di un avanzamento, di un passo avanti della situazione politica complessiva.

Per il Partito socialista italiano ormai questo monocolore democristiano non riesce più a sopravvivere per le tante contraddizioni che lo attraversano, per le tante indecisioni che lo caratterizzano, per le tante mancate risposte ai molteplici problemi che quotidianamente si presentano sul suo tortuoso cammino.

Il governo Andreotti per noi socialisti non può ulteriormente reggere le sorti del paese perchè oltretutto si mostra vieppiù ogni giorno incapace di stare al passo degli avvenimenti, degli aspetti complessi e sempre più gravi della crisi che ormai ci opprime. Le fabbriche chiudono i loro cancelli, migliaia di operai sono collocati in cassa di integrazione, migliaia e migliaia di lavoratori vengono licenziati.

Presidenza del vice presidente CATELLANI

(Segue S C A M A R C I O). Il governo Andreotti è impegnato per converso solo a varare il provvedimento con il quale si aumenteranno le tariffe RCA.

È maturo — e concludo, signor Presidente — il tempo in cui è da discutere la proposta socialista della costituzione di un governo di emergenza. Non c'è più spazio per ritardare a tale proposito un accordo di maggioranza e di governo con tutte le forze di sinistra. In tale direzione i socialisti si muovono e continueranno a muoversi senza confusione e senza precipitazione ma con la certa convinzione che solo così operando i gravi problemi del paese possono avviarsi a soluzione; e ciò sarà possibile solo con l'ausilio di tutte le forze della sinistra, coinvolgendole tutte quante in una corresponsabilità di gestione che non può essere loro più negata.

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare il senatore Bausi. Ne ha facoltà.

B A U S I. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, sono convinto che nel dover affrontare, dopo mesi di estenuanti dibattiti sia in Commissione che in quei comitati che sono sorti di fatto, il tema spinoso delle locazioni urbane sia forse opportuno un riepilogo che operi su tre ordini di considerazioni che, in ultima analisi, costituiscono nelle loro dimensioni generali anche il senso e il significato che intendiamo dare alla legge.

Innanzitutto dobbiamo domandarci: quale è la realtà storica, seppure limitata al settore importante del sistema alloggiativo, e quindi in qualche misura anche politica nella quale si forma la legge che oggi è al nostro esame? In che modo la legge affronta la situazione contingente? Infine, con quali prospettive, con quale traguardo, e potremmo dire con quale prefigurazione implicita del sistema economico e sociale a venire?

Ritengo che dobbiamo cercare di dare risposta a questi tre interrogativi che costituiscono forse altrettante chiavi interpretative della legge.

Dirò anzitutto anche se non è cosa nuova, ma che è opportuno ricordare — come hanno fatto poco fa il collega Scamarcio e gli stessi relatori — che il blocco delle locazioni in Italia risale nelle sue prime sostanziali avvisaglie al 1934, quando con il regio decreto n. 563 del 16 aprile fu imposta una generale ed obbligatoria riduzione dei canoni di locazione nella misura del 12 per cento, con divieto di aumento per un triennio; un provvedimento tipicamente politico, proprio dei regimi dittatoriali che sono incapaci di vincere l'illusoria tentazione che ogni rapporto economico, non solo, ma anche sociale e di relazione non debba sfuggire alla regolamentazione e al controllo esasperato del potere politico centrale. Ci furono la guerra, le distruzioni, le trasformazioni sociali che hanno fatto il resto. Così la legislazione vincolistica, bloccando un settore che non può non rispondere, in un paese libero, alle regole di economia libera quale la Costituzione italiana richiede, ha col passare del tempo prodotto tre conseguenze, l'una più negativa dell'altra: in termini di giustizia (l'ha detto il senatore Degola) perchè il blocco ha premiato e castigato a caso; in termini sociali, perchè imponendo a molti locatori un rendimento irrisorio o canoni insostenibili ai conduttori, ha creato situazioni di tensione alle quali coloro che hanno una responsabilità politica avvertono l'obbligo di porre rimedio; in termini economici, infine, perchè le incertezze accentuatesi negli ultimi anni hanno ridotto con un andamento peggiorativo preoccupante l'attività edilizia, e con questo hanno depresso via via la speranza di veder risolto il problema della casa, la cui soluzione, per quanto possa sembrare lapalissiano, è appunto anche e particolarmente di veder costruire le case.

Accanto a questa realtà di fatto, realtà sociale ed economica conseguente al blocco dei 40 anni c'è una realtà costituzionale che non possiamo ignorare. Da alcuni anni, sui tavoli della cancelleria della Corte costituzionale approdano provvedimenti con i quali i giudici di merito riconoscono non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della legislazione farraginosa che si è andata creando in questi 30-40 anni. Mi permetto di ricordare la sentenza 12 novembre 1976, n. 225, che invita con termini pressanti il Parlamento e il Governo a porre rimedio alla situazione esistente. La sentenza dice testualmente: « La ragionevolezza di un generale e indiscriminato regime vincolistico delle locazioni e dei relativi canoni e la tollerabilità in ragione di una prevista breve durata dei conseguenti sacrifici imposti ai locatori si sono così andate progressivamente affievolendo e riducendo, e la Corte non può non rendere di ciò avvertiti Parlamento e Governo. Per quanto innanzi detto appare ormai non più procrastinabile l'emanazione di quella organica disciplina di tutta la complessa materia delle locazioni di immobili urbani nell'ottemperanza del precetto costituzionale che vuole perseguita ed assicurata la preminente funzione sociale della proprietà mediante un armonico congegno dei limiti ai quali non può essere consentito di spingersi fino a quello di vanificare il godimento ».

Sotto il profilo economico anche nel corso dell'indagine conoscitiva che è stata operata in sede di Commissioni riunite, è stata confermata la necessità di immissione sul mercato di non meno di 270.000 alloggi annui, pari ad un afflusso non inferiore ai 9-10.000 miliardi annui. Dove reperirli? Infatti, dobbiamo avere un quadro generale della situazione e mi preme ricordare ai colleghi quanto dall'ufficio studi della Camera è indicato come contributo dell'edilizia pubblica residenziale negli ultimi 15 anni. I rapporti sono stati i seguenti: interventi privati 93,5 per cento; privati con contributo 2,3 per cento; interventi pubblici 4,2 per cento. Questi dati si riferiscono alla media degli ultimi 15 anni.

I rinvii di proroga in proroga, come diceva giustamente il senatore Scamarcio, senza

prospettiva di soluzione se non quella di una ulteriore proroga ad una scadenza non ben definita, ma che si sapeva che sarebbe ineluttabilmente pervenuta, e quindi la mancanza di prospettive di una certa organicità hanno esaltato gli effetti negativi sociali ed economici con un blocco che è diventato via via più chiuso, anche per interpretazioni giurisprudenziali giunte a livelli aberranti con il negare o con il rinviare per anni le legittime aspettative dei proprietari di poter disporre dei locali dei quali avevano bisogno per necessità proprie o dei loro familiari.

Ricordo una sentenza abbastanza recente di un giudice di merito il quale, di fronte ad una famiglia che abitava in sette persone in 60 metri quadri, essendo arrivata un'ottava persona, ha deciso che, in fondo, l'arrivo dell'ottava persona non costituiva un elemento di necessità perchè, siccome già erano abituati a stare in sette in 60 metri quadri, ben potevano starci anche in otto.

Sono inconvenienti che alla lunga determinano quelle situazioni di tensione anche sociale che sono meritevoli di attenzione.

Che cosa è accaduto? Ebbene si sono verificati due fenomeni distorti e cioè quello del proprietario che rifugge dal dare in locazione il quartiere libero perchè sa che così facendo corre il rischio di non poterne ottenere la disponibilità se non dopo lunghissime fatiche e non sempre è possibile, e quello del proprietario che pone all'inquilino (inquilino che nella maggior parte dei casi rappresenta una famiglia in formazione e, quindi, si tratta di giovani) degli affitti ingiusti, insostenibili e solo speculativi.

In questa realtà, che è di per sé abbastanza destabilizzante, si sono poi innescati alcuni fenomeni, che tutti abbiamo avuto modo di conoscere, di contestazione politicamente strumentalizzata, come le autoriduzioni o come le occupazioni abusive esplose in certi momenti anche con deprecabile violenza nei centri più grandi.

Se questa è la realtà, come è la realtà, se queste sono le tensioni, come in effetti sono, se queste sono le ingiustizie ed i privilegi — e lo sono — determinati dalla situazione attuale, credo che non si possa negare, per un minimo di sensibilità politica, che è ne-

cessario ogni maggiore impegno per trovare quel rimedio costituzionale e di una qualche organicità che serva almeno a razionalizzare la situazione attuale.

Non ho dubbi che nel rispetto scrupoloso delle norme costituzionali, dove si parla del valore del risparmio, della realtà della proprietà tutelata costituzionalmente (con un richiamo particolare a quella della propria abitazione) e dove si parla della componente tutelata altrettanto costituzionalmente della iniziativa imprenditoriale privata, si debba tendere ad una riacquisizione sempre più estesa delle regole che sono proprie di un libero mercato.

Però dobbiamo domandarci responsabilmente: è possibile immaginare, in quella realtà della quale parlavamo poco prima, è possibile in quella realtà sociale che esiste nel settore della casa pensare di saltare dall'oggi al domani — ma in questi casi, data l'ampiezza sociale del fenomeno, da un anno ad un altro — da una situazione nella quale non c'è un caso che sia simile ad un altro, ad una situazione di incontrollata liberalizzazione? Da un lato — dobbiamo dirlo con chiarezza — può darsi che esistano, al di là di quelle definite nei partiti, forze politiche che puntano sul giuoco rischioso della destabilizzazione e che non vogliono che venga approvata una legge che, comunque sia, tenta una razionalizzazione del sistema delle locazioni. Accanto a queste può anche darsi che ci sia chi volendo « tutto e subito » giunga ad un eguale risultato ponendo presupposti che ignorando una prudente gradualità rischierebbero di vedere paralizzata la legge nel momento delicato del suo impatto con la realtà sociale, e con l'ulteriore rischio di vedere riprecipitare all'indietro quanto forse in questa prospettiva di razionalizzazione potrebbe essersi viceversa acquistato.

Abbiamo sempre sostenuto — e questo è il senso con il quale proprio come Democrazia cristiana ci siamo fatti parte politica trainante di questa legge — che non si può uscire dalla situazione attuale senza un momento di raccordo che sappia accompagnare l'avvio verso una prospettiva ed un sistema liberalizzante evitando effetti traumatici

che, come già ho detto, rischierebbero di paralizzare il tutto.

La legge che siamo chiamati ad esaminare deve avere la funzione di camera di decompressione, consapevoli che una risalita in superficie troppo rapida produrrebbe fenomeni di embolia che potrebbero dimostrarsi socialmente fatali.

Per questo la legge in esame stenta a trovare una sua definita paternità perchè è un momento provvisorio di collegamento e al tempo stesso di avvio verso l'aspetto definitivo del problema della casa.

A mio giudizio in questa fase sono positivamente rivelatori alcuni dei punti finora faticosamente raggiunti. Primo: è vero, la casa ha un doppio volto, anche se intendo dire cosa diversa da quella che intendeva dire il collega Scamarcio. Dico che la casa è una realtà sociale: non dico che è un servizio sociale; dico che è una realtà sociale che non si può ignorare e che proprio come tale, in situazioni di emergenza, consente rimedi di emergenza per quel concetto, che è costituzionale, di utilizzazione della proprietà in funzione del suo contenuto sociale: e questo per noi in modo particolare, nella consapevolezza che dietro la realtà sociale, fisica e strutturale della casa sta quel bene immateriale ma profondamente significativo che è il bene della famiglia.

Ma la casa è anche però insieme a questo una realtà economica che, sempre nel rispetto della Costituzione, abbiamo non la facoltà ma il dovere di non ignorare.

Con la legge in esame si è stabilito un controllo sul canone che costituisce per un verso garanzia e difesa per l'inquilino, ma al tempo stesso assicura in modo certo un reddito non nominale ma reale, anche se modesto, al proprietario con l'ulteriore apporto di una indicizzazione che, seppure in modo non totale, assicura la difesa della rendita dalla svalutazione ed in modo e misura decisamente migliorativi rispetto all'originale progetto.

Secondo punto: il contratto dopo un periodo di gradualità è a tempo determinato ed il proprietario al termine del contratto può riottenere liberamente la disponibilità del proprio quartiere. Non solo, ma in caso

di morosità o anche di necessità nel periodo transitorio può ricorrere ad una procedura che si risolve in pochi mesi anzichè nei quattro o cinque anni attuali.

Terzo punto: le commissioni assai macchinose previste inizialmente sono state sostituite, con una intesa generale, dall'intervento del giudice conciliatore affiancato da due esperti designati liberamente dalle parti allorchè il conciliatore svolge funzioni conciliative: oppure, in sede giurisdizionale, dal pretore.

Quarto punto: tutti i locali ad uso diverso da abitazione sono esclusi dal canone controllato, come lo sono le seconde case, le abitazioni in comuni con meno di 5.000 abitanti, le ville, i castelli; il che conferma la funzione decomprimente della legge che non si applica laddove non esiste una situazione di compressione alloggiativa.

Quinto punto: si è trasferito al fondo sociale, anche se ancora in modo incompleto (ma era ed è importante l'affermazione del principio), l'onere di contribuire al pagamento dell'aumento del canone per le categorie, rigidamente definite, meno abbienti.

Ecco allora, signor Presidente, signor Ministro, signori del Governo e colleghi, perchè, con tutti i suoi limiti (inevitabili allorchè si interviene sulle incrostazioni di trent'anni di blocco), ritengo che questo provvedimento, che raccoglie principi del mondo europeo occidentale, sia idoneo ad accentuare nel futuro sempre di più questo suo senso costituzionale di libertà economica che comprende anche quella di scegliere la propria residenza e il proprio alloggio.

È certo che, se si ha il senso dei propri tempi, non si può ricondurre questo a un criterio che sarebbe interpretativamente sbagliato: cioè non si può valutare la realtà con l'occhio di un liberismo assoluto che ignori la diversa problematica della nostra società ed anche — mi si consenta — le sofferenze, i tormenti, le tensioni di chi per censimento di condizione economica rischia o potrebbe rischiare una umiliante emarginazione. Nè tanto meno si può valutare la realtà inquadrandola in un soffocante modello di socialismo da antiquariato dove ogni iniziativa, ogni impresa e — diciamolo — ogni stessa

speranza dell'uomo è soffocata in un mondo di moduli che ingabbiano tutto.

Certo è che in un senso o nell'altro esistono interferenze sempre più intime tra la sfera privata e la sfera pubblica, forse proprio in quanto quella pubblica non è nè deve essere antagonista a quella privata, come qualcosa che proviene dall'alto, ma espressione coordinata ed armonica del senso della comunità.

Noi abbiamo una speranza che la mobilità negli alloggi costituisca di per sè elemento vivificante per la ripresa dell'attività edilizia, come abbiamo la speranza che la prospettiva di una rendita certa e non poi indifferente come quella del 3,85 per cento, difesa dall'inflazione per tre quarti, e su un bene difeso per l'intero dalla svalutazione medesima, sia altro aspetto che avrà sotto lo stesso profilo risultati positivi.

Però deve essere chiara una cosa: deve essere chiaro che il problema non si può risolvere — e si illuderebbe chi pensasse il contrario — solo con l'equo canone che in ultima analisi è più un effetto che una causa, o almeno è un ostacolo che deve essere rimosso, ma non più di questo. Ci sono altri elementi che per quanto riguarda il tema della ripresa edilizia dobbiamo responsabilmente e francamente affrontare.

In democrazia non esiste il concetto del culto della personalità; dobbiamo avere anche il coraggio di non mitizzare le leggi. Una di queste è la legge sul nuovo regime dei suoli che è stata oggetto di una interpretazione spesse volte deformata quale quella che ne stanno dando in molta misura regioni e comuni applicandola solo in funzione di balzello e che proprio per questo ha sostanzialmente bloccato ogni attività nei centri minori ed ha notevolmente rallentato ogni attività nei centri maggiori. Se non ci dessimo questo, credo che non compiremmo compiutamente il nostro dovere. Mi è stato autorevolmente riferito che in una grande città gli oneri di concessione per l'apertura di una porta in un fondo ad uso commerciale, per il modo con il quale le indicazioni della legge n. 10 hanno trovato la loro trasfusione nella regolamentazione regionale e conseguentemente comunale, ammontano a

circa 100 milioni. C'è una deformazione attuativa sulla quale credo che responsabilmente si debba riflettere ed intervenire non per camminare all'indietro, ma per camminare in avanti.

Quando si pensa che il periodo medio per ottenere una concessione edilizia da parte di un comune sta raggiungendo i due anni, se si considerano gli aumenti dei costi di costruzione (nel più recente periodo si deve considerare un aumento dell'1 per cento ogni quindici giorni), si ha che con un ritardo di due anni il costo della costruzione aumenta almeno del 48 per cento. Ebbene, io credo che qui dobbiamo individuare le ragioni fondamentali del momento di stasi nella ripresa edilizia, e non nella legge sull'equo canone che, ripeto, rispecchia forse più una situazione di conseguenza che una situazione di causa. E non vanno dimenticati, per rispetto agli stessi amministratori comunali che nella generalità fanno se pur rischiosamente il proprio dovere, improvvisi interventi della magistratura con avventati sequestri di interi edifici per il solo sospetto che possa esistere un reato edilizio non ancora accertato, con ciò immobilizzando cantieri, con tutte le conseguenze, anche sociali, per interi mesi, quando non si giunge ad anni. Sono quindi anche ben altri i problemi che abbiamo l'obbligo di affrontare per rimuovere la crisi dell'edilizia, europeizzandosi in questo settore e dando maggiore snellezza e sicurezza interpretativa ed operativa. Per questo attendiamo con fiducia il concludersi del faticoso lavoro che si sta svolgendo alla Camera in ordine alla legge 1.000 perchè potrebbe costituire un'importante traccia, una importante rotta di navigazione nel quadro complessivo di cui l'equo canone rappresenta un episodio, certamente importante, ma non esclusivo nè decisivo.

Su questi presupposti la strada che si è scelta per l'equo canone, è stato detto e mi preme ripeterlo, non è la strada che autonomamente avrebbe voluto la Democrazia cristiana, nè è sicuramente una strada perfetta. Occorrerà gestire la legge con accortezza e con fermezza resistendo alle inquietudini ed alle inevitabili incertezze dei primi mesi che non potremo comunque evitare. Bisogna

avere la fermezza di resistere alle inquietudini dei primi momenti applicativi. È anche una strada politicamente rischiosa. In ultima analisi, quante delle titubanze che ciascuna forza politica ha avuto prima di giungere all'approvazione della legge non dipendono anche da questo rischio che esiste in un provvedimento che coinvolge in fondo tutto il popolo italiano, che in qualche misura è legato alla realtà del problema della casa? Ma siamo anche consapevoli, pur con il rischio che decisioni in questo senso comportano, che il nostro dovere come Parlamento è quello di cercare di dare ai problemi la soluzione che si ritiene giusta, anteponendo sempre gli interessi generali a quelli di parte. Lo abbiamo fatto anche questa volta, con la certezza che i destinatari della legge, che in ultima analisi e in posizioni diverse, come inquilini o come proprietari, sono la generalità del popolo italiano, sapranno riconoscere questo nostro impegno e sapranno aiutarci nel risolvere al momento attuativo questo tormentato problema della casa per il quale desideriamo presto e in modo positivo segnare la parola fine. *(Vivissimi applausi dal centro).*

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Di Marino. Ne ha facoltà.

D I M A R I N O . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il problema della casa è indubbiamente uno dei più acuti e drammatici del nostro paese. Noi abbiamo, come tutti i colleghi sanno, un patrimonio edilizio insufficiente e che va restringendosi, in proporzione alle esigenze, anzichè aumentare, di anno in anno; un patrimonio edilizio in notevole parte costituito per un verso da case in cattive condizioni, vecchie, prive di elementari *comforts*, sovraffollate e per altro verso da milioni di alloggi inutilizzati o male utilizzati o utilizzati in modo irrazionale ed ingiusto.

Abbiamo un'industria edilizia con costi altissimi e bassissima produttività, che si è rivolta soprattutto alla costruzione di seconde case, di case di lusso o comunque con elevati *standards*. Abbiamo un livello di speculazione sulle aree fabbricabili che è tra i più

alti. Abbiamo avuto, inoltre, fino ad oggi un regime legislativo per gli affitti caratterizzato dalle più profonde sperequazioni. Pochi dati bastano a suffragare queste affermazioni. Siamo agli ultimi posti nelle statistiche della CEE nella media di alloggi per ogni 1.000 abitanti: 230 in Italia contro 378 in Francia, 344 nel Regno Unito, 341 in Germania federale. Per arrivare alla media europea nel 1970 sarebbe stato necessario costruire fino ad allora almeno 1.300.000 alloggi; e dal 1970 ad oggi la situazione non è migliorata, anzi si è aggravata. A confronto di un incremento annuo delle famiglie di 250-270.000 unità, nel 1973 si sono ultimati 197 mila alloggi; nel 1974: 181.000; nel 1975: 215 mila; nel 1976: 195.000; nel 1977 pare che non supereremo nemmeno i 150-160.000. Rispetto alla media comunitaria di abitazioni ultimate per 1.000 abitanti, siamo a circa la metà della Germania federale e della Francia.

Si deve tenere peraltro conto che oltre il 40-50 per cento degli investimenti in edilizia si è indirizzato negli ultimi tempi alla costruzione di seconde case, che sono passate da 411.000 del 1961 agli oltre 2 milioni di oggi.

Nello stesso tempo gli alloggi costruiti con sovvenzioni dei pubblici poteri sono diminuiti dal 7 per cento del 1973 a poco più del 2 per cento di oggi, contro una media del 18,9 per cento della Germania federale, del 37,5 per cento del Regno Unito, del 70 per cento della Francia, come risulta dai dati forniti dalla relazione al Consiglio nazionale della economia e del lavoro.

Per quanto concerne la condizione del nostro patrimonio edilizio, risulta dalle statistiche ISTAT che circa il 18 per cento delle abitazioni non ha latrina, il 15 per cento non ha l'acqua potabile, il 36,9 per cento non ha il bagno, il 62,8 per cento non ha l'impianto di riscaldamento. Oltre un quinto delle abitazioni è stato costruito più di sessant'anni fa, solo un terzo ha meno di venti anni. Per quanto riguarda l'utilizzazione di questo patrimonio edilizio esso è veramente lo specchio di una società le cui scandalose ingiustizie invano gli apologeti del capitalismo tendono ad occultare. Il 16,27 per cento delle abitazioni ha da tre a quattro abitanti per

vano; il 29,69 per cento due abitanti per vano mentre, per converso, un terzo ha meno di un abitante per vano. Ma il sovrappollamento è un dato parziale di una realtà drammatica. Si pensi che abbiamo oltre tre milioni e 350 mila cittadini italiani che vivono in ambienti degradati, privi di servizi essenziali, come acqua, latrine, addirittura elettricità; altri milioni abitano in case vecchie, scadenti, insufficienti, mentre vi sono milioni di alloggi non solo dotati del necessario ma di rifiniture e accessori di gran lusso e vi sono oltre due, tre milioni di alloggi che vengono utilizzati solo poche settimane all'anno per riposo o vacanze o lasciati inoccupati. Per quanto concerne la situazione dell'industria edilizia bisogna ricordare che almeno negli anni scorsi gli investimenti sono stati cospicui. Nel quadriennio 1970-73 questi investimenti si sono aggirati sul 6,2 per cento del prodotto interno lordo, un livello superiore a quello della Germania federale, il doppio di quello del Regno Unito e quasi uguale a quello della Francia, ma con una produzione di alloggi estremamente inferiore, come abbiamo già ricordato. Questa è la ragione principale, collega Bausi, e non soltanto nella proroga dei contratti, della situazione della casa in Italia. Essa è dipesa innanzitutto dal fatto che l'attività edilizia si è indirizzata in misura crescente verso la costruzione di case di lusso o comunque con elevati *standards*; in secondo luogo che i costi di produzione edilizia sono in Italia enormemente superiori per la spropositata incidenza della rendita fondiaria, la famigerata speculazione sulle aree fabbricabili, per l'alto costo del credito, per lo scarso ammodernamento produttivo e tecnologico; il che comporta un elevato costo relativo dei fattori di produzione e quindi una bassa produttività. Una condizione di questo tipo non poteva reggere a lungo ed ecco la crisi attuale dell'edilizia, che coinvolge larghi settori dell'industria italiana e da cui non si esce pensando che possano tornare i tempi d'oro delle mani libere sulle città, dei facili profitti speculativi, della corruzione e degli sperperi, ma solo attraverso una diversa politica della casa ed una riorganizzazione ed una ristrutturazione profonde dell'industria edi-

lizia. Per quanto concerne la situazione dei canoni di affitto ci troviamo di fronte ad una delle peggiori giungle tra le tante che infestano la nostra società. L'incidenza della spesa per i canoni di affitto sui consumi delle famiglie risulta da una indagine campionaria ISTAT pari all'11,5 per cento, ma questa media è composta da situazioni assai diverse. Mentre 4 milioni di famiglie hanno una media della spesa per affitto sui consumi complessivi inferiore all'11 per cento, fino a punte del 4,5 per cento, 2 milioni e mezzo di famiglie hanno un'incidenza che va dall'11 al 21 per cento, cioè livelli che in molti casi comportano grossi sacrifici, mentre 659 mila famiglie devono impegnare oltre il 21 per cento delle loro spese per consumi per il pagamento degli affitti con punte superiori al 30 per cento. Anche in questo campo poi abbiamo una profonda sperequazione tra Nord e Sud.

Dall'indagine campionaria del CRESME risulta che l'incidenza media del canone sul reddito familiare è dell'8 per cento nell'Italia del nord-ovest, del 7,6 per cento in quella del nord-est, del 9,5 per cento nel centro, del 9,1 nel Mezzogiorno continentale e del 10,6 nelle Isole.

Indubbiamente la responsabilità di una situazione così drammatica ed ingiusta ricade essenzialmente sulla politica che in questo campo hanno per decenni seguito i Governi espressi e sostenuti dalla Democrazia cristiana. È stata una politica che ha subito i condizionamenti dei gruppi di pressione costituiti dai grandi proprietari dei suoli e della speculazione sulle aree fabbricabili, per cui si è rifiutata pervicacemente per anni una riforma del regime dei suoli che liquidasse la speculazione sulle aree, una politica che ha ostacolato persino una corretta pianificazione urbanistica, con fenomeni macroscopici di corruzione e di sacco delle città. Non si è voluta liquidare la speculazione sulle aree, si è preferito quasi venti anni fa liquidare il ministro democristiano Sullo.

È stata una politica che, rifiutando ogni seria programmazione dell'intervento pubblico, ha sperperato migliaia di miliardi per concessioni e finanziamenti ad una edilizia

di lusso, che spesso si presentava addirittura come pseudocooperativa, e quindi ai ceti meno bisognosi di aiuti, mentre l'edilizia economica e popolare veniva ridotta a porzioni sempre minori.

In questo campo ha prevalso una politica assistenzialistica, demagogica, che ha privilegiato l'assegnazione in proprietà degli alloggi con quote di riscatto spesso irrisorie, che ha fissato canoni di locazione sempre più bassi, tali a volte da non ricoprire nemmeno le spese di manutenzione, che infatti molte volte è scadente o addirittura assente. Infine criteri di assegnazione dominati dal clientelismo che hanno portato a favorire molte famiglie non bisognose a danno di altre con maggiore diritto, determinando non solo ingiustizie ma speculazioni e traffici illeciti.

È stata una politica che, perseguendo un più o meno confessato obiettivo, quello della liberalizzazione del mercato edilizio, ha ripiegato poi nella pratica del blocco dei contratti e dei canoni con le profonde sperequazioni che abbiamo denunciato a danno sia dei piccoli proprietari che di molti strati di inquilini. La mancanza di una seria organica politica di programmazione e di riforme in questo campo non solo ha provocato i guasti che tutti constatiamo, ma ha ostacolato la presa di coscienza dei reali termini della questione delle abitazioni e quindi ha fatto prevalere nel paese le problematiche particolari e il rivendicazionismo corporativo e settoriale a danno di un impegno unitario e democratico di massa per una soluzione coraggiosa e globale del problema.

Lo stesso movimento operaio, il nostro stesso partito, che pure si è sempre battuto con coerenza ed energia per una politica di riforma e di programmazione, è stato costretto in questa situazione a muoversi sul terreno ristretto delle lotte e delle rivendicazioni parziali e contingenti — un terreno in cui la difesa degli interessi pur legittimi di categoria finiva con l'appannare una visione più generale e di prospettiva — inducendo anche noi ad unilateralità, a volte ad errori, che non hanno certo aiutato un giusto orientamento complessivo delle masse e quindi lo sviluppo di una adeguata lotta di riforma.

Un serio pericolo abbiamo corso anche in questa battaglia per una nuova disciplina delle locazioni degli immobili urbani, che pure noi per primi avevamo rivendicato, con l'obiettivo di realizzare un regime delle locazioni basato su un equo canone per tutti: il pericolo di una impostazione unilaterale di categoria che, nella difesa miope ad ogni costo di certe situazioni, portasse da una parte ad uno scontro aspro tra gli inquilini e la proprietà edilizia, che è composta in larga misura di piccoli risparmiatori, a volte lavoratori ed ex emigrati, e dall'altra a perdere di vista l'obiettivo generale di una nuova politica edilizia nel nostro paese.

Anche a questo proposito dobbiamo rinnovare le nostre critiche al Gruppo democristiano del Senato per il modo con cui si è mosso nella discussione delle Commissioni congiunte lavori pubblici e giustizia sul disegno di legge dell'equo canone. Che senso aveva voler imporre una legge che raddoppiasse o triplicasse gli attuali canoni in quattro anni? Come si poteva pensare che tali aumenti potessero essere subiti da masse di inquilini, composte in così larga misura da lavoratori, quei lavoratori ai quali stiamo chiedendo ogni giorno grandi sacrifici? E, anche nell'ipotesi che tali spropositati aumenti fossero stati imposti, come ignorare le conseguenze che i massicci aumenti dell'indennità di scala mobile, che ne sarebbero derivati, avrebbero avuto sull'economia nazionale in generale e in particolare sul fronte della lotta all'inflazione? Non solo con così grossi trasferimenti di ricchezza a favore della proprietà immobiliare si sarebbe penalizzata la parte più povera dei lavoratori, quella non protetta dalla scala mobile e quella che non ha la casa in proprietà o le case di mano pubblica, ma si sarebbero penalizzate le imprese che avrebbero in gran parte dovuto pagare l'onere di questi trasferimenti attraverso sia gli scatti della scala mobile che gli inevitabili aumenti salariali. Quale vantaggio ne sarebbe poi venuto da un'impennata dell'inflazione, da una svalutazione del potere di acquisto della moneta, da una tensione sociale così aspra alla stessa proprietà edilizia non si riesce a comprendere.

Certo non dimentichiamo la medicina miracolosa che la Democrazia cristiana, sulla scorta delle proposte della Confedilizia, voleva propinarci: il fondo sociale, un fondo sociale che avrebbe dovuto compensare o attutire il danno per certe fasce più povere e che si sarebbe inevitabilmente risolto in una ulteriore abnorme espansione di quello assistenzialismo di Stato, ai cui rovinosi risultati nel campo della previdenza, della mutualità, della invalidità e così via dobbiamo invece cominciare a porre al più presto riparo. Al fondo di queste impostazioni vi era un obiettivo politico, quello di tornare al libero mercato degli alloggi attraverso la lievitazione crescente dei canoni come unica soluzione sana e corretta dei mali dell'edilizia. Come si possa indulgere a simili illusioni in una situazione di così grave carenza di alloggi come l'attuale, di così profonda inefficienza dell'intervento pubblico, di così perverse distorsioni del mercato, di così grande arretratezza e di così alti costi dell'industria edilizia riesce difficile comprendere. È una situazione che solo in un lungo periodo si può correggere. Pensare che ci possa essere un qualsiasi fondo sociale che contemperi le conseguenze di una colossale impennata degli acquisti sulle masse lavoratrici, se non è un inganno, è una sciocchezza del tipo propinato dai sostenitori del cosiddetto capitalismo sociale, di un capitalismo in cui ci sia la borghesia senza il proletariato, come diceva polemicamente Carlo Marx.

Abbiamo contrastato con fermezza, a volte con durezza, queste posizioni, e ci siamo rifatti allo spirito che animava il disegno di legge governativo, tenendo ferma la necessità di porre fine al blocco delle locazioni e alle proroghe, ma ciò non in una prospettiva di liberalizzazione che non può accettarsi per un bisogno così primario ed essenziale come quello della casa, in un campo in cui l'inquilino in genere è sempre la parte più debole e quindi bisognosa di tutela, a norma della Costituzione. La prospettiva da noi indicata era quella di una regolamentazione organica e permanente con il sistema del catasto, di un nuovo catasto che attribuisse

alle abitazioni un valore obiettivo, valido sia per la corresponsione dei canoni d'affitto che per il pagamento delle imposte, ed insieme di una programmazione dell'attività della edilizia pubblica che garantisca a medio termine alle fasce sociali meno abbienti la possibilità di avere alloggi con canoni tollerabili per i loro redditi.

In questa prospettiva ci siamo battuti per una disciplina transitoria e sperimentale dell'equo canone, che assicurasse fitti contenuti ma nello stesso tempo più remunerativi, in relazione non alla congiuntura ma ai valori effettivi delle case, fitti da stabilirsi con un costo base convenzionale corretto da una serie di parametri. Ci siamo battuti per una perequazione dei fitti più bassi, con una accentuata gradualità e una indicizzazione, limitata all'entrata a regime dell'equo canone. Ci siamo battuti per una congrua dilazione del blocco dei contratti, che evitasse ondate pericolose di sfratti, e per una normativa che evitasse possibili prevaricazioni da parte della proprietà e nello stesso tempo garantisse al proprietario la possibilità, per giusti motivi, di riavere la disponibilità dell'alloggio senza eccessive lungaggini procedurali nelle vertenze. Ci siamo infine battuti e ci battiamo perchè si arrivi al più presto a varare il piano decennale per l'edilizia e perchè la stessa disciplina dell'equo canone incentivi sia la riparazione, la buona manutenzione e l'eventuale ristrutturazione degli alloggi, sia l'edilizia privata libera per la costruzione di nuovi alloggi.

Sono note le vicende parlamentari della legge e l'asprezza dello scontro che abbiamo avuto con la Democrazia cristiana, che minacciava di far naufragare il disegno di legge. Dobbiamo dire che l'intesa programmatica intervenuta tra i 6 partiti nel luglio scorso ha contribuito grandemente a sbloccare la situazione. L'intesa dei 6 partiti, infatti, finalmente ha proposto una prospettiva organica e globale alla questione edilizia; su quella base abbiamo lavorato tutti, comunisti, socialisti, democristiani e gli altri, con spirito nuovo; e anche se nella lunga trattativa delle scorse settimane vi sono state ancora unilateralità, resistente, scontri, mi pa-

re che in definitiva sia in larga misura prevalso uno spirito costruttivo, una comune volontà di farsi carico delle diverse esigenze, un impegno di collaborazione e di incontro.

Certo, la legge che si propone oggi al Senato non rispecchia tutte le nostre posizioni e richieste e vi sono punti importanti su cui non possiamo non esprimere riserve. Nel complesso però la legge ci appare una soluzione positiva, seppure di compromesso. Consideriamo positivo innanzitutto il fatto che sia stato precisato il carattere transitorio di questa disciplina, in attesa del nuovo catasto, un'opera — il catasto — cui bisognerà porre mano al più presto e con tutti i mezzi e le strutture funzionali necessarie.

Non si tratta di un'impresa da poco, ma di vera e propria riforma. Occorre ricordare che il catasto edilizio urbano, istituito oltre un secolo fa con la legge dell'11 agosto 1870, non è stato mai ultimato. Il nuovo catasto, regolato con la legge dell'11 agosto 1939, lascia ancora non accatastrati oltre 4 milioni di immobili. Occorrerà, quindi, completare al più presto questo aggiornamento per passare alla realizzazione di un nuovo catasto di valore, valido sia ai fini censuali che a quelli di un equo canone.

Anche le soluzioni date per il costo convenzionale a metro quadrato e al sistema dei coefficienti ci sembrano nel complesso positive, sia per la riduzione a 225.000 lire al metro quadrato del costo base per il Mezzogiorno, sia per quanto concerne la maggiorazione della percentuale d'incidenza dei *garages*, dei posti-macchina, del verde esclusivo, sia per quanto riguarda l'eliminazione del calcolo della superficie dei muri interni; misure che migliorano non solo il testo delle Commissioni, ma anche quello del Governo con effetti di maggiore equità.

Consideriamo positiva l'inclusione nella disciplina dell'equo canone delle case signorili, le cosiddette A-1, non certo per garantire alle classi possidenti un equo canone, ma per evitare possibili speculazioni, distorsioni ulteriori dell'industria edilizia verso le costruzioni di lusso. Positivi consideriamo il ripristino del testo del Governo per quanto

riguarda la vetustà degli immobili e l'introduzione del correttivo al disegno di legge governativo per gli edifici ed i comparti di edifici particolarmente degradati dei centri storici, sicchè il coefficiente di 1,30 viene in questo caso abbassato a 0,90. Positiva anche la correzione del testo del Governo per quanto concerne l'abbassamento del coefficiente di riduzione per i semi-interrati da 0,80 a 0,70 e l'innalzamento del coefficiente per gli attici da 1,15 a 1,20.

Non pienamente soddisfacenti consideriamo, invece, i coefficienti per le classi demografiche dei comuni che ci paiono per le maggiori città troppo elevati, anche se sono notevolmente migliorati rispetto al testo delle Commissioni e, rispetto alle città da 100 a 125.000 abitanti e a quelle da 20 a 100.000 abitanti, anche rispetto al testo del Governo.

Una notevole riserva non possiamo non avanzare per il testo dell'articolo 21, cioè i coefficienti per lo stato di conservazione e di manutenzione degli immobili, non tanto per quanto riguarda la misura, che ci sembra abbastanza accettabile e migliore sia del testo delle Commissioni, sia di quello del Governo, ma per la formulazione infelice dell'articolo che può portare ad un'applicazione troppo restrittiva in un campo in cui non solo il contenimento degli affitti è sacrosanto, ma costituisce un positivo incentivo alla proprietà a provvedere, se vuole fitti migliori, a fare le opere di ristrutturazione e di manutenzione necessarie.

Giudichiamo come un successo la soppressione dell'articolo 23 che avrebbe colpito con notevole aggravio soprattutto gli inquilini più poveri, specie nel Mezzogiorno, anche se avremmo voluto introdurre una disciplina che finalmente agganciasse il livello delle imposte a quello dei canoni effettivamente percepiti, sia per ragioni generali di giustizia ed efficienza fiscale, sia per venire incontro a quei proprietari che dovessero pagare imposte in misura sproporzionata rispetto al livello dei canoni percepiti.

Ci siamo, però, resi conto che si tratta di una materia assai complessa che non poteva essere affrontata in modo sommario e non ben articolato; ripetiamo però la richie-

sta di pervenire a tempi brevi ad una disciplina seria di tale questione. Un ritardo in questo campo, quando il livello dei canoni è fissato con un preciso meccanismo legislativo, sarebbe veramente inammissibile.

Determinati nella misura ricordata il costo base convenzionale ed il sistema dei parametri, il tasso di rendimento doveva necessariamente aggirarsi sul 3,85 per cento, se si voleva mantenere il valore reale del monte affitti nel periodo transitorio, sia pure attraverso una perequazione che portasse ad elevare i fitti troppo bassi e a ridurre quelli troppo alti. Chiedere a questo punto un tasso più basso significava in sostanza rivendicare una riduzione degli affitti, cioè farsi portavoce di una rivendicazione di tipo angusto, corporativo, particolaristico e profondamente ingiusto verso tanti piccoli proprietari che hanno dovuto per decenni sopportare grossi sacrifici nelle loro aspettative di un utile remunerativo dei loro risparmi.

La indicizzazione era a nostro avviso eliminabile se si poteva arrivare in tempi brevi al sistema catastale con le connesse, periodiche, articolate, rivalutazioni e svalutazioni del patrimonio immobiliare. Ma nell'attuale situazione, in cui per la realizzazione del nuovo catasto di valore ci vogliono almeno otto anni, non si poteva onestamente evitare.

Abbiamo perciò convenuto che fosse limitata al 75 per cento, una quota a nostro avviso forse troppo alta, e che l'indicizzazione fosse calcolata sui prezzi al consumo e non sui costi di costruzione che hanno una dinamica in aumento più accentuata.

Si è concordato che l'indicizzazione al 75 per cento scattasse solo al sesto anno e che vi fosse, dopo due anni liberi dall'entrata in vigore della legge, una indicizzazione parziale del 20, 40, 60 per cento nei successivi tre anni fino al sesto anno.

La proprietà edilizia lamenta che con la soluzione adottata essa non sarebbe sufficientemente garantita contro l'inflazione. Ci si consenta in proposito di ricordare che i primi e veri danneggiati dall'inflazione sono i lavoratori dipendenti, i lavoratori a reddito fisso che vedono dall'inflazione eroso il valore reale dei loro stipendi e dei loro

salari, mentre la proprietà immobiliare si rivaluta, non perde nulla del suo valore effettivo, anzi lo vede accrescere. È colpito dall'inflazione con questo sistema il tasso di rendita. Ma ciò dovrebbe ancor più scoraggiare la proprietà immobiliare a puntare sulla carta dell'inflazione e quindi far meglio capire a tutti, inquilini e proprietari, l'interesse comune a domare questo mortale nemico di ogni equilibrato sviluppo, che è l'inflazione.

La presente legge, come è noto, se istituisce con il sistema del costo base, dei parametri, del tasso al 3,85 un vincolo permanente alla definizione dei canoni di affitto, prevede la fine del blocco dei contratti la cui durata minima è stabilita in quattro anni, rinnovabile solo per accordo tra le parti.

Occorreva a questo proposito stabilire un regime transitorio per lo sblocco dei contratti in proroga che fosse tale da evitare improvvisi e pericolosi salti. Si è perciò convenuto un periodo abbastanza lungo per arrivare a questo sblocco; un periodo non di quattro anni, come proposto dalla Commissione, ma di cinque o sei secondo la decorrenza dei contratti originari in modo da farlo coincidere con l'entrata in regime dell'equo canone.

Per quanto riguarda la giusta causa di risoluzione del contratto in questo periodo, si è ripristinato il testo del Governo che prevedeva il motivo di necessità per uso dei parenti limitati a quelli di secondo grado ma in linea retta.

Si sono inoltre ripristinate e migliorate le norme del disegno di legge governativo come l'ultimo comma dell'articolo 75, già soppresso dalle Commissioni, che prevede il diritto dell'inquilino a riavere, anche dopo sei mesi dalla rescissione del contratto, le somme sotto qualsiasi forma corrisposte in violazione della legge, o come la normativa che disciplina il ripristino del contratto o l'indennizzo del danno subito e delle spese di trasloco, quando il ripristino non sia possibile per i diritti acquisiti dai terzi in buona fede, e la possibilità del giudice di infliggere al proprietario, che ha ottenuto il rilascio dell'immobile indebitamente, una san-

zione pecuniaria da 500.000 a 2.000.000; norma questa più semplice e più efficace di un improbabile e macchinoso procedimento penale.

È stato stabilito, per scoraggiare la terziarizzazione soprattutto dei centri urbani, che, in caso di mutamento di destinazione da abitazioni ad uffici, continuasse a valere lo equo canone per abitazione e che nel caso di contratti simulanti un contratto non di abitazione per sfuggire all'equo canone, debba farsi valere l'effettiva destinazione dell'immobile.

Sono state meglio disciplinate le ipotesi di locazioni transitorie precisandosi che entrano in regime di equo canone quelle contratte per ragioni di studio e di lavoro. Sono state notevolmente modificate le norme introdotte dalle Commissioni sia per quanto concerne la morosità per cui si prevedeva una procedura troppo draconiana, sia per quanto riguarda il rilascio, sia nella fase delle procedure che delle modalità per il rilascio stesso, introducendo garanzie più efficaci e termini più ragionevoli per la sanatoria delle morosità e per le cause di sfratto a tutela dell'inquilino, anche se si pone fine alle attuali interminabili lungaggini processuali per l'accertamento e l'esecuzione.

Si stabilisce un termine per riottenere la disponibilità dell'immobile riaccomiato a solo un anno per l'acquirente dell'immobile che sia un ex emigrato.

Si articolano le competenze per le cause di rilascio degli immobili tra il pretore e il conciliatore. A proposito di quest'ultimo abbiamo fatto rilevare al Ministro di grazia e giustizia — e adesso la facciamo rilevare all'onorevole Speranza — la necessità di provvedere al più presto a proporre una nuova disciplina per l'istituzione di una sorta di giudice di pace al posto dell'istituto ormai obsoleto del conciliatore e per tutto quello che riguarda un nuovo tipo di magistratura di questo genere; e attendiamo che ci si proceda a tempi brevi.

Non siamo soddisfatti per quanto riguarda le commissioni di equo canone che sono state soppresse dalle Commissioni del Senato. Se le norme proposte dal disegno di legge go-

vernativo a questo riguardo erano probabilmente troppo macchinose, si potevano e dovevano istituire commissioni snelle, democratiche, di conciliazione, espressione dei poteri locali. La diffidenza ingiustificata della Democrazia cristiana verso lo sviluppo di istituti democratici di base lo ha impedito; siamo riusciti a ottenere comunque che si rendesse obbligatoria la procedura di conciliazione preventiva ad ogni vertenza e che questo compito fosse affidato al conciliatore, affiancato da due esperti, che possono essere scelti dalle parti tra i rappresentanti delle organizzazioni degli inquilini e dei proprietari: una soluzione che afferma un principio giusto ma in forma assolutamente inadeguata.

Non del tutto soddisfacente e piuttosto confusa è rimasta ancora la disciplina del fondo sociale. Ricondotto giustamente a una funzione marginale di intervento per casi delimitati, esso dovrebbe essere gestito dai comuni nell'ambito di una dotazione di 240 miliardi per sei anni e secondo criteri da fissare entro certi ambiti; cioè i beneficiari eventuali non dovrebbero superare un reddito pari a due pensioni minime dell'INPS per nuclei familiari non superiori a due componenti e che non abbiano altre entrate o disponibilità di alloggi. Va affermato più che altrove in questo caso il carattere sperimentale della soluzione, che andrà verificata nella pratica ed eventualmente rivista.

I due temi che intendiamo ora affrontare sono la disciplina delle nuove costruzioni e quella per gli immobili non ad uso di abitazione. Per la prima (il famoso articolo 24) vi è stato un lungo travaglio, ma riteniamo che la conclusione a cui siamo approdati sia nel complesso accettabile. Si stabilisce infatti per le nuove costruzioni ultimate dal 1976 in poi che esse vengano comprese nella regolamentazione dell'equo canone, ma con una particolare disciplina: il costo base di produzione è fissato con decreto annuale tenendo conto, in modo differenziato per regioni, dei costi di produzione dell'edilizia convenzionata, degli oneri di urbanizzazione, dei contributi di concessione che gravano sul costruttore e del costo dell'area, che non

può comunque superare il 25 per cento del costo di produzione.

È fatta salva la possibilità del proprietario di far valere i maggiori costi dei vari fattori con precisa documentazione, tranne che per il costo dell'area che non può varcare i limiti predetti per scoraggiare la speculazione sulle aree. Nello stesso tempo è fatto obbligo di trasmettere eventualmente all'ufficio del catasto la documentazione analitica dei costi e quindi del valore dell'immobile, dichiarazione che fa testo ai fini della commisurazione dell'equo canone. Nel caso di maggiore costo non si applicano i parametri relativi alla tipologia catastale.

Poteva aversi in proposito una soluzione più limpida, quella prevista dall'intesa programmatica, cioè la esenzione per cinque anni dalla istituenda imposta patrimoniale sugli immobili, ma ciò non era fattibile perchè quella imposta non è stata ancora istituita; nè si poteva applicare l'ipotesi dell'esclusione per cinque anni delle nuove costruzioni dall'equo canone perchè ciò avrebbe riprodotto il deteriore fenomeno dei fitti speculativi delle nuove costruzioni. Dobbiamo dare atto che nessun Gruppo ha sostenuto quest'ultima soluzione.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la questione più spinosa è stata quella concernente negozi, laboratori artigianali ed uffici. Noi abbiamo sostenuto la necessità di un meccanismo di equo canone anche per questi immobili, a tutela dei commercianti e degli artigiani soprattutto, ma ci siamo trovati di fronte alla necessità di una scelta: o l'equo canone ma con un contratto evidentemente di breve durata (tre o quattro anni) o la liberalizzazione del canone ma con contratti a più lunga scadenza.

Abbiamo ritenuto alla fine che fosse interesse prevalente delle categorie in questione avere un contratto di lunga durata, sei anni rinnovabile per negozi e laboratori e nove anni per gli alberghi, salvo giusta causa alla scadenza, e che l'indicizzazione fosse biennale con i tre anni iniziali liberi. Per i contratti in proroga si è stabilita la scadenza di 4, 5 o 6 anni a seconda della data iniziale di stipula del contratto e i relativi aumenti

dei canoni sono stati fissati nella misura del 12, 10 e 8 per cento all'anno a seconda della scadenza e senza indicizzazione. Abbiamo stabilito inoltre che fosse ripristinato il compenso per l'avviamento nella misura di 15 mensilità per commercianti ed artigiani e di 18 mensilità per gli alberghi; indennità raddoppiabile se nell'immobile il nuovo locatore eserciterà un'attività dello stesso tipo. Vi è inoltre l'indennità per mancato rinnovo del contratto di 14 o 18 mensilità. Oltre al diritto di prelazione nel caso di vendita dell'immobile, si è introdotto anche il diritto di prelazione nel caso di un nuovo contratto di affitto. Chi non intende esercitare la prelazione ha diritto all'indennità di mancato rinnovo.

Pur avanzando le nostre riserve sulle soluzioni adottate, riconosciamo che il nuovo testo è molto migliore sia di quello del Governo che di quello delle Commissioni; merito non nostro ma della combattiva pressione delle categorie artigiane e commercianti a cui tutti abbiamo cercato di dare udienza.

In merito all'esclusione dei comuni inferiori a 5.000 abitanti, che abbiano un decremento o un tasso di incremento della popolazione inferiore alla media nazionale, avremmo voluto che vi fosse una salvaguardia per quei comuni dove si verificasse una eccessiva tensione sul mercato degli alloggi o vi fosse carenza di alloggi. Ci riserviamo di riproporre tale esigenza nel caso che, dopo un periodo di sperimentazione, i nostri timori si rivelassero fondati.

Abbiamo, signor Presidente e onorevoli colleghi, analizzato minuziosamente la legge per mostrare i lati positivi e quelli non soddisfacenti. Non abbiamo nascosto le nostre riserve su alcune soluzioni. Dobbiamo però respingere le critiche distruttive e aprioristiche che vengono avanzate sia dai costruttori e dalla grande proprietà edilizia sia da gruppi estremistici. Alle critiche della grande proprietà e dei costruttori rispondiamo che le loro pretese non solo sono infondate ma sbagliate, prive di una qualsiasi responsabile visione dell'interesse nazionale. Abbiamo già detto che aumenti spropositati dei ca-

noni di affitto sarebbero stati, oltre che inattuabili per la sacrosanta resistenza di milioni di lavoratori, contrari all'interesse dell'economia nazionale ed anche di milioni di piccoli proprietari, interessati quanto i lavoratori a frenare e non ad incrementare in modo incontrollabile l'inflazione. D'altra parte se è vero che molti piccoli proprietari sono stati sacrificati dai lunghi anni di blocco, è anche vero che i loro investimenti sono stati molto più salvaguardati di quelli indirizzati verso i depositi bancari, le obbligazioni o le azioni, che hanno visto drasticamente decurtato il loro valore in questi anni. La legge assicura ai piccoli proprietari una rivalutazione, se pur modesta, dei canoni, specie per quelli più bassi, una migliore e più efficace garanzia dei diritti degni di tutela, come la disponibilità degli alloggi per giusta causa, la possibilità di eseguire con vantaggio ristrutturazioni, opere straordinarie ed eccezionali di riparazioni nonché incentivi per la manutenzione migliore degli immobili. La legge inoltre prevede, dopo il periodo transitorio, lo sblocco dei contratti e quindi una maggiore elasticità dei rapporti, se pure nell'ambito del regime di equo canone, e dei contratti quadriennali. Se si fossero imposte norme, quali quelle richieste dalla Confedilizia, si sarebbe andati incontro allo scatto inflazionistico, alle proteste dei lavoratori e degli stessi imprenditori, e inevitabilmente — parliamoci chiaro — al ripristino di un nuovo regime di blocco prima o poi. Alle critiche invece dei vari gruppi estremistici potremmo rispondere seccamente che la migliore dimostrazione dell'infondatezza delle loro denunce è proprio nelle proteste che vengono dalla grande proprietà. Ma vi è di più: queste critiche di pseudosinistra sono basate su un rivendicazionismo di carattere angustamente corporativo che si preclude ad ogni visione nazionale e strutturale del problema.

Il contrasto di interessi tra inquilini e proprietari non può essere semplicisticamente assimilato a quello tra proletari e capitalisti, e non solo per la ragione che oggi milioni di lavoratori non sono inquilini e che molti proprietari di case di af-

fitto sono piccoli risparmiatori, impiegati, pensionati di un certo livello, ex contadini, operai tornati dall'emigrazione, che non possiamo e non dobbiamo considerare nemici o avversari di classe, ma per un'altra ragione ancora: perchè, come già dimostrava Engels, polemizzando con Proudhon, è teoricamente errato assimilare il rapporto tra operai e capitalisti a quello tra inquilini e proprietari. Nell'un caso abbiamo il tipico rapporto di produzione capitalistico, che si regge sul fatto che l'operaio cede al capitalista una parte del valore del prodotto del suo lavoro; nel secondo caso, abbiamo un rapporto di compravendita tra due soggetti, in cui il proprietario dell'immobile ne aliena il valore d'uso e ne intasca il valore di scambio, valore composto da varie parti: quello relativo alla rendita fondiaria; quello relativo all'interesse del capitale investito nella costruzione, incluso il profitto dell'appaltatore; quello relativo alle spese di manutenzione e assicurazione; quello relativo alla reintegrazione del capitale compreso il profitto, in relazione al progressivo depauperamento di un bene, l'immobile, il cui valore non è eterno, anzi tende in tempi lunghi ad annullarsi.

La risoluzione del problema esige quindi non già misure che solo transitoriamente possono adottarsi, come il blocco e le proroghe, ma il superamento del modo di produzione capitalistico ed il rinnovamento dell'intera società, a cominciare dalla liquidazione dell'antitesi città-campagna. Nell'attuale situazione storica l'obiettivo fondamentale deve essere quello di incrementare la costruzione di nuove case, di restaurare il patrimonio edilizio esistente, di sviluppare un'ampia ed adeguata edilizia pubblica a canoni sociali e di instaurare un regime di equo canone.

Prendiamo atto con soddisfazione invece delle posizioni di grandi organizzazioni democratiche, come il sindacato unitario degli edili (CGIL, CISL e UIL) o come il SUNIA, che hanno giudicato, seppure con alcune riserve, in modo equilibrato i risultati cui siamo pervenuti.

Ci auguriamo perciò che la legge possa essere varata rapidamente dal Parlamento e che ci sia, quindi, il pieno impegno del Governo, delle amministrazioni comunali, delle organizzazioni politiche e sociali democratiche per la sua applicazione e per il suo eventuale miglioramento e perchè si proceda al più presto a porre mano all'aggiornamento e al rifacimento del catasto. È essenziale ora l'impegno per varare il programma decennale dell'edilizia, perchè si possa finalmente superare l'attuale crisi delle costruzioni e avviare quella ripresa indispensabile per aumentare progressivamente il patrimonio edilizio del paese e soddisfare la domanda di case che cresce sempre più.

In questo modo, con la legge sull'equo canone e con quella sul programma edilizio decennale, il Parlamento dimostrerebbe, dopo decenni di errori e di paralisi, il valore che può avere anche in questo campo così difficile quella volontà unitaria di collaborazione delle forze democratiche che ha trovato nell'intesa a sei il suo significativo e positivo avvio. (*Vivissimi applausi dall'estrema sinistra e dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Venanzetti. Ne ha facoltà.

V E N A N Z E T T I . Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, dico subito che non seguirò gli altri colleghi nel diramare anch'io una sorta di bollettino di guerra con l'elencazione delle battaglie vinte e di quelle perse, anche perchè i bollettini di guerra, come sappiamo, almeno nei paesi non di democrazia non sono mai stati veritieri e in quelli di democrazia spesso sono stati contraddittori: si tende ad esaltare le battaglie vinte rispetto alla ammissione delle battaglie perse.

Non seguirò, quindi, in questo gli altri colleghi e non starò qui a ripercorrere nemmeno il travagliato iter di questo disegno di legge per non diluire ulteriormente un dibattito che a questo punto deve essere serrato ed essenziale.

Voglio soltanto ricordare che alla fine di luglio sospenderemo la discussione per ri-

cercare soluzioni convergenti su alcuni punti che avevano diviso i Gruppi politici nel dibattito delle Commissioni congiunte giustizia e lavori pubblici, dibattito al quale dettero il loro responsabile apporto anche i colleghi del Gruppo repubblicano Cifarelli e Pitrone, che desidero nuovamente ringraziare a nome del Gruppo. Dunque, sospensione per ricercare soluzioni convergenti su alcuni punti, importanti ma limitati.

Non pensavamo certo di dover stendere un nuovo testo rispetto a quello approvato dalle Commissioni riunite. Qualche parte politica ascriverà a suo merito questo risultato, non certo noi. È vero che alcune norme andavano indubbiamente modificate. Ricorderò che i senatori repubblicani non approvarono l'indicizzazione al 100 per cento, né l'istituzione del fondo sociale così come era configurato, nella preoccupazione che potesse dar luogo a un ennesimo carrozzone senza limiti per quanto riguarda il problema della spesa pubblica che tutti insieme ci preoccupa e che cercheremo di affrontare nelle prossime settimane discutendosi il bilancio dello Stato. Ma altri punti avevano avuto l'adesione di quasi tutti i Gruppi e quindi, a nostro giudizio, dovevano restare fermi. Si potrà osservare che le situazioni cambiano, mutano gli equilibri politici ed occorre tener conto di questi mutati rapporti tra le diverse forze politiche. In effetti occorre riconoscere che qualcosa di nuovo accade nel mese di luglio. Forse, onorevoli colleghi, non si ha presente sufficientemente quasi una strana coincidenza. Le Commissioni riunite trasmettono alla Presidenza del Senato il nuovo testo l'11 luglio (stampato 465-A); contemporaneamente, alla Camera dei deputati, seduta del 12 luglio, si discute una mozione che rende parlamentariamente rilevante l'accordo tra i sei partiti dell'arco costituzionale. E se questo accordo aveva un valore non si poteva non tenerne conto, specie quando era ancora fresco di inchiostro, e quindi occorreva apportare quelle modifiche necessarie per restare nello spirito e nella lettera dell'accordo. Onorevoli colleghi, mi scuserete, ma per noi è essenziale in questo momento rileg-

gere quella parte dell'accordo a sei, dell'allegato alla mozione Piccoli ed altri, che riguarda l'equo canone, perchè se non ci chiariamo su questo punto non comprendiamo i discorsi del collega Scamarcio e del collega Di Marino che ha concluso richiamandosi all'accordo a sei, non comprendiamo più nulla non solo sull'equo canone ma su tutto il problema dei rapporti politici nati dall'accordo a sei.

« In via generale », dice l'accordo a sei testualmente, « occorre rimuovere il grave fattore di paralisi del mercato costituito dal rinnovarsi del regime di blocco degli affitti e dalle incertezze sull'equo canone. Occorre al più presto, per le abitazioni » (sottolineo "abitazioni", e per questo non ho capito come mai i socialisti abbiano riaperto il problema di estendere l'equo canone anche ai negozi e agli uffici) « definire — attraverso meccanismi di massima semplicità applicativa — un criterio generale per l'equo canone, criterio legato all'attuazione del nuovo catasto urbano, e occorre definire in Parlamento, sulla base del lavoro già condotto in Senato, un congruo periodo transitorio di graduale avvicinamento a tale regime. Il periodo transitorio servirà da una parte ad evitare bruschi aumenti dei fitti bloccati e dall'altra a sperimentare la validità delle soluzioni. Potranno essere stabiliti, in vista del regime definitivo complessivo, criteri di gradualità anche territoriale nell'applicazione dell'equo canone. Tenendo conto della preoccupazione che, soprattutto in una prima fase, l'incertezza sui modi di applicazione dell'equo canone possa scoraggiare gli investimenti privati nell'edilizia si sono prese in esame due ipotesi alternative: a) escludere dall'equo canone, fino alla definizione del nuovo catasto urbano e comunque per un periodo non inferiore a 5 anni, tutte le costruzioni private che non godano di agevolazioni statali e non rientrino in regimi di convenzione, e la cui costruzione inizi successivamente al 1° gennaio 1978; b) escludere per cinque anni tali costruzioni, iniziate successivamente al 1° gennaio 1978, dalla istituenda imposta ordinaria sul patrimonio immobiliare. In tal caso vanno escluse dalle agevolazioni le seconde case. In ogni ca-

so il valore dell'immobile, da assumere come base per la determinazione del canone, particolarmente per le nuove costruzioni, dovrà corrispondere a quello definito ai fini fiscali ».

Onorevoli colleghi, nell'accordo a sei sappiamo che alcune parti sono un po' sfumate, ma da questa lettura mi pare che non ci sia ombra di dubbio che su questo aspetto dell'equo canone l'accordo a sei è stato di una precisione estrema, direi che praticamente ha fatto la legge. Si trattava di estrinsecarlo in articoli, ma era di una chiarezza estrema. E allora, collega Di Marino, il richiamo all'accordo a sei che valore ha dal momento che questo testo, che viene fuori da queste lunghe e travagliate riunioni e dalle Commissioni, nella grande maggioranza dei casi non tiene assolutamente conto di tale accordo? Questo ce lo dobbiamo dire con estrema chiarezza perchè dobbiamo essere consapevoli che votando questo disegno di legge noi modifichiamo, non so se consensualmente o meno, l'accordo a sei sul problema dell'equo canone. Questo lo dobbiamo registrare non solo come fatto tecnico ma come fatto politico.

E allora voi comprendete che quel famoso 12 luglio alla Camera dei deputati era il punto di partenza dal quale prendere le mosse per delle modifiche, per restare nell'accordo a sei. Con grande nostra meraviglia, invece, il Partito socialista, nei mesi di settembre-ottobre, avanza proposte tali da modificare tutta la legge e chiede che venga rimesso in discussione l'intero provvedimento, non solo i punti controversi. Mi dispiace che non sia presente il collega Scamarcio perchè ha affermato una cosa non solo inesatta ma, se me lo consentite, un pochino provocatoria nei riguardi degli altri colleghi del Parlamento. Cioè egli ha detto che per la votazione di quel famoso tasso di rendimento quella notte si sono fatti perdere al Parlamento e al paese otto mesi. Ma se il problema consisteva solo nel tasso di rendimento, come abbiamo dimostrato negli incontri, l'accordo si sarebbe potuto raggiungere in brevissimo tempo, tanto è vero che dal momento in cui abbiamo rag-

giunto l'accordo sul tasso di rendimento sono passati altri quindici giorni di estenuanti trattative su tutto il resto della legge. Quindi non dica il collega Scamarcio che è stato quel voto a determinare la perdita di otto mesi, dal momento che sa benissimo che anche in quel voto si contrapponevano non tanto due fatti economici di per se stessi, ma due posizioni che — diciamolo con sincerità, così risulterà anche agli atti del Parlamento — sapevano di dover trovare un punto di incontro, per un errore iniziale commesso dal Governo nel voler stabilire un tasso di rendimento che non aveva e non poteva avere applicazione nella realtà.

È chiaro quindi che si sono forzate le posizioni e probabilmente un maggiore tentativo, non dico di mediazione, ma quanto meno di possibilità di incontro, avrebbe consentito già allora il raggiungimento di un accordo. Non ci venga quindi il collega Scamarcio ad imputare questa perdita di tempo poichè è stato il Partito socialista che ha chiesto di ridiscutere interamente il disegno di legge, ma di ridiscuterlo in completo disaccordo con quanto convenuto — scusate il bisticcio — nell'accordo a sei. Probabilmente noi avremmo dovuto rivedere il testo del disegno di legge, ma per andare incontro appunto all'accordo a sei che era molto più liberalizzatore rispetto al regime in gran parte vincolistico che oggi forse ci accingiamo ad approvare. Quindi dovevamo rivedere certe norme in una visione di apertura al mercato poichè questo era l'orientamento dell'accordo a sei. I socialisti, ripeto, chiedevano l'estensione del regime dell'equo canone ai negozi, agli uffici mentre nell'accordo a sei si diceva con chiarezza che doveva riguardare solo le abitazioni.

Diceva l'accordo a sei che occorrevo dei meccanismi semplici e abbiamo creato, proprio per un insieme di pesi e contrappesi, dei meccanismi assai complicati. L'accordo a sei diceva che doveva trattarsi di un regime del tutto sperimentale, provvisorio, da adeguare man mano che la realtà dimostrasse la necessità di modifiche, e si tendeva ad arrivare ad un regime definitivo. Si diceva nell'accordo a sei che particolarmente le nuove

costruzioni dovevano essere valutate, ai fini appunto dell'equo canone, sulla base del valore fiscale; siamo andati ad una situazione che tiene solo in parte conto di questo aspetto, e la richiesta del Partito socialista era di non tenerne conto assolutamente.

Perchè ricordo questo? Perchè c'è stato un contrasto serrato — non intendo nascondere — tra il Partito socialista e altre forze, in particolare con noi. A mio giudizio, al di là dei singoli punti che andavamo dibattendo in questi lunghi mesi di discussione, si sono scontrate due concezioni del problema della casa: da un lato c'era chi tendeva a sottoporre a controllo pubblico rigido e permanente i contratti di locazione e gli affitti, e dall'altro chi sosteneva la necessità di una normativa transitoria al fine di riparare i guasti prodotti dalle 44 proroghe del blocco dei fitti e i guasti ancora maggiori dovuti ad un disordinato sviluppo edilizio che ha assunto spesso i caratteri della più sfrenata speculazione.

Noi repubblicani abbiamo sempre avversato la prima ipotesi, quella cioè di un controllo rigido e permanente da parte dello Stato sui canoni e sui contratti di locazione, perchè siamo convinti assertori dei principi costituzionali sulla proprietà, e in particolare sulla piccola proprietà, e perchè consapevoli che il drammatico problema della casa si può risolvere solo con gli sforzi congiunti e coordinati dello Stato e dell'iniziativa privata. Dobbiamo dire con franchezza che rispetto a questa scelta di fondo il disegno di legge al nostro esame resta un po' a metà e modifica, come ho detto, l'accordo a sei che ritenevamo e continuiamo a ritenere più vicino alla nostra impostazione.

Allora, perchè il tentativo di contrapporre in modo ottocentesco destra e sinistra, come hanno fatto nelle loro dichiarazioni alcuni esponenti del Partito socialista (e ce ne dispiace)? Nelle dichiarazioni che abbiamo letto, se riportate esattamente dalla stampa, si dice che è stata battuta la destra della Democrazia cristiana, dei liberali e dei repubblicani; è un modo ottocentesco, oltre che demagogico, di affrontare i problemi! Potrei rivolgere anche al Partito socialista la do-

manda: l'accordo a sei era di destra, è di destra? Esso è stato firmato dal Partito socialista. Chiedevamo e chiediamo il rispetto di quell'accordo!

Ma lasciamo stare questa polemica, che altrimenti rischia di inasprire certi rapporti. Qui siamo in presenza di un disegno di legge e si tratta in sostanza di varare un meccanismo tattico e provvisorio da mettere a punto in modo empirico, aggiustandolo via via sulla base dei risultati. Siamo consapevoli che non si tratta di una soluzione strategica del problema della casa. È stata sempre questa l'impostazione che abbiamo dato e insieme con noi, devo riconoscerlo, il Gruppo della democrazia cristiana. Ma mi sia consentito di dire che rispetto a questa impostazione, che era ed è la più corretta, si sono commessi a nostro giudizio due errori: da un lato, la contrapposizione tra inquilini e proprietari, anzichè tra interessi legittimi che riguardano sia inquilini che proprietari, e interessi meno legittimi e speculativi. So bene che una certa contrapposizione è ovviamente inevitabile tra inquilini e proprietari, ma non è giustificabile il clima di scontro che si è tentato nei mesi scorsi di creare nel paese! Dico che dobbiamo dare atto ai sindacati che dopo una prima posizione estremamente dura sul disegno di legge che via via si andava delineando, posizione così rigida, a mio avviso, motivata dalla non conoscenza esatta del problema e dei dati del problema, successivamente in questi ultimi tempi, indubbiamente anche per le modifiche apportate, ci è sembrato che da parte della federazione sindacale sia stata assunta una posizione più responsabile. Mi auguro che anche nei prossimi mesi, nel momento dell'applicazione della legge, si mantenga questo clima di responsabilità per evitare appunto contrapposizioni e scontri.

Il secondo errore, a nostro giudizio, che è stato commesso è stato quello di aver voluto assegnare al disegno di legge al nostro esame troppi obiettivi: politica urbanistica, assetto del territorio, problema dei centri storici, dei canoni, dei contratti di locazione, risoluzione di problemi sociali, di distribuzione del reddito, problemi di politica eco-

nomica e generale, e così via. È evidente che tutti insieme questi obiettivi non potevano e non possono essere raggiunti da un unico disegno di legge e soprattutto da un disegno di legge che aveva il fine dichiarato di uscire dal blocco degli affitti e dalle continue proroghe dei contratti di locazione.

Ma questo tentativo di raggiungere con un solo disegno di legge una molteplicità di obiettivi ha richiesto un lungo lavoro di ricerca di pesi e contrappesi che ha reso complicata e macchinosa la normativa oggi al nostro esame.

Lo ha detto il collega Bausi poco fa, lo faccio anch'io: dobbiamo avere il coraggio di dire all'opinione pubblica che come legislatori siamo consapevoli di questa macchinosità, indicandone non dico le responsabilità, ma le cause. Infatti il rischio è grosso, onorevoli colleghi, e non vogliamo che una massa di gente già inquieta per innumerevoli problemi e per le prospettive non molto sicure del nostro futuro sia resa ancora più inquieta dall'impatto con il disegno di legge, indubbiamente complesso e difficile da applicare e da interpretare nei rapporti ormai assai tesi, come si sono andati via via creando in questi anni, tra inquilini e proprietari.

Dobbiamo tutti collaborare, Governo, Parlamento, forze politiche e sociali, amministrazioni locali, per aiutare gli interessati a superare la prima fase di applicazione della legge che sarà indubbiamente la più difficile.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, avevo detto all'inizio che non avrei fatto l'elenco delle battaglie vinte e delle battaglie perse.

Sarà il voto sui singoli articoli a chiarire meglio di ogni elencazione il nostro giudizio su questi punti. I colleghi già sanno, ma è opportuno in questa sede ricordarlo, per una dichiarazione fatta in sede di Commissioni congiunte nell'ultima riunione di venerdì, che noi non voteremo l'articolo 24, quello relativo appunto alle nuove costruzioni; non lo voteremo perchè riteniamo che sia stato un errore non voler restare nello spirito e nella lettera dell'accordo a sei perchè in quella sede fu riconosciuto che la prospettiva di un intervento dell'iniziativa priva-

ta in edilizia era una delle condizioni indispensabili per la soluzione del problema della casa. Interventi congiunti e coordinati dello Stato e dell'iniziativa privata, abbiamo detto. Ed abbiamo qualche preoccupazione che la formulazione di quell'articolo possa scoraggiare l'intervento dell'iniziativa privata che noi riteniamo indispensabile.

Il collega Cifarelli ed io preciseremo meglio sugli articoli più importanti di questo disegno di legge la nostra posizione ed il nostro voto e quindi a quel punto potremo anche registrare le battaglie vinte e quelle perse.

Posso concludere, onorevoli colleghi, dando testimonianza — forse lo potrebbero fare meglio gli altri colleghi — del nostro impegno su questo disegno di legge per dire come siamo stati tenaci nel difendere i principi e la operatività della legge. In alcuni casi abbiamo avuto successo, in altri no.

Il periodo transitorio previsto dalla legge consentirà a nostro giudizio di verificare la esattezza dei nostri rilievi e probabilmente — noi ce lo auguriamo — di indurre a quelle modifiche che oggi non si intende accogliere. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro*).

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Ne ha facoltà.

N E N C I O N I. Illustre Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, la situazione del settore edilizio è disperata sotto il profilo economico. Siamo in coma; in coma ed in una situazione disperata di produzione dovuta alle ragioni che sono state dette in questa Aula ormai concordemente da tutti gli oratori. Si è parlato di 44 proroghe del blocco degli affitti. Non so se siano proprio 44: ormai è diventato un luogo comune. Però ricordo che si cominciò nel 1934 con una riduzione del 12 per cento e il blocco degli affitti. Pertanto dal 1934 possiamo calcolare panoramicamente non tanto quante sono state le proroghe ma il danno al patrimonio edilizio, anche per colpa dei proprietari che non hanno monetizzato l'incremento di valore, impiegan-

dolo parzialmente nella manutenzione ordinaria e straordinaria degli stabili. È lo stesso errore, onorevole Ministro, che hanno fatto gli industriali tessili che nei momenti d'oro non hanno pensato alla ristrutturazione tecnologica degli impianti. Non hanno pensato che gli impianti sarebbero risultati obsoleti, con una crisi profonda come quella che attualmente attraversa anche il settore tessile.

Altre ragioni ci sono state: un pizzico di demagogia, ma soprattutto, per quanto concerne in modo particolare le case ai meno abbienti, una strana, incomprensibile atarassia del settore pubblico, rimasto inerte di fronte alle esigenze sempre crescenti, alla domanda sempre maggiormente crescente di questa categoria. Ricordo un episodio di qualche anno fa proprio per quanto concerne la sete di case in una grande città come Milano: cortei, manifestazioni popolari che si scaricarono con l'assalto al comune ritenendolo responsabile, come effettivamente era, della mancanza di costruzioni degli stabili.

Debbo aggiungere anche la cecità da parte di operatori economici che si sono adoperati per lunghi anni per la costruzione di stabili di lusso dimenticando la domanda pressante cioè le case per i meno abbienti specie nel periodo di inurbamento delle popolazioni meridionali. Le statistiche ci offrono cifre spaventose dell'emigrazione interna al Nord verso Torino, Milano, Venezia, che ha creato quella situazione che ben tutti conosciamo.

Il settore edilizio pertanto si è moltiplicato per le case non certo avvicinabili da parte dei meno abbienti con affitti elevatissimi. Si è creata così una strana situazione: da una parte una classe ingiustamente privilegiata di locatari con affitti bloccati, di famiglie che si sono mantenute per anni e si mantengono tuttora in appartamenti a bassissimo costo (a Milano, città che conosco bene sotto il profilo economico, ci sono al centro case civili, non certo popolari, con tutti i servizi, con quattro-cinque locali, per cui si paga ancora, con affitti bloccati, 120-150.000 lire l'anno), dall'altra famiglie (i gio-

vani cercano invano la possibilità di avere appartamenti) che devono fare i conti con offerte a prezzi sempre crescenti, vorrei dire lontani dall'esatta remunerazione del capitale investito, lontani non in difetto ma in senso inverso.

Ripeto, in sintesi, due categorie di privilegiati: da una parte la proprietà edilizia con queste richieste, dall'altra parte la classe dei « favoriti » dal blocco degli affitti. Ma malgrado questa situazione, malgrado la sete di alloggi, il settore si è mantenuto non all'altezza della domanda e anzi si è paralizzato in una crisi di struttura. E la crisi edilizia ha portato, come conseguenza, alla crisi negli altri settori dell'industria, perchè il settore edilizio è trainante. Ne è derivata una crisi profonda nel settore dei servizi, in quelli della carta, del legno, del mobilio, dove vi è una congiuntura caratterizzata da scarsità di ordini, da un basso ritmo di attività produttiva, da un livello di giacenze superiore alle esigenze della produzione in genere, della produttività aziendale e globale e della domanda finale.

Ho detto che il settore edilizio è trainante: è un vecchio aforisma che quando lavora l'edilizia tutto il settore industriale lavora, ma è la verità, perchè dalla siderurgia alla chimica, dalla carta al legno, al mobilio che fa parte del settore, tutto si mette in moto; ma fermatasi l'edilizia, oltre i particolari settori che hanno notoriamente subito (come le fibre tessili) la caduta verticale degli investimenti, tutta l'economia è in crisi.

Onorevoli colleghi, occorre — e questo è un dato favorevole dell'iniziativa presa — addivenire a percorrere due vie: da una parte incentivare il settore pubblico, dall'altra parte spezzare la filosofia del blocco che avrebbe creato immobilità nell'occupazione degli appartamenti.

Perchè questa situazione? Perchè a torto, onorevoli colleghi, si sente parlare di categorie contrapposte: la categoria degli inquilini, la « esosa » categoria dei proprietari. Ma in Italia c'è una particolare congiuntura edilizia per responsabilità di altri settori. Se il settore pubblico infatti avesse fatto una metà del suo dovere di fronte alle

esigenze della domanda di case, non saremmo oggi forse qui a discutere di una determinata realtà economica o della necessità di spezzare la filosofia del blocco che dura da decine e decine di anni e di addivenire alla dilatazione delle costruzioni edilizie. Siamo di fronte a dei dati statistici che ci danno una realtà diversa da quella che si rappresenta talvolta sotto il profilo meramente demagogico.

Abbiamo più del 50 per cento delle famiglie italiane che abitano in casa propria o hanno delle proprietà edilizie, il piccolo appartamento o il grande appartamento o lo stabile. E non è che il resto rappresenti, sotto il profilo di una dinamica sociale, l'inquilinato: no, perchè una quota del rimanente fruisce di un canone « politico », occupando case dell'Istituto case popolari, dell'INCIS e degli altri enti pubblici e parapubblici, o di facilitazioni specifiche concesse anche da grandi aziende industriali che hanno creato attorno agli stabilimenti case che non sono certo quei dormitori che una volta erano approntati nell'interno degli stabilimenti, ma sono case unifamiliari o bifamiliari di particolare conforto. Rimane forse solo (non voglio azzardare delle statistiche) un 20 per cento che ha veramente un'esigenza assolutamente improrogabile di appagamento della domanda.

Pertanto si imponeva, onorevoli colleghi, un provvedimento legislativo — quante volte da questi banchi l'abbiamo chiesto! — che disciplinasse le locazioni. E siamo arrivati ultimi nel mondo occidentale, dopo la Germania, la Francia, gli Stati Uniti. Ma basta l'esempio della vicina Svizzera in cui la legge sull'equo canone è stata a suo tempo varata ed è stata anche sottoposta invano a *referendum* abrogativo; la proposta di abrogazione è stata respinta due mesi fa. Si è detto: segno di maturità dei cosiddetti inquilini, segno di maturità dei proprietari. Come al solito noi arriviamo sempre in ritardo in tutte le cose, e siamo arrivati in ritardo anche con la legge sull'equo affitto (per non dire equo canone che non dice nulla); siamo arrivati in ritardo e probabilmente male; siamo arrivati in ritardo anche

perchè questo provvedimento incide su una situazione economica pesante, incide in un momento in cui l'industria soffre di una crisi di struttura e di una crisi congiunturale che aggrava la situazione; interviene in un momento in cui vi è disparità di trattamento tra i vari aggregati economici, vi è una discrasia tra la rendita monetaria nominalistica del denaro e la rendita nominalistica e non reale della proprietà edilizia, della proprietà terriera; in un momento in cui tale discrasia porta dei giudizi negativi o positivi secondo l'ottica. Ma vi è una realtà che è sentita anche se le apparenze sembrano, come una droga, appagare i desideri di coloro che vivono di illusioni. Il denaro liquido sembra oggi avere una rendita consistente, mentre la mano adunca dell'inflazione ogni anno non abbate alla base solo la rendita ma scava in profondità sulla entità del capitale. E coloro che si lamentano talvolta della povera rendita della proprietà edilizia (ecco la discrasia di carattere generale) dimenticano l'incremento di valore crescente, che può non apparire ma che nella realtà economica vive e prospera (per usare un termine non tecnico ma giornalistico).

In questa discrasia, in questa realtà economica instabile si inserisce questo provvedimento. Ecco perchè noi, che ci diciamo contrari alla soluzione adottata in concreto, non eravamo certo contrari in astratto alla soluzione che si doveva adottare perchè si sentiva la necessità di un provvedimento per l'equo affitto.

Noi non facciamo bollettini di guerra o elencazioni di benemerenze; abbiamo cercato come sempre di fare il nostro dovere, di portare un contributo disinteressato, profondo in ogni momento di questa discussione. E — ripeto — cercheremo ancora di portare il nostro contributo perchè noi siamo animati — e spero ciascuno di voi — dal desiderio di raggiungere l'interesse della collettività. Noi non possiamo fare dei paragoni sotto il profilo sociale, economico o politico, per esempio, tra l'Italia e la Germania, dove si è adottato un sistema che avevamo più volte suggerito, con i finanziamenti delle *Sparkassen* specifici per l'edilizia, ciò che ha favorito il

dilatarsi del patrimonio edilizio. Non si è adottato il sistema inglese o quello americano né il sistema francese; non si è adottato il sistema svizzero che, probabilmente, nel nostro paese non era applicabile, perchè l'equo canone, per quanto concerne la vicina Confederazione svizzera, è di una semplicità per noi esasperante. Quell'articolo 24 che molti hanno criticato è alla base del sistema svizzero: il costo viene imposto dallo Stato con tutte le garanzie che una piccola e ordinata confederazione può offrire, viene stabilito un canone molto remunerativo per la proprietà edilizia e la confederazione interviene accollandosi una parte di questo canone. Da noi non era concepibile, anzi quando si è parlato del fondo sociale si sono sollevate giuste critiche. Non si doveva creare un nuovo carrozzone; non si dovevano creare degli apparati; non si dovevano creare categorie di persone stabilmente iscritte in elenchi dei titolari del diritto di percepire a carico dello Stato parte del canone di locazione. Ma noi siamo andati oltre con una decisione che non possiamo non criticare, perchè si è stabilito un prezzo che l'attuale stesura del disegno di legge dice « convenzionale » (il termine appartiene ad un residuo passivo del vecchio disegno di legge del Governo in cui era prevista la convenzione tra le parti), mentre al contrario è un prezzo calcolato con un determinato criterio, con previsione di incentivi, disincentivi, di parametri in aumento e parametri in diminuzione, creando una situazione che sarà fonte, onorevole Ministro, questo lo vedo in prospettiva, di controversie che paralizzaranno veramente i benefici che scaturiscono da un criterio che era illuminato in partenza da responsabile saggezza. Perchè sono avvocato, detesto le fonti di creazione della litigiosità, malgrado che si sia creato un sistema — come il procedimento del lavoro — agile nella sua dinamica. La litigiosità in questi casi produce il ricorso necessario a perizie e quindi lunghi procedimenti di accertamento. Potevamo certo con un sistema molto più aderente alla realtà evitare tutto questo, lasciando alla discrezionalità delle parti di tutelare i reciproci interessi. Per fa-

re qualche esempio, fra le piccole cose che saranno fonti di lite, di controversia, la cosa più banale è la misura della superficie dell'unità immobiliare. Si è voluto far ricorso alla superficie effettivamente offerta al conduttore e pertanto si sono eliminati i muri esterni, cioè la superficie perimetrale che era la cosa più semplice. Ma non è bastato (e qui veramente è la demagogia imperante che ha travolto anche le menti più aperte), si sono dovuti togliere dal calcolo anche i pilastri ed i tavolati interni.

Onorevoli colleghi, mi sono fatto carico di domandare informazioni in proposito a dei tecnici costruttori i quali hanno espresso il parere circa la macchinosità di accertare, con assoluta precisione, l'ingombro dei muri interni. La superficie perimetrale è pacifica, è di immediata percezione. La superficie che riflette l'unità immobiliare oggetto di locazione, cioè la superficie effettiva interna, avrebbe potuto essere calcolata agevolmente, tolta l'incidenza dei muri esterni che, almeno per le vecchie case, da un certo spessore si vanno assottigliando ai piani più alti; si tratta di un calcolo semplice anche se richiede attenzione ed impegno. Ma sottrarre dal calcolo i tavolati interni significa porsi di fronte a un problema non dico insolubile ma che comporta calcoli che saranno approssimati in ogni caso. Il senatore Basadonna, anche se è ingegnere, non è della mia opinione, ma io ho trovato dei tecnici che mi hanno confermato quanto ho detto, anche perchè i tavolati interni sono diversi da unità ad unità e non si possono fare dei calcoli secondo determinati *standards*. Infatti i tavolati interni mutano secondo le esigenze di colui che abita l'appartamento e secondo i capricci dell'architetto.

Ci troveremmo a dover fare dei calcoli continui. Ma il problema non è solo questo: il fatto è che siamo nell'impossibilità di calcolare l'incidenza di determinati stati di fatto poichè si stabilisce che la vetustà incide con un determinato coefficiente, ma si stabilisce anche che quando ad un determinato momento si sia trasformato l'immobile o si siano fatti dei lavori di restauro o si siano inseriti degli impianti non si parte

più per il calcolo dall'anno di costruzione dell'immobile, ma dall'anno in cui si sono operati questi lavori di rifacimento.

Onorevoli colleghi, prendete uno stabile del 1910 (si tratta del mio anno di nascita) e fate l'ipotesi che nel 1935 vi si sia installato l'impianto di riscaldamento e di acqua calda. Lo stabile è rimasto vetusto come era. Senatore Bausi, da che anno partiamo, dal 1910 o dal 1935? E allora che significato ha quella norma? Ecco la difficoltà, ecco le ragioni di ottica diversa, ecco le ragioni di liti che possono scaturire e che scaturiranno perchè gli interessi contrapposti e le differenze sono troppo grandi! Quando lo stabile è stato ristrutturato, ad esempio, con l'impianto di riscaldamento, è evidente che, data la norma esistente che dà questa possibilità, il locatore tenti ogni sforzo per collocare la vetustà dal 1910 al 1935, data di inizio della valutazione del coefficiente che deve diminuire quello che non è il valore « convenzionale » ma il valore ottenuto attraverso il metodo previsto dalle norme.

Avremmo dovuto invece — e abbiamo cercato di raggiungerlo attraverso la modifica di alcune norme — far sì che la scrittura contrattuale contenesse l'accertamento della valutazione cioè la riconosciuta rispondenza dei dati di valutazione alla realtà. Siamo di fronte ad un numero infinito di coefficienti e — così dicono coloro che si sono adoperati nel calcolo combinatorio — siamo di fronte a circa 90.000 combinazioni. Pertanto — questa è la mia tesi per questo settore — veramente la litigiosità contrasterà l'obiettivo che avrebbe dovuto raggiungere questo provvedimento, quello cioè di creare nel settore edilizio rapporti tra locatori e conduttori con un preciso riferimento ad una realtà, ad una disciplina giuridica. Questo preciso riferimento è invece distorto, confuso, opinabile e non porterà certo al raggiungimento di quell'obiettivo che era soprattutto nei nostri intendimenti.

Questo disegno di legge contiene soluzioni positive come quella che noi abbiamo proposto, e rivendichiamo questa nostra priorità di intenti, di proponenti e di azione: quella di cancellare le commissioni po-

liticizzate e di affidare al magistrato la soluzione delle necessarie controversie. Per quanto concerne poi le case di nuova costruzione, non ci siamo aggregati alla canea urlante contro determinate questioni che non esistono nella realtà: il famoso articolo 24 per noi va benissimo, anzi debbo dire che è molto più esatto quanto scaturisce da questo articolo per le costruzioni posteriori al 1975 di quanto possa venire dal metodo di calcolo delle vecchie costruzioni. Infatti nell'articolo 24 vi è una dinamica positiva diretta al futuro con aggiornamenti annuali, per le vecchie costruzioni vi è una staticità valutativa che è molto difficile comprendere a fondo dal punto di vista tecnico e dal punto di vista giuridico.

Non disperiamo che di fronte ad un esame approfondito, come sarà in questa Assemblea, si potrà arrivare a correggere degli errori poichè il testo (di cui nessuno ha voluto assumere la paternità; si è detto che è figlio di molti padri), nato dal compromesso, presenta delle situazioni che richiedono, onorevoli colleghi, se non la correzione in questa Aula, in questa occasione, per lo meno degli aggiustamenti successivi perchè l'esperienza dovrà mostrare, e non potrà che mostrare, quanto alcuni errori o alcune situazioni, frutto di compromesso, siano negativi per gli scopi che il provvedimento si doveva porre.

Ho parlato di spezzare la filosofia negativa del blocco dei fitti; ma vi è un obiettivo che è molto più importante: è l'obiettivo della moltiplicazione delle case, cioè l'obiettivo di venire incontro alla domanda con affitti equi che siano la remunerazione del capitale impiegato, anche se il settore pubblico dovrà intervenire pesantemente perchè è uno dei modi di venire incontro alla qualificazione della spesa pubblica. Ci troviamo, infatti, di fronte anche a questo problema. Abbiamo criticato la paralisi del settore pubblico in questo momento — ecco l'altro errore — in cui non conosciamo ancora il *deficit* del settore pubblico, tanto che si è paralizzato in questa Assemblea la valutazione del bilancio dello Stato. Si è parlato di un *deficit* sommerso; si è parlato di un *deficit* sponta-

neo; si è parlato della gestione dei residui passivi e si è parlato di un *deficit* programmato soprattutto in armonia con il tetto stabilito con la lettera di intenti famosa; ma noi siamo ancora in questa Assemblea, al 5 dicembre, ad aspettare quello che doveva esserci fornito il 30 settembre, cioè il bilancio dello Stato. Avessimo la copertina, sarebbe un adempimento costituzionale! Ma la copertina contiene delle cifre e noi quelle cifre non abbiamo. Infatti coloro che hanno le leve in mano come il Ministro del tesoro (non parlo del Ministro del bilancio perchè si chiama Ministro del bilancio ma al bilancio è estraneo) ci hanno fatto presente che dovrà essere ristrutturato e siamo in attesa del giorno 10 probabilmente per cominciare. Ma quello che è certo è che la spesa del settore pubblico è a livelli non mai raggiunti, ed oggi che ci sarebbe stato bisogno di venire incontro ai meno abbienti con la produzione di case, soprattutto da parte del settore pubblico, ci troviamo anche paralizzati da dei limiti che non possono essere superati. Ed ecco, io ritorno all'inizio. Siamo dinanzi all'esame di un provvedimento in un momento in cui tutte le condizioni sono sfavorevoli, con tensioni di carattere sociale e fabbriche e industrie un tempo generosissime (magari con la politica dei bassi salari, ma generosissime almeno per quei bassi salari) che oggi chiudono i battenti o non pagano o si rivolgono alla cassa di integrazione guadagni, creando maggiori tensioni sociali e, quello che è più grave ancora, non alimentano il soccorso previdenziale con la costruzione ancora di case per i lavoratori.

Ecco, onorevoli colleghi, le nostre osservazioni e le nostre perplessità di fronte a questo provvedimento che, addentratosi nei particolari, forse ha oscurato quella luce che lo doveva illuminare per le conseguenze che doveva avere sui rapporti stanchi portati avanti da lontano tra i cosiddetti proprietari e il cosiddetto inquilinato. Soddisfare l'esigenza di una casa per tutti a prezzo che non incida sul salario, che non incida sul reddito individuale in maniera destabilizzante: ecco, onorevole colleghi, quello che

doveva essere e quello che mi auguro possa essere questo provvedimento attraverso ripensamenti, attraverso abbandono di posizioni negative, attraverso un realismo di analisi, attraverso una approfondita analisi delle condizioni per evitare che tutto si trasformi in controversie e che la magistratura, ormai già molto avanti nel presentarsi arbitra di situazioni probabilmente più grandi della magistratura stessa, sia anche l'ago della bilancia della pace sociale e del diritto alla casa. (*Applausi dallo destra e dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E. È iscritto a parlare il senatore Crollalanza. Ne ha facoltà.

C R O L L A L A N Z A. Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, ad un anno di distanza dalla presentazione al Parlamento del disegno di legge del Governo sulla disciplina delle locazioni degli immobili urbani e ad alcuni mesi di distanza dalla sospensiva della discussione, iniziata in quest'Aula, del testo che le Commissioni congiunte avevano modificato ed approvato a maggioranza, ci troviamo ora di fronte a un nuovo testo, che risulta non limitato ai nitocchi dei famosi tre nodi che, sciolti, determinarono le proteste dei colleghi dei Gruppi di sinistra per un presunto colpo di mano, che sarebbe stato compiuto dal centro e dalla destra; a un nuovo testo sul quale si è lusinggiato, in revisione, con modifiche più vaste di quello precedente.

Tutto ciò non è avvenuto con le procedure ordinarie, previste dal Regolamento e dalla tradizione parlamentare, che vuole che, allorché si decide la sospensiva della discussione di un disegno di legge, siano le Commissioni competenti a riesaminare i motivi che l'hanno prodotta e, in conseguenza, ad adottare le opportune modifiche per il suo ritorno in Aula, ma attraverso una procedura interpartitica di un minivertice da parte degli esponenti del cosiddetto arco costituzionale. Si è avuta quindi la convocazione delle Commissioni riunite 2ª e 8ª, ma per una semplice formalità, per prendere

atto del lavoro svolto al di fuori delle sedi competenti fissate dalle norme che regolano l'attività legislativa del Senato.

Ormai si può dire che questo modo di procedere va purtroppo consolidandosi e, se desta proteste, non meraviglia perchè i sei partiti della maggioranza di sostegno del Governo continuano a mettersi d'accordo sui vari disegni di legge e al Parlamento non rimane che mettere lo spolverino, screditandosi sempre più.

La gestazione per realizzare l'accordo tra tali partiti sul nuovo testo è stata evidentemente quanto mai laboriosa, se si è protratta per vari mesi, in una specie di braccio di ferro, e se ha reso necessaria la presentazione e approvazione di un decreto-legge di nuova proroga del blocco dei fitti.

La conoscenza del nuovo elaborato e delle modifiche più significative in esso contenute, tra le quali emergono la percentuale del 3,85 per cento sul valore dell'immobile locato, in luogo del 3 per cento del testo governativo e del 5 per cento che era stato approvato dalle Commissioni congiunte nel luglio scorso, nonché l'indicizzazione dei fitti in base al costo della vita, in misura del 75 per cento della variazione dell'anno precedente, che si raggiungerà, per altro, solo nel 1982, — mentre nessun aumento vi sarà nel 1978 e nel 1979 e soltanto il 20 per cento nel 1980 e il 60 per cento nel 1982, quindi soltanto nell'ultimo anno del quinquennio — hanno prodotto generalmente impressioni sfavorevoli nella stampa non asservita e nell'opinione pubblica.

La realtà è che questo nuovo testo del disegno di legge non incoraggia certo le nuove costruzioni. Sono, infatti, rimasti scontenti sia gli inquilini sia i proprietari degli alloggi, particolarmente i proprietari dei piccoli appartamenti, costruiti molto spesso con i risparmi di modesti lavoratori, che facendo sacrifici sono riusciti a realizzarli per usufruirne personalmente o per ricavarne una rendita, sia pure relativa, per sé o per i propri figli. Commenti critici sono stati espressi anche da organizzazioni o associazioni interessate al problema e da alcuni sindacati.

La Confedilizia esprime critiche pesanti « per i valori base non rispondenti alla realtà e per alcuni meccanismi perversi » — è la espressione precisa usata — « che se non eliminati porterebbero l'equo canone ad iniquità peggiori del blocco dei fitti, considerato anche che quasi il 90 per cento delle case date in locazione è di proprietà di piccoli e medi risparmiatori, i quali spesso sono in condizioni economiche più disagiate di quelle dei propri inquilini ». Questa è la realtà. Vi sono casi particolarmente significativi. A Milano sussistono ancora appartamenti di 4 o 5 camere — lo ha dichiarato poc'anzi il senatore Nencioni — tenuti in fitto per 120.000-150.000 lire l'anno, quindi a cifre veramente irrisorie. La Confedilizia ha rilevato, inoltre, che la percentuale maggiore di case bloccate appartiene a pensionati o a lavoratori italiani all'estero, il cui reddito attuale è insufficiente a soddisfare le più elementari esigenze della vita.

L'UPI e la SIOPIR (si tratta di due organizzazioni di piccoli proprietari) esprimono logicamente un giudizio assolutamente negativo, considerando anch'esse il nuovo disegno di legge, quindi il cosiddetto equo canone, peggiore del blocco dei fitti. Anche da parte dei commercianti vi sono reazioni critiche: assolutamente sfavorevoli da parte della Confesercenti; favorevoli per poche norme, ma contrarie per il resto da parte della Confcommercio.

Tra i sindacati vi è la Fillea CGIL, i cui segretari, mentre approvano alcune norme, dichiarano di non poter assolutamente concordare con le altre. E ciò appare in contrasto con l'atteggiamento del Gruppo comunista, che è stato quello che si è più di ogni altro battuto per i bassi livelli degli aumenti dei canoni di affitto.

L'ANCE (Associazione nazionale dei costruttori) per bocca del suo presidente, onorevole Perri, afferma che il disegno di legge così come si presenta, a seguito delle modifiche apportate al testo precedente approvato nelle Commissioni congiunte nel luglio scorso, non solo rappresenta una punizione al risparmio investito nell'edilizia, ma anche una aggressione inconsulta contro l'at-

tività edilizia e gli altri trenta settori industriali che la integrano. Aggiunge inoltre che se l'equo canone si è rivelato una necessità per la carenza di case e per alcune norme in esso contenute, non incoraggia certo i risparmiatori a comprarle e i costruttori a farle; nè i nuovi miliardi destinati all'edilizia pubblica possono assicurare il fabbisogno

previsto di 300.000 costruzioni all'anno, perchè per raggiungere tale traguardo occorrono investimenti per più di 10 mila miliardi; quindi mancano gli altri 9.000 miliardi che l'iniziativa privata non è certo disposta ad investire a fronte di norme come quelle consacrate nel disegno di legge per l'equo canone.

Presidenza del vice presidente VALORI

(Segue CROLLALANZA). Prevede, quindi, in conseguenza, quasi non fosse già preoccupante allo stato attuale, una ulteriore disoccupazione nel settore edile o nei settori ad esso collegati di circa duecentocinquanta mila altri lavoratori.

Ma giudizi o riserve sono stati espressi anche nel settore dei partiti, come emerge da alcune dichiarazioni, che sono state rese da esponenti politici dei vari Gruppi alla stampa e che sono state riprodotte anche dalla catena dei giornali che sostengono l'attuale Governo: i liberali si sono dichiarati assolutamente contrari al disegno di legge, così com'è nel suo complesso e nella sua articolazione. Repubblicani e socialisti, sia pure partendo da diversi punti di vista, hanno anche essi espresso alcune riserve; il che sta a dimostrare che l'accordo raggiunto rappresenta solo uno strumento per uscire fuori da una situazione alquanto pericolosa nella fase attuale della situazione politica. Una conferma al riguardo è data da una dichiarazione particolarmente importante, espressa dal capogruppo della Democrazia cristiana, senatore Bartolomei, il quale ha tenuto a precisare che «il disegno di legge non è quello che il suo partito voleva, ma il sofferto compromesso, al punto in cui si era giunti e che non aveva alternativa». Il che praticamente sta a significare, a mio avviso, che vi sono delle riserve per un'eventuale modifica della emananda legge, dopo un periodo sperimentale, nella eventualità di una diversa situazione politica.

Questi in sintesi i giudizi delle organizzazioni più interessate e gli atteggiamenti dei partiti politici e di alcuni sindacati a fronte alle innovazioni apportate al testo del disegno di legge, dopo la sospensiva avvenuta in Aula, prima delle ferie estive e la ripresa della discussione tra gli opposti schieramenti, all'infuori della sede competente.

Onorevoli colleghi, questo disegno di legge se vuole rappresentare, con l'istituzione dell'equo canone, una fase transitoria tra la cessazione del regime del blocco dei fitti e l'auspicabile non lontana liberalizzazione del mercato degli alloggi; se, nel contempo, vuole adempiere al disposto della Corte costituzionale — la quale, con sentenza n. 225 del 12 novembre 1976, richiamandosi ai precetti già indicati nell'articolo 1 della precedente legge n. 841 del 1973, riconoscendo la funzione sociale della proprietà, ha auspicato una conciliazione tra i contrapposti interessi dei locatori e dei conduttori, mediante un armonico congegno di limiti ai quali non può essere peraltro consentito di spingersi fino al segno di vanificarne il godimento — è evidente che ci fa obbligo di verificare che il provvedimento legislativo non assuma contenuti che si rivelino in pieno contrasto con tali finalità.

Ebbene, un attento esame del disegno di legge, così come è stato modificato dal miniverbo dei partiti della maggioranza, non può nè deve prescindere dalla verifica dei suoi aspetti fondamentali per accertare che essi siano non solo in aderenza con i motivi

stessi che hanno reso necessaria l'istituzione del meccanismo dell'equo canone, dopo la cessazione dei vari rinnovi del blocco dei fitti, ma che non vi siano, ciò che non è meno importante, nella sua articolazione, più accentuati motivi di scoraggiamento per la ripresa edilizia, caduta in questi anni, in un crescente regresso, non soltanto nel settore pubblico ma, ciò che è più grave, anche in quello privato, già prevalente ed attualmente stagnante.

È noto, infatti, che il settore dell'edilizia residenziale, espressione della iniziativa privata — che è stato sempre quello che ha dato il maggiore contributo alle costruzioni accessibili al ceto medio ed anche popolare — ha normalmente realizzato dall'80 all'83 per cento degli alloggi, a fronte, nel migliore dei casi, negli anni buoni, di quel 20 per cento che veniva realizzato dall'edilizia pubblica e che, purtroppo, è sceso negli ultimi anni a cifre sempre più modeste, fino al limite bassissimo del 3 per cento.

Ove perdurasse la crisi nel settore edilizio, è chiaro che l'equo canone non risponderebbe più ad una funzione limitata nel tempo, ma diverrebbe in sostanza, sia pure con attenuazioni o con diversa articolazione, uno strumento che sostanzialmente, ben camuffato, riprodurrebbe il blocco dei fitti. Il conseguente aggravarsi della crisi edilizia peggiorerebbe sempre più la situazione degli aspiranti ad un alloggio; di chi oggi ne è privo o vive in coabitazione, ma anche degli stessi attuali inquilini, i quali solo verificandosi una larga disponibilità di abitazioni sul mercato eviterebbero ulteriori inevitabili aumenti nel costo delle loro pigioni.

È evidente poi che quando fosse non dico già saturo il mercato edilizio, ma quando avesse raggiunto già uno sviluppo notevole, molti degli attuali conduttori, particolarmente dei ceti meno abbienti, che vivono in stamberghie o in bassi, come avviene nei molti centri del Mezzogiorno, avrebbero la possibilità di ottenere un alloggio più confacente a un minimo di esigenze di vita civile. Quindi, nell'interesse stesso degli attuali inquilini, condizione essenziale è che l'attività edilizia non si fermi ma riprenda il suo ritmo di attività.

La crisi edilizia, oltre che per cause di carattere generale, si è accentuata sempre più per una errata politica di Governo, specie dopo l'avvento del centro-sinistra, durante il quale sono state sfornate leggi a sfondo prevalentemente demagogico, a cominciare dalla 167, nella sua prima stesura, contenente norme, che sono state poi corrette a seguito di sentenze della Corte costituzionale. È da ricordare, inoltre, che avvalendosi di tale legge, parecchi Comuni, specialmente nei grandi centri, hanno vincolato, riservandole all'edilizia pubblica, eccessive superfici, poi solo in parte utilizzate, per cui le modeste aree disponibili sono salite a prezzi favolosi, a danno dell'edilizia privata, provocando l'alto costo delle costruzioni.

Non meno dannosa e per giunta inoperante — come noi avevamo previsto, ciò che è consacrato agli atti parlamentari — si è rivelata la legge Lauricella n. 865, alla quale si è aggiunta, in questi ultimi tempi, la cosiddetta legge Bucalossi, numero 10 del 28 gennaio 1977, che poc'anzi il collega Bausi ha illustrata in modo particolare, concepita ed articolata (onorevole Ministro, lei non conosce abbastanza il suo personale) dalla ben nota fonte demagogica del suo Ministero; legge quest'ultima che, così come quella Lauricella sul diritto di superficie, ha contribuito ad accentuare la crisi edilizia che da alcuni anni si è abbattuta sull'Italia. Si tratta di una sequenza di leggi sbagliate nell'impostazione, atte non ad incrementare, ma a scoraggiare l'investimento del risparmio nelle costruzioni abitative. La legge Bucalossi, infatti, sostituendo, come è noto, alla licenza edilizia la concessione ad edificare, contiene una serie di norme veramente sconcertanti e che aggravano il costo di costruzione, oltre che per le infrastrutture di urbanizzazione, anche per la notevole percentuale da corrispondere al comune sul costo dell'opera, e determinano tempi lunghi per l'iter stesso di concessione.

Ma a prescindere dai tempi lunghi e dalle condizioni previste per ottenere la concessione, sta di fatto che per la notevole percentuale da corrispondere al comune sul costo dell'opera, in base alla sua progettazione,

si determina una ripercussione sfavorevole sia sulle iniziative edilizie dei singoli tradizionali risparmiatori, sia sui costruttori, profilandosi per gli uni e per gli altri, in conseguenza dei più alti costi e della sproporzione dei relativi redditi, gestioni certamente antieconomiche.

Qual è la situazione allo stato attuale del settore edilizio ed in modo particolare dell'edilizia pubblica? Ho alcune cifre significative, che meriterebbero di essere sottolineate. Ricorderò solo che esso in Italia non ha mai superato negli anni migliori del dopo guerra il 15 o il 20 per cento; mentre l'80-85 per cento è stato sempre coperto dall'iniziativa privata.

Secondo uno studio della CEE risulta, inoltre, che sul totale delle costruzioni realizzate nel 1974 in Italia solo il 7,1 per cento si può attribuire all'edilizia pubblica e a quella sovvenzionata, mentre la percentuale — ed è una cifra che non corrisponde alla realtà di questi ultimi anni — raggiunge il 48 per cento nella Gran Bretagna, il 45 per cento nel Belgio, il 39 per cento nel Lussemburgo, il 75 per cento nell'Olanda, il 71 per cento nella Francia e il 97 per cento nell'Irlanda. Beata l'Irlanda!

Ma se la percentuale dell'edilizia abitativa pubblica è stata costantemente modesta in Italia, purtroppo, per le ragioni che ho già esposto, essa non trova compenso, come per il passato, nella iniziativa privata, che è andata sempre più ridimensionandosi. Gli istituti delle case popolari, per quanta buona volontà ci mettano, non sono attrezzati in modo adeguato per poter utilizzare completamente gli stessi fondi che sono messi a loro disposizione, specialmente dopo aver assorbito — ed è stato un errore — l'attività dell'INCIS e della GESCAL.

È da aggiungere, infine, che tali istituti non sono incoraggiati a sviluppare la loro attività, stante la larghissima morosità che caratterizza le gestioni degli alloggi popolari. Sono tutti fattori che giustificano tale situazione e la caratterizzano. È da prevedere anche che l'edilizia pubblica non riprenderà il suo slancio, che sarà sempre relativo, se continuerà l'ascesa dell'alto costo del denaro,

dei materiali, della mano d'opera e quindi l'impossibilità di porre a disposizione dei ceti meno abbienti fitti adeguati alle loro possibilità. La crisi naturalmente finirebbe con l'aggravarsi ove non venissero corretti i motivi ostativi contenuti nel disegno di legge che stiamo discutendo.

È necessario quindi adottare adeguati provvedimenti legislativi per la ripresa dell'iniziativa privata. Questo disegno di legge tenga dunque nel dovuto conto gli articoli 42 e 47 della Costituzione, che ne riconoscono la funzione sociale, favorendone anche l'accesso del risparmio popolare. Si consideri al riguardo che, in Italia, vi sono ben 5 milioni di piccoli proprietari che rappresentano il 90 per cento dell'intero patrimonio immobiliare della nazione e inoltre che una notevole parte di essi hanno effettuato tali realizzazioni con notevoli sacrifici per assicurare un alloggio alla loro famiglia o una rendita integrativa, dopo la cessazione del lavoro, e per destinarlo successivamente ai propri figli.

Non si dimentichi poi, sempre per le ripercussioni sfavorevoli che il disegno di legge in esame può provocare fatalmente nel settore dell'edilizia abitativa, che si è scesi dai 400.000 appartamenti che mediamente si realizzavano ogni anno tra edilizia pubblica e privata, a soli 170.000 alloggi nel 1976, e che le previsioni dell'anno in corso non superano le 140.000 unità, di cui una larga percentuale è costituita dalla doppia casa, cioè dalla casa in montagna o al mare. Quindi una parte notevole di tali realizzazioni non soddisfa le esigenze di chi è in cerca di una casa in città, specialmente nelle megalopoli dove più vivo se ne manifesta il bisogno.

Se dunque con l'equo canone non si raggiunge un giusto e valido equilibrio tra gli interessi legittimi dei conduttori, specialmente dei meno abbienti, e quelli non meno legittimi dei locatori, particolarmente dei piccoli proprietari, non soltanto si verrà meno al dettato costituzionale, ma si accentuerà sempre più la sfiducia agli investimenti nell'edilizia residenziale sia da parte dei privati che delle ditte costruttrici.

Al riguardo è da aggiungere che qualsiasi ulteriore provvedimento mirante a stimolare, con contributi e crediti agevolati, nuove costruzioni di case non sottrarrà alcun effetto se non si dimostrerà comprensione per le lesioni inferte in decine di anni alla proprietà immobiliare, la quale, a prescindere da ogni altra considerazione, deve innanzitutto offrire garanzia di sicurezza nel domani, cioè dare la certezza nell'avvenire che oggi, invece, desta preoccupazioni per il disordine in tutti i campi che regna nella Nazione e nella situazione politica che appare sempre più caratterizzata verso il compromesso storico. Ora finché la situazione politica rimane quella che è, premettata verso un ulteriore peggioramento, quattrini da impiegare, da parte della iniziativa privata, nelle costruzioni edilizie, non ne verranno fuori.

Esposte le suddette considerazioni di carattere generale, devo ricordare che il testo del disegno di legge, precedente all'attuale, aveva modificato, migliorandole, le norme di quello presentato dal Governo, in sede delle Commissioni congiunte 2ª e 8ª. In una lunga sequenza di sedute, dopo ampi dibattiti e anche vivaci contrasti, si era riuscito a realizzare, finalmente, un accordo tra i Gruppi, all'infuori dei famosi tre nodi, i quali furono sciolti e risolti a maggioranza di centro-destra, nell'ultima seduta, trovando l'opposizione però da parte dei gruppi di sinistra che considerarono tra vive proteste il voto espresso addirittura come un colpo di mano. I tre nodi riguardavano la percentuale di maggiorazione sul canone di locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione, la revisione del canone in base alla indicizzazione e le commissioni di conciliazione.

Con le modifiche apportate a maggioranza la percentuale sul canone fu elevata dal 3 per cento indicato dal Governo e voluto dalle sinistre al 5 per cento; fu eliminata la riduzione di un terzo alla revisione biennale del canone e furono soppresse le commissioni di conciliazione, demandandone la competenza al magistrato.

Non dimentico — mi sia consentito questo ricordo — che allorché si apprese che le Commissioni congiunte a maggioranza di centro-destra si accingevano a varare il testo da sottoporre all'Assemblea fu chiamato d'urgenza il capogruppo del Partito comunista, senatore Perna, il quale giunse affrettatamente nell'aula delle Commissioni col volto agitato e rivolgendosi al relatore, senatore De Carolis, al quale ero vicino di posto, con tono minaccioso ebbe a dichiarargli: « Allora rompiamo! »

Al riguardo è da considerare che, non potendosi ritardare oltre la stesura definitiva del provvedimento legislativo da sottoporre all'Assemblea, anche per le sollecitazioni che pervenivano giustamente da parte della Presidenza del Senato, fu giocoforza, non essendosi raggiunto ancora l'accordo sui tre nodi, arrivare alla loro votazione.

Se il nuovo testo ritornato all'esame di questa Assemblea, dopo la sospensione della discussione avvenuta prima delle ferie estive, è in gran parte migliorato, esso peraltro, a mio avviso, è tuttora sproporzionatamente lungo, artificioso e macchinoso, di non agevole comprensione, non solo per il grosso pubblico, ma praticamente per le stesse persone che ne sono interessate, cioè per gli affittuari e i proprietari. Permane infatti una delle più tipiche caratteristiche di tale artificialità, stante l'eccessivo numero dei parametri e dei coefficienti necessari per giungere alla determinazione del valore locativo dell'immobile locato e quindi del canone. La norma precisa al riguardo: « Il valore locativo è costituito dal prodotto della superficie convenzionale dell'immobile per il costo unitario di produzione del medesimo, che è pari al costo base moltiplicato per i coefficienti correttivi in seguito indicati ». Per determinare la superficie convenzionale si dovrà dunque tener conto della somma dei vari coefficienti, quindi delle percentuali di superficie, delle autorimesse singole o multiple, dei posti macchina, dei balconi, delle terrazze, delle cantine, degli accessori vari, del verde in godimento esclusivo o in uso condominiale. Si dovrà ancora procedere a detrazione per i vani aventi altezza inferiore

a metri 1,70 e procedere a tutta un'altra serie di rilievi e di accertamenti che presuppongono, per l'eventuale accordo tra le parti, l'incarico ad un geometra affinché faccia tutti questi calcoli per mettere in condizioni di certezza di valutazione sia il proprietario che l'inquilino.

Bisognerà poi tener conto, per gli immobili, la cui costruzione è stata ultimata entro il 31 dicembre 1975, del costo base a metro quadrato nonché di due fasce: una di lire 250 mila per gli immobili dell'Italia centrale e settentrionale e una di lire 225.000 per quelli delle regioni centro-meridionali ed insulari. Tale taglio netto sembra assurdo ed ingiusto, perchè, per esempio, mentre il valore per metro quadrato nelle città di Bari o di Napoli è da ritenere non inferiore a quello di Milano, quello del Friuli o di altre zone del nord e del centro, dichiarate per legge depresse, non è certo superiore all'altro della Lucania o della Calabria! Come si fa, allora, con una sciabolata di questo genere a legiferare? Ciò creerà delle nuove sperequazioni (come se già non ce ne fossero di notevoli) tra il Nord e il Sud, nonché dei giustificati ulteriori motivi di lagnanza del Sud verso il Nord, considerato che le distanze tra le due parti del territorio nazionale invece di accorciarsi aumenteranno.

Tale illogicità non è ancora sufficiente per valutare la macchinosa normativa del disegno di legge al nostro esame onde determinare il valore locativo degli alloggi, perchè bisognerà far ricorso anche a vari coefficienti correttivi del costo base, in relazione alla tipologia, alla categoria catastale, alla classe demografica e a numerosi altri dati di valutazione.

Alcuni di tali coefficienti appaiono oltre che macchinosi anche anacronistici e non contribuiscono certo a rendere agevole l'accertamento del valore locativo. Illogica è per esempio la riduzione degli incentivi per i fabbricati vetusti o in degradazione. Si dimentica evidentemente che il blocco trentennale dei fitti e il reddito sempre più modesto da essi realizzato, anche per la svalutazione della lira, hanno messo i proprietari in condizione di non poter provvedere non solo alle manutenzioni straordinarie, ma

spesso anche alle necessarie manutenzioni ordinarie dei fabbricati. Si vuole dunque punire il proprietario i cui redditi generalmente sono stati inferiori alle tasse pagate, anche da questo punto di vista, attribuendogli un disincentivo anzichè un incentivo? È un'altra delle assurdità di questo disegno di legge!

La percentuale del 3,85 per cento sul valore dell'immobile locato rappresenta, dopo la sospensione della discussione in Aula del precedente disegno di legge e tante riunioni infruttuose del miniventice, un vero braccio di ferro tra le parti in contrasto, l'indeguato compromesso per elevare il tre per cento, che era fissato nel testo del Governo, strenuamente difeso dalle sinistre e contestato dalla Democrazia cristiana e dalle destre, perchè considerato assolutamente insufficiente, in modo particolare per i proprietari di piccoli appartamenti, realizzati con i risparmi accumulati in anni di sacrificio e di lavoro. Al riguardo c'è da ricordare che una delle maggiori critiche espresse a maggioranza dal CNEL al testo del disegno di legge presentato dal Governo, critiche che sono da considerare pertinenti anche al testo che stiamo discutendo, è rappresentata proprio dal « meccanismo farraginoso dei parametri che presuppongono laboriosi accertamenti e indispensabilità dell'assistenza di un tecnico, con aggravio di spese, nonché motivi di contestazione fra le parti e ricorso al magistrato ».

Altre critiche furono sollevate dal CNEL sul reddito derivante dalla modesta percentuale del 3 per cento, che non differisce molto, essendosi abbassati contemporaneamente alcuni parametri, anche per la percentuale ora aggiornata al 3,85 per cento.

È valido anche un altro rilievo espresso a suo tempo dal CNEL: esso si riferisce alla applicazione come fattore di indicizzazione dei due terzi della variazione in aumento del costo della vita, tanto più che esso si raggiunge nel nuovo testo gradatamente nel quinquennio, sicchè alla fine rimane quasi polverizzato, tenuto conto anche della ulteriore graduale svalutazione della lira. Sarebbe lo stesso concetto di logica del mercato, con questo metodo, a saltare più o meno

integralmente — afferma il CNEL — a spese naturalmente del futuro patrimonio edilizio.

Non credo che il CNEL possa essere accusato di particolare interessamento a favore della categoria dei proprietari perchè, come è noto, esso è costituito sia da datori di lavoro che da operatori e quindi rappresenta un consesso che sostanzialmente è paritetico, così come lo fu in passato il Consiglio nazionale dell'economia.

Sia il precedente testo del disegno di legge, che quello oggi in discussione, prevedono un fondo sociale per la elargizione di sussidi integrativi a fronte degli aumenti dei canoni per le categorie meno abbienti, così come è in funzione da anni in varie nazioni.

Mi si consentirà al riguardo ricordare che, in tutti gli interventi che ebbi a fare in una lunga serie di anni, in occasione del bilancio dei lavori pubblici, nel trattare il problema dell'attività edilizia residenziale e l'assoluta necessità di eliminare il blocco dei fitti, unico mezzo per una efficiente ripresa di tale settore, non mancai di proporre l'adozione del sussidio-casa, ma il Governo ha sempre dimostrato di ignorare il problema, aggravando in tal modo la crescente crisi edilizia e rendendo sempre più sperequati i rapporti tra proprietari ed inquilini.

Senonchè negli ultimi articoli del disegno di legge che stiamo esaminando il sussidio-casa è finalmente considerato, ma in cifre talmente modeste che non so quale sollievo possa dare specialmente alle categorie dei ceti meno abbienti. Durante la discussione del testo precedente, in Commissione, pur dandosi delega al Governo per fissare la cifra del contributo, fu proposto di indicarlo in un tetto al disotto di 2 milioni e 400.000 lire, il che corrisponderebbe ad una media di 200.000 lire al mese. Non sembrandomi tale tetto adeguato, non solo per i meno abbienti, ma anche per le categorie di ceto medio, iniziai la discussione in quest'Aula, presentai un emendamento perchè il contributo fosse elevato ad un tetto inferiore ad una media di redditi di 300.000 lire mensili, quindi a 3 milioni e 600.000 lire l'anno, considerata anche la proposta della Confe-

dilizia di realizzare il fondo sociale mediante un'addizionale su tutte le operazioni riguardanti la proprietà immobiliare.

Senatore Rufino, ho appreso che avete preparato un emendamento che è stato inviato per il parere alla Commissione bilancio e penso anche al Ministro del tesoro per l'erogazione relativa al fabbisogno.

R U F I N O , *relatore*. È esatto.

C R O L L A L A N Z A . Voglio sperare che abbiate considerato l'azione integrativa per il fondo sociale ad un livello tale da essere effettiva, concreta e non limitata, così come appare nel nuovo testo del disegno di legge.

Vi è un altro aspetto che desta delle preoccupazioni. A me sembra che la valutazione di coloro ai quali dovrebbe essere dato il contributo dovrebbe essere quasi meccanica, cioè non *ad libitum* delle regioni, poichè in tal caso potrebbe anche diventare motivo di elargizioni clientelari. Ho accennato a valutazione meccanica nel senso che, fissato il tetto, per ottenere il contributo basterà che il beneficiario presenti il modello 101, il quale fa fede sul reddito che ricava dalle proprie prestazioni.

Ho sottolineato durante questo mio intervento l'illogicità, la complessità e il modo macchinoso adottato per determinare il valore dell'immobile locato ad abitazione, attraverso i numerosi parametri, ai fini di determinarne il canone. Al riguardo ho presentato altro emendamento che punta sul reddito catastale, ove il catasto è in ordine, ed in mancanza — ciò che si verifica specialmente nelle metropoli ove più vasta è stata l'espansione edilizia — sull'esibizione di copia autentica della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche che contiene anche la valutazione dei propri immobili, in conformità alle disposizioni di legge.

Ritengo quindi che con l'esibizione della dichiarazione dei redditi, modello 740 e del modello 101, si adotterebbero le procedure più semplici sia per la determinazione del valore locativo, eliminando tutta l'artificiosa sequenza dei parametri e degli incentivi che, con alcuni emendamenti, ho proposto di

sopprimere, sia il tetto al di sotto del quale vada erogato il sussidio-casa ai ceti meno abbienti e al ceto medio che, nelle categorie più modeste impiegatizie, si trova anch'esso in condizioni di difficoltà economiche.

Per non dilungarmi non mi soffermo a commentare altre norme di legge che meriterebbero una più giusta e semplice formulazione nel testo sottoposto al nostro esame, ma esse balzano evidenti. Nelle leggi si impone chiarezza e snellezza di impostazione; fattori che purtroppo è difficile riscontrare, in genere, nella legislazione di questo dopoguerra, forse per le troppo rapide carriere verificatesi, sia in conseguenza della epurazione, che dell'allontanamento anticipato volontario da parte di ottimi funzionari, che hanno trovato conveniente, in base ad una legge inopportuna, abbandonare l'amministrazione dello Stato per prestare la loro opera presso aziende private.

Per concludere, onorevoli colleghi, dichiaro che, pur riconoscendo che il testo dell'attuale disegno di legge, così come lo era il precedente, di cui si era iniziata e poi sospesa la discussione in Aula, può considerarsi certo migliorativo, a fronte di quello presentato a suo tempo dal Governo, esso risulta sempre macchinoso, di difficile applicazione e non rispondente alla Costituzione, nei riguardi della proprietà e degli stessi interessi degli inquilini, perchè eccessivamente limitativo nella concessione dei contributi da parte del fondo sociale ed anche perchè, per le ragioni ampiamente esposte, non realizza un effettivo equo canone, mentre blocca definitivamente la ripresa edilizia.

È da considerare, quindi, onorevole Ministro, che il disegno di legge sull'edilizia abitativa, che è dinanzi all'altro ramo del Parlamento, sarà anch'esso inoperante, come le leggi precedenti, se non si modificheranno i rapporti, su un piano di giustizia, tra conduttore e locatario. Senza ripresa edilizia, purtroppo, si aggraverà la disoccupazione, che si prevede in altre 250.000 unità, e non si realizzerà quella disponibilità di alloggi, quanto mai auspicabile, sia per quanti vivono in appartamenti inadeguati ad un civile tenore di vita, sia per quanti sono

tuttora in attesa di un alloggio, con la previsione, quindi, di una coabitazione forzosa, che non risponde certo alla civiltà del mondo occidentale; anche se è normale in altre nazioni ove vige un diverso sistema politico. Per questi motivi da parte politica che io rappresento non darà certo il suo consenso a questo disegno di legge. (*Applausi dalla destra e dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Anderlini. Ne ha facoltà.

A N D E R L I N I . Signor Presidente, ha ragione il senatore Bausi quando afferma, come ha fatto poc'anzi in quest'Aula, che il problema dell'equo canone è solo un momento, e forse nemmeno il più decisivo e rilevante, del più complesso problema della casa. Tuttavia, credo che le energie che i Gruppi rappresentati in quest'Aula hanno speso attorno ad una possibile soluzione del problema, i lunghi mesi di discussione, di trattative, di contrasti, di difficoltà superate e di nodi ancora non del tutto risolti, meriterebbero probabilmente una discussione un po' più ravvicinata ed impegnativa di quella che siamo venuti facendo nel corso di queste ultime ore.

In realtà non ho alcuna voglia di ripercorrere, nè di invitare i colleghi — i pochi presenti — a ripercorrere con me i grandi temi della politica edilizia quale si è venuta sviluppando in Italia dalla fine della guerra ad oggi. Tenterò di ridurre all'essenziale il mio intervento, richiamando solo quelli che considero gli elementi emblematici della situazione.

In realtà sulla traccia della mancata soluzione del problema della casa, sul tema più specifico che abbiamo di fronte (quello dell'equo canone o, se vogliamo essere corretti, dell'equo affitto) si potrebbe in qualche modo riscrivere la storia del nostro paese, cominciando addirittura dal lontano 1934 quando per la prima volta fu formulato e reso operativo sul piano legislativo il concetto del blocco dei fitti. Siamo stati — ma non a caso — il primo paese d'Europa ad avere istituito il blocco dei fitti e siamo

l'ultimo a uscire fuori da questa situazione. Badate che quella del blocco è una soluzione populista ma non necessariamente popolare, che tende, come ha teso per molti aspetti, a creare situazioni drammatiche di disuguaglianza, di contrasto che non attengono solo al conflitto tra le classi; e la citazione del collega Di Marino di un passo famoso di Engels mi pare che lo abbia chiarito stasera come meglio io non sarei certamente in condizioni di fare.

È una storia dunque emblematica, una specie di palinsesto attraverso il quale si potrebbe riscrivere la storia italiana, la storia delle nostre debolezze, delle nostre insufficienze, delle nostre incapacità a decidere, del populismo che già nel 1934 dominava gran parte della nostra vita politica. Ad un giudizio più sereno sul fascismo di quegli anni si può arrivare anche, se si vuole, per questa strada. Poi ci sono tutte le cose che sono venute nel dopoguerra, dai successivi blocchi al saccheggio delle nostre città, all'urbanesimo tumultuoso frutto anch'esso di una certa impostazione politica generale, alla speculazione edilizia che ancora oggi fa in maniera che un'alta percentuale dell'affitto che paghiamo noi inquilini è in realtà dovuta alla speculazione che si è verificata sulle aree edificabili, e infine al blocco quarantennale — anzi sono 43 anni —. E una situazione emblematica che dunque ripete la storia delle nostre insufficienze, della nostra incapacità ad essere paese capitalisticamente maturo ed avanzato, della nostra incapacità, stanti i governi che hanno avuto la responsabilità di dirigere la cosa pubblica in Italia in questi anni, a trarci fuori dalla contraddizione fondamentale che ancora oggi è possibile registrare in un paese come il nostro e che è sì quella tra Nord e Sud, ma è anche quella tra un paese per alcuni versi capitalisticamente sviluppato e maturo e per altri ancora legato a fatti di ordine precapitalistico ma comunque arretrato che hanno costantemente sospinto a soluzioni o corporative o di tipo qualunquistico, spessissimo collegate con fatti di ordine clientelare.

Stiamo per uscire da questa situazione e credo di non esagerare se dico che probabil-

mente non il Senato nel suo complesso, perchè il Senato a questa questione ha posto attenzione per lunghi mesi, ma l'Aula della nostra Assemblea avrebbe dovuto dedicare ad una questione come questa un'attenzione maggiore.

Come si poteva uscire dal blocco? Le vie che si offrivano erano le più disparate. Si poteva uscire dal blocco per la via della liberalizzazione rapida a tappe veloci, nel giro di due o tre anni. È facile immaginare quali sarebbero state le conseguenze sociali di una soluzione di questo genere. I contrasti sarebbero esplosi in maniera drammatica, molte famiglie — penso soprattutto a quelle delle periferie urbane — si sarebbero trovate di fronte a situazioni impossibili; avremmo probabilmente alimentato in maniera cospicua la formazione delle Brigate rosse o dato un aiuto forse insperato al terrorismo, che è del resto uno dei segni sinistramente qualificanti del periodo storico che stiamo vivendo.

Se ne poteva uscire con una soluzione che facesse perno sul valore catastale degli immobili e che ad esso adeguasse in qualche modo il reddito che la proprietà avrebbe potuto percepire sotto un controllo corretto da parte dello Stato.

Bisognava tener conto non solo del fatto che la liberalizzazione produce gli effetti drammatici di ordine sociale di cui parlavo poco fa, ma del fatto che è difficile parlare di liberalizzazione quando si affronta il tema dell'edilizia. Non siamo in presenza di un bene spendibile a livello nazionale e liberamente circolante nell'area della Repubblica: qui siamo di fronte a una concorrenzialità estremamente distorta e condizionata da una serie di fattori che vanno dalla localizzazione al tipo di edilizia, dai costi alle disponibilità che esistono in questo o in quel quartiere, in questa o in quella zona, in questa o in quella città. Si tengano presenti anche gli spostamenti drammatici che nel corso di questi anni si sono verificati nel nostro paese da campagna a città, da Sud a Nord e si avrà un'idea di come la concorrenza in questo campo ha scarsa incidenza.

Ma la soluzione catastale non era praticabile anche perchè non abbiamo il catasto,

non abbiamo per lo meno un catasto completo e definito e soprattutto non abbiamo un catasto che faccia preciso riferimento a una determinata serie di valori.

Si poteva pensare ancora ad un'altra soluzione (ho avuto modo di pensarci sopra): una liberalizzazione graduata in un tempo medio, che però si accompagnasse a una serie di rilevazioni fiscali incrociate che permettessero un controllo esterno del mercato, nei limiti entro cui doveva svolgersi il gioco del mercato.

Supponiamo, per esempio, che si dia la possibilità all'inquilino di detrarre dalla quota per i redditi da denunciare un 10, un 15 o, se volete, un 20 per cento dell'affitto che paga e che questa sua dichiarazione possa affluire a un cervello elettronico fiscale, come accade in molti paesi in mille occasioni fiscali anche diverse da questa, in maniera che tale dichiarazione vada ad incrociarsi con quella del proprietario che ha dichiarato il reddito dell'appartamento che dà in affitto. In tutto questo la pressione fiscale, in un senso o nell'altro, poteva essere graduata in maniera tale da costituire un'area di mercato sotto controllo.

Ebbene, anche questa via in realtà non è praticabile perchè non abbiamo un sistema fiscale capace di immagazzinare e di far incrociare dati complessi come quelli che risulterebbero da una gestione di circa 14-16 milioni (almeno!) di cittadini facenti parte di questa struttura di mercato.

Allora la soluzione proposta dal Governo (dal Ministero dei lavori pubblici e diciamo anche, signor Ministro, e credo che lei non se ne adonerà, dalla direzione generale dell'urbanistica, dai suoi funzionari, dal dottor Martuscelli — perchè non dirlo? — che è un uomo nei confronti del quale credo molti di noi abbiano considerazione e rispetto) è quella che ci si è offerta come l'unica praticabile. Si tende a sostituire all'accertamento dei valori di mercato una serie complessa di parametri.

Contravveniamo — e lo diceva poco fa Venanzetti: su questo punto, ma solo su questo punto, è difficile dargli torto — a una delle formule dell'impegno dei sei che diceva:

soluzioni semplici. La soluzione che andiamo ad adottare non è semplice, forse si potrebbe dire che è la più semplice possibile, perchè di complicazioni se ne potevano ulteriormente introdurre.

Se devo farle una raccomandazione, signor Ministro, è che ci si adoperi in qualche modo, su questo che è un punto difficile della legge, con i mezzi che lo Stato ha effettivamente a disposizione per fare in maniera che il cittadino medio possa sbrogliarsela di fronte alla complessità della legge che abbiamo davanti. Gli strumenti che il Governo ha a disposizione per far questo sono molteplici; ed io mi auguro che lo sappia fare bene, con intelligenza, senza rifiutare la complessità della legge, senza schematizzare all'eccesso, come troppi nostri giornalisti sono abituati a fare. C'è la radio, c'è la televisione, c'è la grande stampa che può essere invitata a darci una mano in questa direzione, ci sono i sindacati degli inquilini e le associazioni dei proprietari. Ognuno può effettivamente mobilitarsi in qualche modo. Speriamo che i moduli per i nuovi contratti di affitto che verranno fuori da questa legge (adesso sono di due o tre pagine, arriveremo certamente ad otto pagine) siano leggibili, siano comprensibili. D'altra parte è vero che ci sono fasce del nostro popolo ancora ad un livello culturale estremamente basso: dovremmo farne ammenda e cercare di rimediare. Ma è anche vero che in genere oggi è difficile che in una famiglia italiana manchi del tutto la possibilità per uno dei suoi membri (non dico per tutti) di cominciare a capire almeno l'essenziale del meccanismo assai complesso che andiamo creando.

Non presento ordini del giorno su questo punto, anche se ne varrebbe la pena, signor Ministro, perchè mi fido di lei: so che lei ed i suoi colleghi faranno ciò che ho detto. Ed è un compito serio, altrimenti falliremo l'obiettivo fondamentale. Uno dei pericoli gravi della legge infatti è che si sviluppi un tale contenzioso e si crei una tale confusione nella mente di fasce cospicue di inquilini e di proprietari per cui alla fine il meccanismo salti e si vada ad un rapporto diretto inquilino-proprietario mediato in qualche modo da una legislazione che si sa che

esiste ma di cui non si conoscono bene i termini. Sarebbe una liberalizzazione strisciante che in realtà nessuno di noi ha voluto; non è questo l'obiettivo fondamentale che la legge si propone. L'obiettivo fondamentale è quello di uscire per ora dal buio tunnel del blocco per muoverci verso obiettivi che a mio avviso restano ancora da definire. Infatti abbiamo cinque o sei anni di tempo per arrivare ad aggiustamenti, a nuove definizioni, a precisazioni ed anche per constatare ciò che nel corso di questi anni sarà effettivamente possibile fare. Molto dipenderà appunto da ciò che, ad esempio, nel settore dell'edilizia pubblica o sovvenzionata si riuscirà effettivamente a fare. Se riusciremo ad avere un comparto pubblico dell'ordine del 20-30 per cento degli appartamenti disponibili, come già avviene in molti paesi della Comunità economica europea, è chiaro che il problema si porrà in termini assai diversi da come si pone oggi, quando la consistenza del comparto pubblico nel settore dell'edilizia è drammaticamente inferiore non solo rispetto alle esigenze, ma anche rispetto a tutti gli altri paesi della Comunità, comprese la Spagna e la Grecia che non sono certamente i paesi più avanzati tra quelli che sono dentro la Comunità o aspirano a farne parte.

Per sei anni dunque l'operazione che ci accingiamo a portare avanti sarà quella di spostare verso l'alto i fitti che attualmente sono più bassi e ricondurre dall'alto verso una posizione mediana i fitti che oggi sono troppo elevati. Di Marino citava le cifre; non starò qui a ripeterle in quanto grosso modo le conosciamo tutti. Questa e non altra è l'operazione che vogliamo fare. Non vogliamo sostanzialmente aumentare in cifre reali il valore totale degli affitti perchè, tutto sommato, i 4.100 miliardi finali (ecco la mia macroeconomia, collega Bausi) che avremo alla fine del quinquennio o del sessennio non saranno molto diversi dai 2.900 che gli inquilini pagano adesso, tenuto conto del fatto che probabilmente si verificherà una svalutazione che mediamente abbiamo calcolato (forse con un po' di ottimismo) pari al 10 per cento annuo.

G U S S O . Probabilmente sarà inferiore.

A N D E R L I N I . Sono il primo ad augurarmelo. Ma uno dei miei elementi di preoccupazione, signor Ministro (sempre riferibile a quella macroeconomia di cui abbiamo lungamente parlato, collega Bausi) riguarda il fatto che noi siamo stati costretti in qualche modo ad introdurre il principio della indicizzazione, sia pure in termini ridotti e gradualisti. Non se ne poteva fare a meno — ripeto — perchè altrimenti avremmo danneggiato in maniera irrimediabile la proprietà edilizia; l'avremmo ulteriormente mortificata ed avremmo fatto un nuovo blocco sotto falsa specie, chiamandolo « equo canone ». Ma la cosa mi preoccupa in quanto cominciamo ad indicizzare troppo. Abbiamo già indicizzato i salari! Cari colleghi democristiani, voi spesso fate delle riflessioni su questo tipo di indicizzazione ed arrivate alla conclusione che questa indicizzazione spinta, in alcuni casi, oltre il 100 per cento sia estremamente pericolosa perchè elemento di inflazione permanente, di surriscaldamento del sistema, che porta fuori mercato, nazionale o internazionale, molte delle nostre industrie. Introdurre un altro elemento di indicizzazione in un sistema che già tende al surriscaldamento, che ha già molte indicizzazioni in atto, non è, per chi guardi al quadro economico generale, un fatto da valutare del tutto positivamente.

Ho accettato i criteri di indicizzazione venuti fuori dalle nostre discussioni perchè — ripeto — non c'era altra soluzione possibile. Tuttavia dobbiamo essere consapevoli che l'avere introdotto questo ulteriore elemento di indicizzazione non è un fatto che possa essere preso alla leggera.

Supponiamo (mi guardo bene dall'augurarlo a me e al mio paese, anzi mi auguro proprio il contrario) che nel corso dei prossimi sei anni abbiamo un'altra impennata inflattiva (mi auguro di no, signor Ministro, ma nessuno può escluderlo in assoluto) dell'ordine del 20-25 per cento annuo. Quali meccanismi perversi si mettono in movimento sia

a livello della scala mobile sia a livello della indicizzazione sui fitti?

Tenete conto, colleghi democristiani, che inserendo quest'elemento di indicizzazione abbiamo reso pressochè ineliminabile dal nostro sistema ogni indicizzazione dei salari. Non possiamo andare a chiedere ai sindacati di rinunciare alla indicizzazione che hanno raggiunto per ciò che riguarda la busta paga, quando abbiamo introdotto questo elemento di indicizzazione per gli affitti.

È vero che l'abbiamo introdotta — dice Di Marino — al 75 per cento, cioè in maniera frenante. È questo l'elemento positivo che sottolineo; è una delle ragioni per le quali, tutto sommato, mi sono lasciato convincere ad accettare il sistema dell'indicizzazione dal terzo anno quando, collega Bausi, in una delle tante riunioni avevamo deciso che l'indicizzazione doveva eventualmente venire solo alla fine del quinquennio. Mi sono reso conto del fatto che altrimenti avremmo schiacciato talmente una delle due parti in causa, da vanificare di fatto il concetto stesso di « equo canone ».

Di fronte a questo stesso concetto di « equo canone » (e vorrei rapidamente avviarmi alla conclusione) le attese del paese sono molte e quello che è capitato oggi in quest'Aula a me non ha fatto molto piacere, lo debbo dire con molta franchezza. Quando si parla di « equo canone », la gente si aspetta un canone giusto: il proprietario pensa a sè, ad un canone giusto che sia adeguatamente remunerativo degli investimenti che come proprietario — soprattutto se si tratta di piccoli e medi proprietari il ragionamento ha un suo valore anche sociale — ha fatto quando ha comperato o costruito quella casa. Equo canone per l'operaio, per l'affittuario, per l'impiegato qual'è? Un canone che sia adeguato alle sue possibilità di pagare, possibilmente magari commisurato proprio al suo salario, come è in alcuni paesi dell'Est europeo, dove c'è il socialismo reale. Ecco il canone lì è strettamente commisurato non tanto all'ampiezza dell'appartamento o alla sua localizzazione ma al monte salari o stipendi del nucleo familiare che vi abita. Noi non abbiamo fatto nè l'uno nè l'altro, nè potevamo farlo. Per noi equo canone è qualcosa che sta

in mezzo a queste due esigenze e non tiene, per esempio, conto del bilancio del nucleo familiare nè tiene conto della condizione sociale particolare in cui possono trovarsi certe fasce di proprietari. Abbiamo solamente tentato una parametrizzazione intermedia che scontentasse parimenti tutti o contentasse parzialmente, se volete, tutti. È un'operazione rischiosa, difficile; se noi non ci rendiamo conto di questo, veniamo meno ad uno dei nostri doveri fondamentali, quello di costituire un punto di riferimento giuridico, politico e — perchè no? — morale del paese. Stiamo portando avanti un'operazione difficile.

Stasera mi è sembrato che al Senato giocassimo un po' al gioco dei quattro cantoni o meglio dei sei o, se volete, dei sette, degli otto cantoni; che ognuno tendesse a rifugiarsi un po' nel proprio angolino, dissociandosi, prendendo le distanze quanto più possibile. È vero che tutto questo interferisce con il problema dei rapporti che ciascuno dei Gruppi politici ha con il Governo. Per esempio nelle motivazioni che i colleghi socialisti hanno portato alle loro critiche al disegno di legge era chiaro, trasparente, dichiarato il loro intendimento di non fiducia, se non di sfiducia nel senso pieno della parola, nei confronti del Governo. Credo che questo sia un errore. Il Senato ha discusso per tanti mesi questa legge, ha letto e riletto da cima a fondo ed anche emendato e modificato più volte gli oltre 80 articoli. Questa ormai è una legge che il Senato ha fatto sua nella stragrande maggioranza. Io ne ho scritto uno o due articoli; altri colleghi ne hanno scritta una mezza dozzina: in fondo è un lavoro comune che abbiamo fatto tutti. Possiamo andare di fronte al paese a proporre un'operazione politica di così grosso rilievo che toglie di mezzo questa storia del blocco dei fitti dopo quaranta e più anni e propone una metodologia complessa che è secondo noi l'unica possibile e praticabile, pur con i suoi limiti, con il gioco dei quattro cantoni e far passare questa legge domani con quattro colleghi democristiani che la votano mentre noi ci squagliamo dall'Aula? È una domanda che io faccio a me stesso ed a voi. Credo che non sarebbe certamente un rico-

stituyente per le istituzioni, per il prestigio del Senato il fatto che noi ci comportassimo in questa maniera. D'altra parte esistono anche rapporti tra le varie forze politiche che non voglio in nessun modo turbare.

Mi rendo ben conto che una posizione del tutto diversa che il Gruppo della sinistra indipendente assumesse di fronte a questo provvedimento di legge potrebbe domani essere considerata fuori di qui con un significato probabilmente diverso da quello che io intendo dare e che è, ve lo ripeto, quella a cui ho fatto cenno poco fa: il bisogno che tutti quanti avvertiamo che questa legge sia presentata al paese per quello che essa è, un tentativo di fuoriuscita dal lungo tunnel più che quarantennale, una specie di ponte gettato verso un avvenire che conosciamo solo nelle sue linee essenziali e che dovremo cercare di costruire noi, facendo nei sei anni che ci separano dal momento conclusivo di questa legge una nuova politica della casa. O noi riusciremo in sei anni a fare una nuova politica della casa e allora alla fine dei sei anni ci rivedremo, cari colleghi, o si rivedranno tra di loro quelli che qui saranno in qualche modo a sostituirci e decideranno il futuro della nostra edilizia e gli sviluppi da dare a questo tipo di politica che noi oggi inauguriamo; oppure in questi sei anni si continuerà con i sistemi che finora abbiamo adottato, di cui non voglio adesso addossare responsabilità a destra o a sinistra, ma che certo stanno davanti agli occhi di tutti e sono di una gravità eccezionale. Li ho già ricordati e non voglio insistere su questo punto. E allora alla fine del sessennio non so se torneremo al blocco o troveremo la maniera di trasformare questo equo canone in qualcosa di profondo e diverso.

Il mio invito conclusivo qual è? Cerchiamo di toglierci da questa visione ristretta e angustamente partitica, lasciatemelo dire, che ha portato il Senato a discutere in maniera secondo me poco positiva un provvedimento di legge così importante nel corso di questa giornata. Abbiamo il coraggio di dire le cose come sono. Certo nessuno di noi si riconosce al cento per cento in questa legge. Ma quando mai è successo che una legge di grande rilievo e di enorme importanza è stata to-

talmente e integralmente accettata da tutti i Gruppi politici? Abbiamo trovato un compromesso onorevole: ma la politica è fatta di queste cose! Abbiamo tracciato una strada praticabile e possibile: abbiamo il coraggio di assumercene tutta intera la responsabilità! (*Applausi dall'estrema sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Balbo. Ne ha facoltà.

B A L B O . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, mi scuso se nuovamente prendo la parola su questo disegno di legge: le ragioni i colleghi le comprendono senza che io le debba specificare. Già il giorno 26 luglio nel mio intervento ho avuto modo di illustrare e di esprimere il pensiero liberale sull'equo canone delle locazioni, riportato oggi in discussione.

Dopo le trattative, l'intervenuto accordo fra i partiti, ad eccezione del mio, e le novità assunte, debbo ancora intervenire per esprimere il nostro pensiero e la nostra opposizione al disegno di legge, alla modifica del quale noi pure abbiamo partecipato senza ottenere i risultati sperati.

La proposta liberale in materia di equo canone, presentata alla Camera fin dal 6 dicembre 1976, si diversifica in modo marcato e coraggioso rispetto alle proposte presentate da altre parti politiche e da altre forze sociali, nonché dalla proposta del Governo che, modificata dalla lunga trattativa tra i sei partiti dell'accordo, è oggi davanti al Senato.

Diversi sono infatti i criteri di fondo e i metodi d'azione che i liberali ritengono debbano essere perseguiti per garantire ai cittadini case in numero sufficiente e a costo equo. Diverso è soprattutto il quadro generale di organizzazione della politica della casa che deve essere conseguito e di cui l'equo canone è importante elemento.

In ogni modo, in coerenza con le più avanzate esperienze dell'Europa occidentale, i liberali ritengono, infatti, che nel settore dell'edilizia abitativa solo il recupero di condizioni più regolari di mercato possa consentire di superare le attuali strozzature e permettere il regolare afflusso di capitale al set-

tore. Ogni politica per le locazioni che per far fronte alle difficoltà contingenti si proponesse in via di principio o in via di fatto di rifiutare ancora il riferimento ai meccanismi di mercato porterebbe in futuro a peggiorare la situazione in quanto interromperebbe definitivamente l'afflusso dei capitali al settore e farebbe calare la già attualmente insufficiente produzione di case.

La disciplina dell'equo canone deve quindi porsi come obiettivo il recupero di una condizione più corretta per il funzionamento del mercato e non la sua sostituzione con determinazioni basate su valori convenzionali, stabiliti dal potere politico. Gli elementi centrali della proposta liberale sono: l'autodenuncia da parte della proprietà dei valori delle abitazioni, la limitazione dell'applicazione dell'equo canone alle sole unità abitative con le caratteristiche dimensionali e tipologiche a fonte significato sociale, l'introduzione di un organico sistema di tassazione sulle locazioni per i locatari a reddito più basso, e l'equo canone ridotto. Il primo elemento, l'autodenuncia generalizzata del valore delle unità immobiliari da parte della proprietà, permette un corretto riferimento ai valori di mercato, riferendo infatti ai valori autodenunciati sia la possibilità di ritrarre reddito dal bene, sia anche ogni conseguente onere fiscale. Il secondo elemento della proposta liberale, la limitazione della applicazione dell'equo canone alle sole unità abitative con caratteristiche tipologiche e dimensionali di rilevanza sociale, intende individuare nel patrimonio immobiliare due fasce ben delimitate di proprietà: le abitazioni sociali, a cui viene garantito un reddito basso e un non elevato prelievo fiscale, e le abitazioni ad elevato *standard* e le seconde case per le quali la redditività dell'investimento viene stabilita dal libero andamento del mercato, ma sulle quali la collettività si riserva di intervenire con consistenti prelievi fiscali.

Il terzo elemento significativo, l'introduzione di un organico sistema di prelievo fiscale sulle locazioni e sulle proprietà immobiliari, intende coordinare la politica dell'equo canone alla politica della tassazione immo-

biliare. Nei più recenti dibattiti, di questo argomento troppo si è parlato come elemento isolato; l'investimento immobiliare rischia così di subire, oltre alle beffe di norme sull'equo canone prive di ogni riferimento ai valori di mercato, anche i danni di un forte prelievo patrimoniale. L'obiettivo della scelta liberale in materia è in primo luogo quello di costituire un fondo sociale capace di integrare per le locazioni le capacità economiche delle famiglie a minor reddito; in secondo luogo si intende, con un periodico prelievo decennale, correlato agli incrementi di valore autodenunciati, contenere e comunque avocare in parte alla collettività gli aumenti patologici dovuti alla rendita urbana.

Il quarto elemento, l'equo canone ridotto, intende dare una concreta risposta alle esigenze sociali dei locatari a basso reddito, senza far pesare quest'atto di solidarietà sulle spalle del singolo proprietario. La nostra proposta si caratterizza per la volontà di recuperare nel settore delle locazioni un corretto riferimento agli andamenti di mercato, ma contemporaneamente introdurre criteri e procedure di sostegno alla domanda sociale e di imposizione fiscale capace di contenere per le famiglie locatarie a più basso reddito il costo dell'abitazione e di penalizzare ogni distorsione negli andamenti di mercato. In questo senso si tratta di una proposta certamente controcorrente, ma che ha il coraggio di proporre per il nostro paese, fuori da schemi che a tempi brevi porterebbero a dover trasferire al settore pubblico ogni possibilità di intervento nel settore abitativo, una politica allineata alle scelte dell'Europa occidentale.

Va inoltre precisato che l'esigenza di una regolamentazione del livello dei canoni di locazione deriva dalla lunga crisi che ha colpito il settore edilizio e dal conseguente squilibrio determinatosi tra domanda e offerta di abitazioni. Pertanto la regolamentazione proposta deve intendersi come rimedio di carattere temporaneo, sia pure di medio periodo, destinato a essere superato una volta che l'auspicato rilancio della produzione edilizia avrà riportato in equilibrio il mercato delle locazioni.

La nostra proposta si divide in due parti. Equo canone: viene introdotto per i soli immobili destinati ad abitazione un equo canone commisurato a una percentuale peraltro contenuta del valore reale di mercato dell'immobile locato. Tale valore viene determinato sulla base di apposita denuncia di valore dell'immobile presentata dal proprietario dell'immobile stesso. Per evitare poi il pericolo di denunce di valori eccessivi, viene data facoltà all'inquilino di ricorrere presso l'ufficio tecnico erariale al quale è demandato l'accertamento della congruità delle denunce di valore medesime. Inoltre le denunce di valore hanno effetto anche ai fini fiscali, con particolare riguardo all'INVIM, di cui comportano l'obbligo del pagamento. In questo modo si è inteso fornire un criterio di determinazione del canone, fondato su elementi di fatto, tale da mantenere un legame con la realtà del mercato pur assicurando canoni sufficientemente contenuti.

Equo canone ridotto: viene introdotto l'equo canone ridotto che consiste in una riduzione dell'equo canone concessa a famiglie che percepiscono redditi particolarmente bassi e che occupano abitazioni rispondenti a determinati requisiti. La differenza fra equo canone ed equo canone ridotto viene sostenuta dai comuni che a loro volta vengono rimborsati dallo Stato. La spesa viene coperta mediante l'istituzione di un'apposita imposta sul reddito degli immobili urbani. Con l'introduzione dell'equo canone ridotto si è inteso aiutare le famiglie a reddito più basso a sostenere il fitto determinato in base ai criteri dell'equo canone mediante una ridistribuzione delle risorse interne del mercato edilizio.

I liberali hanno attivamente partecipato alla trattativa fra i sei partiti nella convinzione che si dovesse comunque fare ogni sforzo per trovare una soluzione realistica a un problema che si trascina da oltre trent'anni e che fosse possibile migliorare sostanzialmente il testo presentato dal Governo che si collocava evidentemente in un'ottica assai diversa da quella della nostra parte politica. Vale la pena, proprio perchè ogni parte politica e ogni forza sociale si assuma le proprie

responsabilità, vedene da vicino i conti dell'equo canone, così come derivano dalla legge in discussione. L'ora è tarda, ma mi si permetta di leggere queste cifre; sono interessanti e portano a certe conclusioni.

L'ammontare globale dei trasferimenti delle locazioni è attualmente stimato in 2.919 miliardi sulla base dell'indagine CRESME per il Ministero dei lavori pubblici. Una prima considerazione porta a ritenere che tale valore espresso in lire 1977 non sia complessivamente equo in quanto largamente influenzato da oltre trent'anni di blocco. I 2.919 miliardi sono inoltre la somma di situazioni profondamente ingiuste. Accanto ad alcuni contratti liberi di locazione molto elevati vi sono contratti bloccati da decenni e fermi su cifre irrisorie. L'obiettivo dovrebbe essere quello di elevare globalmente il volume dei trasferimenti con le dovute cautele ed ottenendo una maggiore perequazione tra le proprietà.

Il tema si è finora quasi esclusivamente concentrato su un presunto passaggio del volume globale dei trasferimenti a 4.100 miliardi senza che mai si sia specificato se si trattava di lire 1977 o di lire svalutate di annata successiva. Quest'impostazione ha creato ingiustificate speranze nell'attività edilizia e infondati timori nei locatari. La realtà è ben diversa. Poichè si è deciso di ritardare e di far avvenire in modo progressivo la messa a regime della indicizzazione dei fitti ne deriva che gli aumenti, sempre considerati globalmente, dovuti ad incrementi dell'equo canone e per parziale indicizzazione non sono comunque tali da compensare l'inflazione che contemporaneamente si manifesterà.

Secondo le proposte formulate di un regime transitorio distribuito su sei anni con indicizzazione progressiva crescente fino al 75 per cento e nell'ipotesi di un tasso d'inflazione pari al 10 per cento annuo, al 1983 si avrebbero valori dell'ammontare globale dei trasferimenti per locazioni variabili tra circa 2.800 e 3.200 miliardi di lire 1977.

Se l'inflazione dovesse poi manifestarsi su tassi vicini al 15 per cento, i corrispondenti valori scenderebbero a circa 2.200-2.600 miliardi di lire. Valori ancora minori si avrebbero evidentemente se si accogliessero le

ipotesi di ritardare di tre anni l'inizio anche di una parziale indicizzazione.

La morale è che per l'effetto dell'equo canone i 2.919 miliardi stimati al 1977 in lire 1977 dell'ammontare globale dei trasferimenti sono destinati in valore reale a scendere o nel migliore dei casi a restare stazionari nel periodo transitorio.

Oltre a questa verifica globale vale la pena di tentarne una più specifica magari su una singola proprietà. Per semplicità ipotizzerò che questa proprietà abbia all'entrata in vigore della legge un fitto pari a quello calcolabile con l'equo canone. Le norme proposte riusciranno a far perdere nel periodo transitorio e a seconda dei tassi medi di inflazione oltre il 30-40 per cento di valore reale della redditività iniziale. A regime l'indicizzazione sarà comunque limitata al 75 per cento. Si possono verificare gli effetti di questa ascesa sul tasso di rendimento lordo del 3,85 per cento stabilito nelle riunioni tra i partiti. Il tasso netto corrispondente è pari, nella più ottimistica delle ipotesi, al 2,80 per cento; dopo un decennio di inflazione, supponiamo al 10 per cento all'anno, tale rendimento sarà sceso al 2,30-2,40 per cento per effetto della parziale indicizzazione e sarà forse ancora minore tenuto conto che nel frattempo le spese di manutenzione saranno salite di tre-quattro punti rispetto allo stesso costo della vita.

La divaricazione è ancora più marcata non appena sale il tasso medio di inflazione. I conti ci inducono alla critica nei confronti di questo equo canone, perchè cedere ancora una volta alla demagogia significa fallire nel rilancio della produzione edilizia e creare le premesse per dovere a tempi non lontani riaffrontare nuovamente situazioni di blocco delle locazioni.

Il senatore Di Marino nel suo intervento ha elencato dati e situazioni preoccupanti, che allarmano noi liberali come credo allarmino tutti gli altri partiti; ma per le responsabilità del permanere di una tale situazione ha trovato comodo accusare la Democrazia cristiana. Non è che noi in questo caso la vogliamo difendere (non ci è possibile), ma a me pare che sarebbe stato più esatto cercare le responsabilità nei trent'anni trascorsi e

nelle 40 leggi volute dalla sinistra con la compiacenza della Democrazia cristiana sulla proroga dei fitti, che hanno con la loro demagogia disaffezionato e scoraggiato la costruzione di nuovi alloggi nel minimo richiesto dal crescere delle nostre popolazioni.

Credo che questa valutazione sarebbe stata più equa, se fosse stata fatta, ed avrebbe magari facilitato il comprenderci meglio. Con l'accordo sul controverso articolo 24 la lunga, complessa e polemica vicenda dell'equo canone è giunta alla conclusione. È stata condotta una trattativa lunga, al di fuori delle Commissioni, il cui fallimento avrebbe decisamente comportato la svalutazione dell'accordo a sei e la dimostrazione della sua incapacità di funzionare sulle cose concrete. Si è raggiunto un accordo voluto dal Partito comunista e dalla Democrazia cristiana, accordo che tende a salvaguardare la logica alla quale obbedivano i due maggiori partiti, tutelando per quanto possibile le loro rispettive posizioni.

Ne è uscito così un accordo di compromesso con le classiche caratteristiche degli accordi del genere; quelle cioè di scontentare tutti senza accontentare nessuno, tanto è vero che nelle dichiarazioni rese subito dopo l'accordo dai rappresentanti della Democrazia cristiana e del Partito comunista si legge testualmente che « non è la nostra legge », come ha detto il senatore Bartolomei (e non esito a credere che non sia la sua legge, ma si può dire che non sia la legge voluta dal suo partito), e che « sono rimaste fuori dall'accordo proposte valide elaborate dal Gruppo senatoriale del partito comunista », come affermano i comunisti onorevole Barca e senatore Di Marino.

In altre parole nessuno si riconosce e si vuole riconoscere in questa legge piena di trabocchetti e congegnata in modo tanto difficile da interpretare che darà luogo quasi certamente ad un ampio contenzioso ed a possibili rilievi sotto il profilo costituzionale. Gli aspetti positivi così si riducono a ben poca cosa. Si mette fine dopo trent'anni ad un anacronistico regime di blocco, ed in questo senso la legge era dovuta. L'effetto immediato sarà quello di reimmettere sul mercato le migliaia di abitazioni che fino

ad ora erano rimaste inoccupate per il timore dei proprietari di non poterne disporre liberamente.

Sotto il profilo sociale la legge, originata da giustificati motivi di ordine sociale ma portata avanti con spirito demagogico e punitivo della proprietà, avrà effetti inattesi. Le centinaia di migliaia di inquilini cui si è fatto credere che l'equo canone avrebbe comportato una diminuzione dell'affitto si troveranno invece a pagarne uno più elevato almeno nel 50 per cento dei casi. Il fondo sociale, così decantato, è congegnato in un modo strano e finirà in una elemosina gestita in forma clientelare della quale potranno beneficiare solo poche centinaia di migliaia di inquilini.

Sotto il profilo economico la legge non può che rappresentare un nuovo duro colpo per l'edilizia proprio nel momento in cui gli stessi partiti responsabili dell'accordo affermano la volontà di rivalutare il settore, constatata l'impossibilità per gli interventi di edilizia pubblica di superare certi limiti.

I motivi del nostro dissenso possono essere infine così riassunti. Il disegno di legge prevede per le abitazioni costruite un equo canone a partire da valori e parametri necessariamente non realistici in vista di un rendimento formale del 3,85 per cento. Questo meccanismo è del tutto incompatibile con l'organica proposta di legge presentata da noi che si basa invece sul valore della proprietà definita a fini fiscali e tutela contemporaneamente le fasce sociali a più basso reddito. L'applicazione dei parametri convenzionali porterà a considerevoli diversità nel trattamento della proprietà con aumenti e diminuzioni dei rendimenti che potranno peggiorare ancora l'attuale situazione e che graveranno in modo spesso non equo sugli inquilini.

La messa a regime del meccanismo è prevista in sei anni dall'entrata in vigore della legge. Solo a partire dal terzo anno, ma in misura molto ridotta, è prevista l'indicizzazione parziale del canone. Nei sei anni del periodo transitorio gli attuali canoni di locazione perderanno mediamente circa il 30 per cento del valore reale. Dopo i sei anni del periodo transitorio l'indicizzazione dei

canoni sarà consentita solo nella misura del 75 per cento. Questa limitazione porterà in soli dieci anni, e nell'ipotesi dei tassi attuali di inflazione, a perdere oltre il 40 per cento del valore reale delle locazioni. Il rendimento reale delle abitazioni scenderà quindi, al netto delle spese, a non più dell'1,50-2 per cento.

Si è inteso poi istituire un fondo sociale ben diverso da quello previsto dalla nostra proposta e che si ridurrà per l'esiguità dei fondi ad un semplice strumento di assistenza clientelare. È da notare che la gestione del fondo costerà probabilmente alla finanza pubblica più dei denari che saranno distribuiti.

Per le nuove costruzioni (e qui mi riferisco alla polemica sorta intorno all'articolo 24 del testo della legge) l'intesa programmatica tra i sei partiti specifica chiaramente: « In ogni caso il valore dell'immobile da assumere come base per la determinazione del canone, particolarmente per le nuove costruzioni, dovrà corrispondere a quello definito a fini fiscali ».

Il Partito liberale ed i suoi rappresentanti hanno invano ribadito che l'intesa deve essere rispettata nello spirito e nella lettera. Gli altri partiti hanno adottato una diversa soluzione che estende anche alle nuove costruzioni il riferimento a valori stabiliti dal potere pubblico. Questa scelta, che costituisce un grave precedente, darà un colpo mortale all'attività edilizia e non può perciò avere il nostro consenso.

Il Partito liberale, poi, poneva un limite invalicabile: evitare la trasformazione dell'edilizia in un servizio pubblico a prezzo fissato in via permanente dallo Stato. Anche questo limite è stato superato.

Dopo queste mie considerazioni e valutazioni, noi liberali non potremo votare questo disegno di legge che si differenzia totalmente da quello da noi proposto e che non corrisponde alle necessità urgenti del momento.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Pazienza. Poiché non è presente, lo dichiaro decaduto dalla facoltà di parlare.

È iscritto a parlare il senatore Abbadessa. Ne ha facoltà.

A B B A D E S S A . Onorevole Presidente, onorevole relatore e (illudendomi che perlomeno in spirito siano presenti i rappresentanti del Governo) onorevole Ministro della giustizia, onorevole Ministro dei lavori pubblici, vuole una tradizione e vogliono le cronache storiche che i conclavi dei cardinali recenti e passati, dopo lunghe traversie, discussioni e accapigliamenti, riuscivano a trovarsi d'accordo nel dire: *habemus pontificem*, nel momento in cui il pontefice veniva eletto. Ed è così che questa sera, dopo le lunghe discussioni, le incertezze, i patteggiamenti dei rappresentanti dell'esarchia, noi possiamo dire: *habemus legem*; ma con quale spirito, con quale prospettiva è cosa ancora da vedere. Perchè certamente non è una fumata bianca positiva quella della legge che stiamo per esaminare, egregio relatore, se gli aderenti all'esarchia, ognuno per conto suo, hanno cercato di defilarsi. L'esarchia è diventata pentarchia e credo che, strada facendo, diventerà anche triarchia o forse biarchia. È un fatto però che il Partito liberale voterà contro, che il Partito socialista italiano ha già fatto sapere che si asterrà, che riserve autorevoli sono venute dagli altri oratori che qui si sono succeduti e che la stessa Democrazia cristiana, con tutta la sua buona volontà, pur cercando di valorizzare il suo intervento, ha finito con il dire attraverso la voce autorevole del capogruppo Bartolomei che questa legge non è quella nella quale la Democrazia cristiana si possa riconoscere.

Allora mi si consenta di dire che è necessario, onorevole Ministro, affrontare la discussione, dal mio punto di vista di operatore del diritto, cercando di inquadrare questa legge attraverso tre aspetti: come essa si pone dal punto di vista giuridico-costituzionale, dal punto di vista economico-sociale e poi, più aderentemente alla realtà di oggi, dal punto di vista politico-esarchico. Dirò subito che, a parte le notazioni che sono venute questa sera in quest'Aula sia da parte del senatore Crollalanza che da parte del senatore Nencioni, del senatore Bausi e degli oratori della sinistra, la situazione economico-sociale è molto pesante ed io non posso che ribadirla ed aderire alle considerazioni

che sono state fatte; ma vorrei dire che da un punto di vista costituzionale questa legge si pone in un'atmosfera e tendenza acostituzionale; non dirò ancora incostituzionale, ma acostituzionale, se è vero che il Governo si regge su una formula che non è nella Costituzione prevista in senso positivo, se è vero che la competenza della Commissione legislativa della giustizia e della Commissione dei lavori pubblici è stata, in certo qual modo, non dico derelitta ma anche scartata perchè dal Parlamento il disegno di legge è ripassato alla competenza dei vertici dei partiti e poi è ritornato, per uno spolverino di acquiescenza, in sede di Commissione; se è vero ancora che le elezioni amministrative sono state rinviate con un decreto-legge e se è vero insomma che vi è una situazione di carattere pesante per quanto riguarda lo sviluppo ulteriore: fra l'altro rimane sul tappeto alla Camera una proposta di legge costituzionale, già approvata al Senato, con la quale si vorrebbe togliere alla Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di incostituzionalità in rapporto alle leggi connesse all'attività dell'Esecutivo. Ma dirò acostituzionale, e in questo anche sorretto dalla sentenza della Corte costituzionale in data 12 novembre 1976, n. 225, che è stata ricordata dal senatore Bausi nella parte in cui ha motivato che « certamente l'iniziale ragionevolezza di un generale e indiscriminato regime vincolistico delle locazioni di immobili urbani adibiti ad uso diverso da abitazione e la tollerabilità in ragione della prevista breve durata dei conseguenti sacrifici imposti ai locatori si sono così andate progressivamente affievolendo e riducendo. E la Corte non può non rendere di ciò avvertiti Parlamento e Governo ». Dunque questo disegno di legge si pone in un'atmosfera acostituzionale se è vero che al potere politico possiamo ascrivere la responsabilità di non aver ottemperato al dettato dell'articolo 3 della Carta costituzionale il quale dice che « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e so-

ziale del Paese ». Dunque da 30 anni a questa parte noi avremmo anche potuto assistere ad uno sforzo di buona volontà del potere politico per rimuovere gli ostacoli che venivano a rendere quasi impossibile il sociale godimento del bene della casa e possiamo dire che era il potere politico che ci doveva dare di fatto l'equo canone attraverso la predisposizione di quella strumentazione giuridica ed economica che, nell'economia di mercato, avesse consentito alla domanda di avvicinarsi all'offerta o viceversa, equivalendosi.

Ora non ricorderò a lei, onorevole Ministro, che una delle leggi più positive nel campo dell'edilizia è stata quella del ministro Aldisio, siciliano, democratico cristiano, il quale, per stare nel solco delle idee ricostruttive della Democrazia cristiana lanciate al popolo italiano nel 1947, studiò quello strumento edilizio per il quale la casa veniva facilitata all'accesso dell'utente mediante il contributo dello Stato a fondo perduto o sugli interessi dei mutui da contrarre; ed è stato l'unico periodo in cui effettivamente vi è stata questa predisposizione del Governo, del potere politico, della stessa DC di venire incontro ai ceti non abbienti in un quadro di promozione ed espansione sociale: poi questa possibilità è venuta a caducare e non so perchè non è stata riproposta in termini immediati ed utili per evitare che si consolidasse la tendenza di acostituzionalità che si è mantenuta lungo il periodo di tempo successivo.

D'altro canto, onorevole Ministro, come si pone questo disegno di legge (anche se la stampa ci dà notizia che sforzi si stanno compiendo e che il Governo sta studiando la possibilità di destinare alcuni finanziamenti alla edilizia privata e per il bene diretto della casa, quasi riesumando lo spirito se non il dettato della legge Aldisio) di fronte agli altri articoli della Carta costituzionale che leggerò per richiamarne i principi e le prospettive? L'articolo 41 recita: « L'iniziativa economica e privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge deter-

mina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ». Ritenete che effettivamente questo disegno di legge rispetti il dettato costituzionale in base al quale l'iniziativa economica privata è libera, sia pure condizionata in certi modi e in certi limiti per consentire che ubbidisca a spinte di carattere sociale? Credo di no per quello che diremo. Intanto basta rilevare che la disciplina particolareggiata del valore locativo imposto, dei coefficienti, delle varie determinazioni, disciplina che pesa sulle locazioni e sui fitti bloccati, ma anche sugli immobili che si dovranno costruire, è sbilanciata e squilibrata, ed apparendo assai prevalentemente indirizzata alla tutela di una sola categoria (quella degli inquilini) finisce col danneggiare tutti.

L'articolo 42 stabilisce: « La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti ». Ma veramente questo disegno di legge nella sua *ratio* e nel suo articolato ha anche lo scopo di rendere accessibile a tutti la proprietà privata? Credo di no, anzi crea delle remore perchè la sfera del rapporto privato ed individuale sul bene casa, che è primordiale per lo stesso individuo e per la famiglia, viene coartata e addirittura nullificata. Inoltre, se « la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale », ritenete giusto od equo un regime di compressione e di esproprio del valore immobiliare di mercato senza indennizzo? Un regime che si dice di « sblocco » ma che prolunga di fatto il blocco e sottrae a tempo da ritenersi indefinito l'autonomia negoziale?

Inoltre l'articolo 47 recita: « La Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi

produttivi del paese». Non si può dire assolutamente che questo disegno di legge favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, anzi lo scoraggia, lo distoglie, lo determina a trovare diversi investimenti e meno cappe burocratiche di analisi e controlli. E allora mi sia consentito dire che questo disegno di legge non solo si pone in una tendenza di acostituzionalità nella quale vive il Governo e nella quale vive il Parlamento perchè siamo chiamati ad approvare in Aula, senza i necessari approfondimenti, le decisioni dei vertici di partito anche contro le decisioni legittime già prese nelle Commissioni legislative, ma si pone anche in una posizione di incostituzionalità perchè gli obiettivi che sono indicati come la *ratio* di una legge, che in positivo approverete, non trovano riscontro negli obiettivi di cui agli articoli 41, 42 e 47 della Costituzione.

Inoltre la sentenza della Corte costituzionale di cui ho parlato, che è stata opportunamente richiamata dal senatore Bausi, ma che non è stata ricordata nella seconda parte, definisce quali sono gli interlocutori, i destinatari, i soggetti di una legge del genere. Dice la sentenza della Corte per l'attuazione della Costituzione, nella quale tutti ci sentiamo coinvolti, salvo poi dimenticarne i costrutti e dimostrare sempre che le fedeltà costituzionali dichiarate possono essere delle *fictio* politiche o costituzionali e non sono aderenti alle norme della Carta e alla interpretazione che di questa fa la Corte: « La Corte auspica che l'instauranda disciplina — nel più ampio quadro delle indilazionabili misure che si richiedono per sottrarre l'attività edilizia ai fenomeni distorsivi della speculazione, per incrementare adeguatamente l'offerta pubblica di abitazioni di tipo economico, per incentivare il concorso dell'iniziativa privata » — vorrei pregare i Nestore dell'accordo, non dico gli Ulissidi, di tener presente questo indirizzo della Corte costituzionale — « e stimolare l'afflusso del risparmio popolare nel settore edilizio — valga, ponendo alfine rimedio agli inconvenienti

e riflessi negativi di ordine economico e sociale messi in luce da una trentennale esperienza, ad equamente conciliare mediante soluzioni aventi carattere di ordinarietà e definitività » — voi dite che si tratta invece di una legge transitoria e di una normativa non definitiva, *ex ore* vostro giudico, dal vostro dire vi censuro — « i contrapposti interessi dei locatori e dei conduttori, ai cui conflitti e all'eventuale soccombenza degli uni e degli altri, specie se appartenenti tanto i primi quanto i secondi alle classi meno abbienti, non può certo rimanere indifferente la collettività nazionale, chiamata, ove del caso, ad apprestare provvidenze ristoratrici. Sarà in tal guisa possibile attingere razionali equilibri ottemperando al precetto costituzionale che vuole perseguita e assicurata la preminente funzione sociale della proprietà, mediante un armonico congegno di limiti, ai quali non può essere consentito di spingersi fino al segno di vanificare il godimento ». Allora la Corte costituzionale vi dice in questa sentenza — tratteggiando limiti e condizioni di equità — che tre sono gli interessati ad un disegno di legge di questo genere: gli inquilini, i locatori, il mondo dell'economia, cioè il mondo produttivo. Mi soffermerò su questi tre settori per dimostrarvi, dal mio punto di vista, si intende, che questo disegno di legge scontenta, colpisce e vulnera tutti e tre questi settori interessati e non rispetta nè limiti nè condizioni e neppure determina utili prospettive.

Ma prima ancora, onorevole Ministro, che mi addentri in questo esame veloce, dirò che questo disegno di legge si pone fuori dell'elaborazione culturale, apartitica che è stata fatta sul problema, si pone anzi contro. Devo dire in proposito che una delle prime elaborazioni, quasi investitura al Governo del presidente Andreotti, fu fatta sulla rivista « Concretezza » da lui diretta. Mi meraviglio che il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro di grazia e giustizia forse non l'abbiano neppure letta; nel n. 13 del 1976 in « Con-

cretezza », il dottor Trodani spiegava i limiti, le condizioni dell'equo canone e dava ampio risalto ad una proposta che, per essere stata presentata da un folto gruppo di democratici cristiani, doveva certamente avere l'avallo della Democrazia cristiana. Si dice: « Più recente la proposta della Democrazia cristiana, la cui presentazione alla Camera risale al 23 gennaio scorso, che si incentra su tre criteri base: primo, durata minima del contratto pari a tre anni, rinnovabile di altri due su richiesta del conduttore, e concessione eventuale di proroghe definite in sede di esecuzione dei provvedimenti di rilascio; secondo, relazione tra canone e valore di mercato dell'alloggio; terzo, controllo del canone ad opera della magistratura ». Ed era chiaro perchè il dottor Trodani richiamasse questa soluzione. In tale stesso articolo erano richiamate le proposte del Partito socialista e del Partito comunista; ahimè, il disegno governativo, che passa sotto i nomi responsabili del Ministro dei lavori pubblici e del Ministro di grazia e giustizia, sembra abbia preso, calamitato le altre proposte e abbia completamente dimenticato quelle della Democrazia cristiana. Non sta a me dire che cosa questo significhi!

Nè ho l'autorità per farlo, egregio Ministro, e forse perciò lei sorride: tanto, il mio banco è modesto, e lei siede sul banco di Ministro. Ad ogni modo, egregio Ministro, è per lo meno sorprendente che Ministri della Democrazia cristiana, nel proporre un disegno di legge, non tengano affatto presente neppure uno di quei criteri base che praticamente la Democrazia cristiana aveva posto ufficialmente sul tappeto, presentando una proposta di legge nel gennaio 1976. Questo — lei me lo consentirà — ha certamente danneggiato l'economia delle trattative perchè è chiaro che la Democrazia cristiana, la quale non si riconosce neppure in questo disegno di legge elaborato e correttivo di quello del Governo, meno che mai si poteva riconoscere nel disegno di legge governativo, ed è certo che è stata handicappata nelle trattative — penso — nel sostenere le proprie tesi. E dire che il

Partito della democrazia cristiana è il *partner* legittimo del Governo e i partiti della astensione sono i *partners* dell'occasione!

Dirò ancora di più: il disegno di legge governativo assolutamente scavalca, onorevole Ministro, gli altri elaborati culturali e dottrinali in proposito. Devo forse ricordare qui al Ministro l'elaborato che è stato fatto dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro? Ma se questi organi costituzionali dello Stato non hanno nessuna importanza, allora sopprimeteli. Se essi sono chiamati soltanto a dire dei pareri che non contano, per essere ciarpame nelle consultazioni, allora eliminateli; ma se hanno una certa funzione, e dovrebbero averla, e noi diciamo di essere costituzionalisti, facciamo valere e vediamo che cosa dicono: « Un canone equo deve rispondere alle seguenti esigenze: garantire all'inquilino un fitto il più possibile stabile » — e qui andiamo a fare decine di conti anche proiettati nel tempo — « e contenuto nel suo ammontare in relazione al livello generale dei redditi; costituire per il proprietario dell'alloggio una giusta remunerazione del capitale investito ed assicurare al tempo stesso un'agevole commercializzazione dell'immobile; » — agevole commercializzazione? Voi espropriate il valore commerciale dell'immobile e ne bloccate la commercializzazione — « incentivare l'afflusso del risparmio all'investimento nell'abitazione; promuovere l'attività edilizia; ristabilire ed assicurare un soddisfacente equilibrio tra le varie forme dell'investimento del risparmio; evitare guadagni speculativi non frutto di attività commerciale; impedire pertanto la formazione di crescenti rendite dei terreni e di artificiali vantaggi nel mercato delle costruzioni unitamente all'insufficienza di alloggi ed alla incertezza sul livello futuro dei fitti; costituire un meccanismo della regolamentazione del mercato degli alloggi semplice ed accessibile a tutti » — quel marchingegno che prevede 80.000 combinazioni come se fosse un sistema della Sisal: altro che semplice contabilizzazione! — « non discriminante, non oneroso, capace di contenere al massimo le varie forme di contenzioso e quindi di in-

tervento della magistratura». Ed inoltre diceva: « Il CNEL ritiene inadeguato, in rapporto a forme alternative di investimento, il tasso di rendimento lordo del 3 per cento. Propone pertanto che il tasso del 3 per cento debba essere al netto di spese » — e al netto significa maggiorato notevolmente. Infatti quando si va a calcolare l'importo dell'INVIM, dell'ILOR, l'importo della manutenzione, si trova che il 3 per cento era soltanto una cifra indicativa e di partenza — « Ritiene inoltre che la svalutazione biennale, pari ai due terzi dell'incremento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, calcolato dall'ISTAT, risulta tale da annullare progressivamente il rendimento dell'immobile e propone che la rivalutazione dell'affitto sia pari al totale incremento dell'indice dei prezzi considerati ».

Il CNEL è un organismo che non conta; questo non è un organismo che fa parte dell'ordinamento costituzionale dello Stato; questo è un organismo che si consulta affinché il suo parere non abbia alcun seguito o lo abbia solo quando fa comodo a questo o quel partito.

Ma dirò di più. Nel gennaio 1976 vi è stato un convegno internazionale della proprietà privata a Firenze, presieduto dal presidente della Comunità europea Hillary il quale pervenne a delle conclusioni che praticamente non hanno trovato nessuna attenzione da parte del Governo nella stesura di quel disegno di legge. Hillary in quella circostanza diceva al Governo italiano: cercate di adeguare la strumentazione giuridica e legislativa del settore in modo da innestarvi in quella europea. E che cosa disse ufficialmente tale convegno? Innanzitutto che bisogna che lo Stato intervenga ripartendo i sacrifici sull'intera collettività e non su una categoria a vantaggio di un'altra. In secondo luogo che la limitazione dell'autonomia negoziale — che invece poi è intervenuta — porta all'arresto dello sviluppo e privilegia una sola parte. Invece il disegno di legge nullifica del tutto l'autonomia negoziale, anche correggendo in parte gli stravolgimenti del testo originario del Gover-

no che la prevedeva e presidiava unilateralmente e solo a favore dei conduttori; e non ha affatto preso in considerazione misure che, all'infuori di far carico ad una sola categoria (i proprietari ed i risparmiatori), chiamassero anche la collettività ad essere partecipe di un instaurando equilibrio tra locatari bisognosi, o a reddito modesto, ed i locatori, tenendo presente la funzione produttiva di questi ultimi nell'interesse generale. In terzo luogo affermava quel convegno che non si può prescindere da un coordinato provvedimento per i non abbienti. E si ricordavano in quella circostanza i notevoli interventi che, in sede comunitaria, si erano fatti proprio a favore dei non abbienti nel settore edilizio con il contributo casa, con il sussidio alloggio, così come in Belgio e in Germania, portando gradualmente alla parificazione della domanda e dell'offerta, quindi equilibrando il mercato. Niente, in sostanza, o in misura solo simbolica, sostiene nel disegno di legge in esame il proposito di una azione veramente larga ed efficace a favore del contributo casa o sussidio alloggio. La elaborazione culturale del problema dell'equo canone fu poi ribadita in uno studio specifico del professor Parravicini del CNEL il quale concluse attraverso un'analisi tecnico-scientifica, non certo politica, non certo partitica, che bisognava garantire all'inquilino un fitto stabile e possibile e garantire però al proprietario la giusta remunerazione, incentivare l'afflusso del risparmio, impedire l'oligopolio e la rendita fondiaria.

E a questo proposito mi si consentirà di dire, per inciso, che invece il sistema che si sta attuando favorisce l'oligopolio — e questo lo dico con molta cordialità anche al relatore — perchè l'articolo 24 che voi magnificate — e secondo il quale l'edilizia post 1975 sarà praticamente quasi in una linea di mercato perchè, oltre tutte quelle condizioni che sono previste nella prima parte dell'articolo 24, vi è la possibilità che il costruttore dimostri attraverso documenti delle imposte, dell'INVIM o di altro genere che il costo è stato realmente superiore — non fa che creare l'oligopolio. Eviden-

temente il piccolo produttore, il piccolo costruttore non ricorrerà mai alla seconda parte di questo articolo perchè non avrà nè la capacità nè le possibilità nè le strumentazioni tecniche adatte per dimostrare e fare queste ricerche o per predisporre una documentazione che potrebbe anche essere interessata. Ma saranno i pochi magnati, i pochi grossi costruttori che ricorreranno a questa seconda parte dell'articolo per dimostrare che il costo è stato superiore a quello ricavabile dalle condizioni poste nella prima parte dell'articolo 24.

Quindi, per la prima parte dell'articolo 24, che prevede la condizionante determinazione del valore locativo anche per le nuove costruzioni: freno e scoraggiamento al risparmio ed alle iniziative edilizie; per la seconda parte: più spazio, maggiore valore locativo alle grosse imprese o ai più scaltri.

E concludeva il professor Parravicini che occorreva costituire un meccanismo semplice per l'aggiornamento del canone e per far funzionare le commissioni censuarie, non le commissioni comunali già previste dal testo governativo. E allora a questo punto dirò che anche quelle condizioni che il professor Parravicini prevedeva come ottimali perchè si realizzassero i fini indicati purtroppo in Italia non ci sono; cioè a dire che l'edilizia pubblica dovrebbe soddisfare almeno il 20 per cento del fabbisogno — ed è *in mente dei* che questo avvenga: allo stato sì e no soddisfa il 4 o il 5 per cento — e che l'inflazione debba essere contenuta. Invece l'inflazione è costante e montante, comunque mai stabilmente in regresso.

Ora, questa elaborazione — culturale, dottrina: chiamatela come volete — non credo che abbia avuto riscontro ed attenzione nel disegno di legge governativo. Anzi si era arrivati addirittura a pensare alla commissione locale fatta da esperti. E, signor Ministro, anche con una certa, vorrei dire, facilità si era prevista la spesa in 800 milioni! Questo per dire come nell'economia generale la legge fu valutata, il disegno di legge fu elaborato. Ma come: se i comuni sono migliaia, se in ogni comune doveva funzionare una commissione fatta da cinque compo-

nenti effettivi e da due supplenti, se si dovevano prevedere almeno 5.000 lire a gettone per persona e per seduta, la spesa da impegnare era necessariamente nell'ordine macroscopico di migliaia di miliardi. E voi nel disegno di legge dicevate: proponiamo le commissioni e prevediamo un impegno di spesa di 800 milioni!

Ma quello che addirittura turbava completamente l'economia di questo disegno di legge governativo, che poi ha pesato sull'insieme della elaborazione successiva, non è tanto, onorevole Ministro, la lacerazione delle norme del codice civile che veniva fatta in ordine agli articoli 1322 e 1456 quanto addirittura il capovolgimento — ecco la tendenza inconfessata di questo disegno di legge e tuttavia esplicita, e ribadisco la erroneità del punto di partenza di questo disegno di legge, poi corretto in parte in Commissione — dell'articolo 1487. Si capovolgevano infatti completamente gli obblighi e i diritti-doveri del locatore e del locatario; si abilitava persino il locatario ad essere un moroso ricorrente senza che questo potesse dar luogo alla convalida di sfratto!

Ora, se questa è stata la *mens* del disegno di legge, permettetemi di affermare che ben a ragione noi possiamo dire che questo disegno di legge scontenta tuttavia e contemporaneamente gli inquilini (e ve lo dimostrerò velocemente), i proprietari, i risparmiatori e il mondo dell'economia.

Ecco, vediamo questi tre destinatari del diritto positivo che andiamo ad instaurare; vediamo i tre soggetti ai quali si rivolge questa disciplina giuridica e vediamo come hanno ben donde tutti e tre, onorevoli relatori, di dolersi di queste disposizioni di legge.

Gli inquilini. Certo, dobbiamo fare una certa tara — lo diceva autorevolmente il senatore Nencioni — perchè effettivamente questo aspetto del problema complesso tende ad ingigantirsi, in quanto c'è una fascia di inquilini i quali giustamente pagano un canone che deve essere rivisto per equità, per giustizia, per moralità e che non possono sopportare perchè è di molto superiore al 25 per cento del reddito familiare. Vi

è una larga fascia di soggetti, di utenti, i quali ricorrono alla casa convenzionata e quindi non hanno la pressante problematicità dell'alloggio e vi è un'altra fascia di utenti che non ha problemi di carattere economico perchè è al di sopra delle possibilità medie.

Vi è una larga fascia di utenti — che è la grande parte ed in particolare i pensionati — la quale effettivamente viene a subire il travaglio di questo adeguamento. Però dobbiamo anche dire che il reddito medio che una famiglia italiana spende per la casa non è del 25 per cento, così come in una intervista televisiva si ebbe a dire, ma si aggira oggi intorno al 13-14 per cento, così come da una statistica dell'ISTAT del 1975 e da una indagine della Banca d'Italia del 1973 è stato acclarato. Di fatto, cioè, il reddito medio delle famiglie dei locatari destinato all'abitazione è sensibilmente inferiore a quello medio dei paesi della CEE che è intorno al 20 per cento.

È chiaro però che bisogna venire incontro alla fascia che subisce il trauma dell'adeguamento del canone e che si trova a redditi minimi o quanto meno modesti. Ritiene il legislatore di poter avviare a questo attraverso l'instaurazione del fondo sociale: ma è ridicolo pensare che questo problema possa essere risolto con la spesa che è stata prevista e che servirà soltanto a venire incontro a 350 mila famiglie dando ad esse un contributo per la casa di 150.000 lire all'anno circa o a 150.000 famiglie dando un contributo quasi doppio!

Perchè non tener presente ciò che è stato fatto in Belgio, in Germania? Si potrebbero allargare le prospettive del fondo sociale, non solo ricorrendo al finanziamento attraverso soltanto la stessa INVIM, che grava sul settore edilizio, ma anche ricorrendo ad altre forme di finanziamento e di copertura.

Siccome bisognerebbe fare in modo che il sacrificio sia distribuito tra i cittadini della intera collettività — in un momento in cui, onorevole Ministro, il settore edilizio, a parte la eventuale e ventilata imposta patrimoniale, deve fronteggiare migliaia di miliardi di spesa per sopperire a destra o a sinistra ai costi delle industrie parassitarie come lo

EGAM, alla disoccupazione indotta dalla situazione economica, alla fiscalizzazione degli oneri sociali — si potrebbe ricorrere a una piccola imposizione indiretta per allargare le prospettive di questo fondo sociale non solo al contributo per l'affitto — ecco perchè in fondo questa legge scontenta le centinaia di migliaia di inquilini; ed è inutile che poi si vada a dire: noi non ci riconosciamo, era il meno peggio quando non si vuole affrontare il problema alla radice — ma anche al contributo per l'acquisto della casa, a un contributo sugli interessi dei mutui, sulla restaurazione della casa per fare presso a poco quello che si è fatto in Belgio e in Germania, per avvicinare il cittadino, come vuole la Costituzione, al bene della casa, alla ricchezza della casa. Ma non si vuole questo, non lo vuole nessuno: oggi non si vuole avvicinare le masse al bene casa.

Forse io sono un po' pessimista, ma quando sento dire che si vuole abolire l'indennità di buonuscita resto perplesso e penso quasi che lo si faccia per togliere al lavoratore ed al cittadino l'occasione di acquistare il bene casa poichè nel bene casa è il regno della famiglia, è il bene della tradizione, il bene degli affetti che legano i padri ai figli; perchè anche se questi vincoli sono attutiti ed allentati dall'atmosfera nella quale viviamo, certamente hanno ancora il loro peso ed il loro significato morale. Ai miniobiettivi a favore degli inquilini, certo impari alle effettive esigenze, c'è da aggiungere i danni indiretti per gli stessi, certamente conseguenti al ristagno della produzione ed alla disoccupazione. Non sono tutti gli inquilini lavoratori in questo o in quel settore?

Ora si parla di « stralcio » per finanziamenti pubblici alla costruzione di case per lavoratori, ma si tratta in ogni modo di misure assai limitate, ancora *in fieri*, e che investono una politica — se sarà realizzata — a tempi medi o lunghi mentre sarebbe stato necessario prevedere prima, non provvedere poi, e comunque agire in tempi urgenti e brevi. A parte, s'intende, la considerazione che di fatto si allontana la prospettiva che lo affittuario possa anche diventare un piccolo proprietario, ciò che è nell'aspirazione di ogni famiglia, per le remore che si creano

col disegno di legge e per gli effetti « perversi » della cosiddetta legge Bucalossi che ha fatto lievitare il costo di un alloggio da 24 a 33 milioni e che ha creato una giungla degli oneri per le concessioni variando gli stessi, da regione a regione, da un minimo di lire 5.000 a metro cubo a 20.000 lire

Dunque non si è fatta una politica vera, sostanziale per andare incontro agli inquilini, e sono milioni!

E che diremo della presa di posizione del disegno di legge in rapporto ai proprietari? Sia ben chiaro, nessuno vuole difendere le immobiliari, bensì i piccoli proprietari, i risparmiatori che per trent'anni sono stati compressi, come diceva il senatore Bausi, da una politica sbagliata, da una politica di blocco che ha nullificato il bene della casa, il godimento di questo bene fondamentale per l'uomo. È inutile che si dica che 1.200 miliardi passano dalle tasche degli inquilini a quelle dei proprietari: questo è un ragionamento acritico, demagogico ed irrazionale. E se il ragionamento deve essere così banale e strumentale, bisogna dire allora quanti miliardi sono passati in questi trent'anni dalle tasche dei proprietari a quelle degli inquilini col fitto bloccato; e bisogna dire, in rapporto al valore reale, che cosa passa nelle tasche dei piccoli proprietari e dei piccoli risparmiatori se è vero che in partenza il bene aveva un determinato valore locativo, il canone, e che in arrivo ne ha algebricamente uno inferiore. Basta ricordare che mille lire del 1973 nel 1979 varranno 362 lire al valore di partenza; perciò quelle 1.000 lire nel 1976, nel 1977, nel 1978 hanno un valore in diminuzione notevole. Anche i piccoli proprietari e risparmiatori, come gli inquilini, sono milioni di cittadini, che hanno avuto la capacità ed il sacrificio di ridurre i consumi per accantonare qualcosa. Perché considerarli nemici o usurpatori e non avere per essi una responsabile, anche se prudente, comprensione? E se anche essi recuperassero qualche migliaio di miliardi — a parte i confronti perequativi col passato — non li immetterebbero nel circuito della produzione? La Commissione giustizia non aveva certo « stravolto » l'equità sostanziale se aveva previsto un

reddito del 5 per cento del valore locativo; peraltro, se si ricorda che nella Comunità europea il reddito è intorno al 4 per cento, occorre tenere presente il diverso valore locativo di partenza e che in Italia si deve recuperare, almeno in minima parte, sulla compressione operata in circa 40 anni di blocco. E come non confrontare i redditi degli investimenti in altri settori, anche dei depositi bancari? Per gli stessi motivi per cui non si apre la via agli inquilini di diventare proprietari di casa, si mortificano gli interessi dei risparmiatori.

C'è poi il problema della indicizzazione ridotta al 75 per cento diluita nel tempo; il 75 per cento si avrà dopo cinque anni con un punto di partenza che scatta dopo un biennio. Veramente questa è la giustizia e l'equità dei casi concreti, cui dovrebbe rispondere l'equo canone? Non è forse solo l'affermazione astratta, teorica, la volontà dichiarata del legislatore che poi non trova riscontro nelle cose concrete? Diciamo dunque che neppure i piccoli proprietari, che sono centinaia di migliaia come appunto sono gli inquilini, possono essere contenti di questa legge, checché voi diciate: non solo non si ha l'adeguamento del canone in termini reali, ma si devono fronteggiare rinnovazioni forzate di contratti per otto anni, o dodici, o addirittura diciotto per gli alberghi. Eppure dal 1970 i canoni sono rimasti invariati e, mentre i redditi delle famiglie in genere sono raddoppiati e l'incidenza della quota di reddito trasferita per le locazioni è scesa in media intorno al 9 per cento, i costi di costruzione e di manutenzione sono raddoppiati. Si andrà allora all'azzeramento del reddito.

In fondo, onorevole Ministro, non si è attuato un trattamento di equità, ma si è attuata soltanto una impostazione politica o partitica sbagliata nei confronti degli inquilini e dei piccoli proprietari.

Ma se volessimo allargare l'indagine, anche per tener presente quanto ha detto la Corte costituzionale, dovremmo portare il nostro esame anche al terzo soggetto, il mondo dell'edilizia. Veramente voi ritenete che questo disegno di legge venga incontro alla necessità sociale di una maggiore produzione di allog-

gi, se è vero che per recuperare il ritardo dell'ultimo triennio nella costruzione di alloggi noi dovremmo cominciare a costruire almeno 700.000 alloggi all'anno? Il fabbisogno naturale, normale è di 450.000 all'anno, ma tenete presente che nel 1976 e nel 1977 sono stati costruiti appena 150.000 alloggi. I progetti andati in esecuzione sono il 30 per cento di quelli presentati, mentre nel 1964 arrivavano in esecuzione il 95 per cento. Se è vero tutto questo, e se è vero che per il settore dell'edilizia occorrono 10.000 miliardi e che lo Stato non può arrivare a costruire neppure il 5 o il 6 per cento oggi, anche se si adombrano prospettive di nuovi programmi; se è vero, onorevole Ministro, che la situazione è appesantita e che nel settore dell'edilizia (lei che è più esperto di me in materia mi corregga) 1.000 miliardi creano 300.000 posti di lavoro e la creazione di un posto di lavoro nell'edilizia costa molti milioni di meno di quanto costi nella siderurgia e nella chimica, allora ci dobbiamo preoccupare della edilizia privata, dell'afflusso del risparmio. Il problema non lo risolvete con l'articolo 24 perchè create un oligopolio autorizzato e legalizzato (l'esperienza ce lo confermerà), mentre distoglierete il piccolo risparmiatore dall'investimento necessario ed utile; nè lo risolvete con programmi stralcio che faranno cose limitatissime ed ininfluenti ad invertire la tendenza. Nel quadro complessivo della crisi economica, il settore edilizio — che rappresenta un terzo dell'intero comparto produttivo industriale — diventa esplosivo poichè alla insufficienza, alla stasi, al regresso dell'edilizia pubblica si aggiungerà la flessione del settore privato. Del resto non sono esageratamente di moda gli scioperi, sia quando appaiono suggeriti da ricorrenti motivazioni economiche, sia quando appaiono strumentalizzati a fini politici? Che meraviglia — allora — che di fronte ad un quadro di incertezza e di non credibilità anche per il domani, di fronte ad una situazione attuale che procura sfiducia ed amarezza, si realizzi lo sciopero degli investimenti? Quanti potrebbero essere i disoccupati, anche, e vorrei dire soprattutto, nella categoria degli inquilini?

Detto questo, onorevole Presidente, onorevole Ministro, aggiungerò brevemente qualcosa nel merito di questa legge.

Per quanto riguarda il valore locativo, voi avete fissato un valore di 250.000 lire a metro quadrato per l'Italia settentrionale ed un valore di 225.000 lire per l'edilizia meridionale, senatore De Carolis. Ma davvero voi credete di rendere un servizio agli investimenti del Mezzogiorno? Ci diciamo tutti meridionalisti a parole, però nei fatti introduciamo delle discriminanti che sono contro queste dichiarate linee di tendenza. Perchè questa divaricazione tra Nord e Sud? Anche se l'equiparazione al Nord per il Sud fosse stata leggermente più vantaggiosa, voi avreste trovato la possibilità di riaffermare che una leggera posizione di favore la facevate verso il Mezzogiorno; non l'avete fatto, anzi vi siete preoccupati di martellare questo valore locativo in diminuzione. È inutile dire che si tratta di una flessione di poche migliaia di lire perchè il 3,85 mantiene determinate posizioni; si smentiscono invece le decisioni che erano state prese in Commissione, decisioni reponsabili, perchè non è la Commissione che ha stravolto la sostanziale equità delle proposte, sono i lavori post-Commissione che hanno stravolto tutto. Quando voi aggiungete alla sottrazione della superficie i muri interni dell'abitazione venendo ad affastellare ancora di turbativa la contabilità per la definizione del canone, quando voi cioè sottraete diversi metri quadrati al calcolo, quando aumentate i coefficienti della vetustà ad 1 da 0,50 e quando venite anche a ridurre il reddito al 3,85 del valore locativo, non è più il 3,85 che praticate ma il 3,25, il 3,10 di reddito ancora al lordo delle imposte varie e delle spese di manutenzione: infatti avete aumentato la superficie che non si deve calcolare, come se il costruttore e il risparmiatore non costruisse anche quella superficie su cui insistono i muri interni, e naturalmente venite ad incidere in diminuzione globale sull'ammontare del valore locativo. E allora vi pare equo, vi pare giusto per il piccolo risparmiatore — rimanendo ferme le considerazioni che ho fatto per il fondo sociale — che specialmente nell'Italia

meridionale vi sia questo trattamento: 225 mila lire al metro quadrato con la sottrazione della superficie interna dei muri divisorii e di quella perimetrale? Ciò significa circa 170.000 lire al metro quadrato al netto. Pertanto questo disegno di legge è macchinoso per la definizione del valore locativo, è irrazionale, viene a creare difficoltà di contabilizzazione: occorre da un lato il geometra, dall'altro lato il ragioniere e bisogna calcolare sempre, a parte le ipotesi ricorrenti per l'intervento del giudice, la superficie, i coefficienti in rapporto al volume della popolazione, in rapporto alla situazione topografica, in rapporto alla classe catastale ed ai piani dell'edificio. E lasciamo stare poi gli squilibri che sono nel catasto: una recente indagine campione ha dimostrato che il catasto è uno strumento assolutamente sorpassato che non può essere tenuto in considerazione se è vero che le case civili e signorili sono molte di più di quelle che risultano al catasto e così anche è inesatto il numero delle case popolari.

Insomma locatari e locatori restano prigionieri della macchinosità dei congegni di accertamento, di differenziazione, di contestazione addirittura, che ha previsto la legge. Altro che semplicità e facilità! E spesso occorrerà ricalcolare di anno in anno. Altro che stabilità di rapporto! Si comincia dalla determinazione del valore locativo; ci si rivolta in decine di ipotesi per l'altezza dei piani, il numero degli abitanti, la tipologia catastale, la topografia dell'immobile; si passa ai coefficienti di vetustà e di manutenzione; si finisce alle diverse percentuali per l'indicizzazione del canone.

Onorevoli colleghi, se questo è il complesso della legge, consentitemi di confermare in conclusione: primo, che questo disegno di legge si pone in una tendenza di incostituzionalità poichè interpreta alcune norme della Costituzione in senso di violazione e di vulnerazione; secondo, che questo disegno di legge sul piano economico-sociale crea insoddisfazioni larghissime, motivate e ragionevoli, sia per quanto riguarda gli inquilini, sia per quanto riguarda i proprietari, sia per quanto riguarda le più vaste esigenze del mondo produttivo ed edilizio italiano; terzo, che questo disegno di legge sul piano politico, anche se

dopo un litigio, che magari non ha avuto per effetto le tiratine di barba che si facevano i cardinali nel Concilio di Trento, ha avuto per conclusione un *embrassons-nous*. Questo disegno di legge comprova che bisogna uscire — e saranno le forze politiche a trarne le conseguenze — fuori da questo claudicante quadro costituzionale di un Governo che si regge sulla non sfiducia. E credo che in conclusione si possa dire, con tutto il dovuto riguardo alla forza politica che io chiamo in causa, che non esce bene da questa vicenda neppure la Democrazia cristiana la quale nelle idee ricostruttive lanciate al paese delineava una certa politica economica nel 1944 — erano altri tempi — che le procurò molti successi e consensi. Lungo il cammino la Democrazia cristiana ha dimenticato la strada maestra che le era stata indicata, a nostro avviso, da un De Gasperi, da uno Sturzo. Non esce bene se è vero che, trincerandosi dietro al fatto di aver dovuto subire l'iniziativa degli altri, finisce col dire che non si riconosce nel disegno di legge attuale che poi è la proiezione — e ne devo dare atto — migliorativa del disegno di legge governativo che l'ha gravemente handicappata in queste trattative.

Sul piano politico generale del programma esarchico resta da ricordare che questo aveva fornito indicazioni operative per il Governo relative alla tutela delle attività imprenditoriali, all'incoraggiamento al risparmio ed agli investimenti, alla incentivazione dell'edilizia pubblica e privata. Le realizzazioni operative sono, però, contro tali indicazioni e, ciò che conta, nell'ambito dell'esarchia contrasti e divaricazioni si sono verificati. Dov'è allora il clima politico di convergenza e di stabilità nei propositi, di credibilità nella legislazione, che è assolutamente condizionante dello sviluppo delle iniziative e dell'economia?

Sul piano politico-economico qualcuno chiedeva se il disegno di legge segni una via da perseguire verso il ristabilimento dell'economia di mercato nel settore e se apra una prospettiva rassicurante. Purtroppo la risposta non può essere ottimistica: il disegno di legge crea prospettive negative per la casa, per l'economia di mercato, per lo sviluppo delle iniziative.

Io penso ed auguro perciò che da questa situazione il Governo e i Ministri interessati traggano motivi di riflessione perchè la Democrazia cristiana rappresenta oggi gran parte dell'elettorato medio, piccolo-borghese, moderato, risparmiatore che va tutelato alla pari; settori ai quali essa si è diretta con impegni elettorali precisi che oggi non sono mantenuti.

Ed auguro che da questa vicenda possano trarre tutti motivo di decisioni per l'azione politica e per l'azione governativa: non sta a me suggerire come; non ne ho la possibilità, nè il potere. Però appare chiaro che non si possa governare in un costante tiro della fune, se non con danno del Paese; che non si possa continuare nella ricerca ad ogni costo di compromessi e di minicompromessi; che l'Esecutivo non possa essere trainato verso soluzioni che fanno di confusioni dottrinarie ed ideologiche, che sono le più dannose e pericolose. Se l'esperienza della vicenda di questo disegno di legge varrà in tal senso, si potrà forse dire che non tutto è stato negativo. *(Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni)*.

P R E S I D E N T E . Dichiaro chiusa la discussione generale. Restano ancora da svolgere due ordini del giorno.

Si dia lettura dell'ordine del giorno presentato dal senatore Petrella e da altri senatori.

B A L B O , segretario:

Il Senato,

tenuto conto che l'applicazione della legge in esame potrà comportare un aggravio di lavoro giudiziario sia nella fase conciliativa che contenziosa, specie nel periodo di prima applicazione della legge stessa;

impegna il Governo ad adeguare alle nuove necessità i ruoli organici dei conciliatori e dei vice conciliatori soprattutto nelle sedi che si prevedono verranno maggiormente interessate dalla applicazione della nuova normativa;

impegna altresì il Governo a portare con la maggiore sollecitudine a compimento le già preannunciate riforme dell'ordina-

mento giudiziario ed in particolare quelle concernenti la giustizia civile operando anche affinchè siano coperte tempestivamente le vacanze esistenti nei ruoli organici della Magistratura e degli uffici ausiliari.

9.465.1 **PETRELLA, BENEDETTI, LUBERTI, MACCARRONE**

B E N E D E T T I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B E N E D E T T I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, sostanzialmente questo ordine del giorno, come usa dire, si illustra da sè. Dirò quindi pochissime parole. Il disegno di legge attribuisce competenze non secondarie al giudice conciliatore anche attraverso l'adozione del rito tipico del processo del lavoro; d'altra parte dichiara lo scopo se non di impedire la formazione di un preoccupante contenzioso (scopo che del resto è sotteso ad ogni legge che intervenga a disciplinare soprattutto rapporti privatistici) quanto meno di contenerla in limiti di tollerabilità e quindi al di qua di quella soglia entro la quale la stessa formazione della giurisprudenza rappresenta e costituisce un contributo notevole all'interpretazione e quindi all'arricchimento dei contenuti di attuazione della legge.

In questo senso il disegno di legge assume al ruolo di condizione di procedibilità la domanda di conciliazione da esperirsi dinanzi al giudice conciliatore, con un rigore reso evidente e dalla trasparente adozione di un linguaggio di sapore più penalistico che civilistico e dalla rilevabilità del difetto della condizione di procedibilità in ogni stato e grado del giudizio. Quindi ci sono compiti nuovi e notevoli demandati al giudice conciliatore; un istituto peraltro che denuncia oggi gravi e preoccupanti carenze di funzionamento. In Commissione il rappresentante del Governo parlò addirittura di questa legge come della occasione per rivitalizzare l'istituto del giudice conciliatore, con ciò dando atto della situazione preoccupante nella quale l'istituto stesso si trova.

È da tali esigenze che nasce l'ordine del giorno sia nella parte che riguarda in particolar modo la necessità, per la quale si chiede l'impegno del Governo, di adeguare i ruoli organici dei conciliatori e dei vice conciliatori, sia nella parte di maggiore latitudine nella quale si considerano gli effetti indotti di un qualsiasi possibile aumento della pendenza giudiziaria, posto che anche il pretore è investito di una notevole sfera di competenza.

È per questo che insistiamo per l'accoglimento dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Segue l'ordine del giorno presentato dal senatore Ottaviani e da altri senatori. Se ne dia lettura.

BALBO, segretario:

Il Senato,

premesso che l'accordo programmatico siglato dalla DC, dal PCI, dal PSI, dal PSDI, dal PRI e dal PLI nell'individuare, come prioritari nel quadro della ripresa economica, gli interventi per il rilancio dell'edilizia, afferma fra l'altro il principio del necessario aggancio della normativa dell'equo canone all'attuazione del nuovo catasto urbano e ciò al fine di avere una identica base di valutazione sia per definire l'entità del canone locatizio, sia per la determinazione del carico fiscale;

premesso peraltro che l'attuale situazione del catasto edilizio urbano, con l'enorme arretratezza accumulatasi nell'accatastamento delle unità immobiliari, non ha consentito di applicare fin d'ora il criterio sopra esposto, rendendo necessaria la elaborazione di una normativa sull'equo canone di carattere transitorio;

dato atto che l'articolo 12 del disegno di legge n. 465 esplicitamente afferma che le modalità di valutazione del canone si applicano fino all'attuazione della riforma del catasto edilizio urbano;

impegna il Governo, anche a parziale modifica di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 604 del 29 settembre 1973, ad adottare in tempi brevi tutti i provvedimenti sia finanziari che orga-

nizzativi necessari per la revisione degli estimi catastali e il completo accatastamento di tutte le unità immobiliari per poter passare rapidamente poi alla realizzazione di un sistema catastale valido sia ai fini censuari che a quelli della determinazione dei canoni.

9.465.2 **OTTAVIANI, DI MARINO, CEBRELLI, BENEDETTI**

OTTAVIANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

OTTAVIANI. Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, l'ordine del giorno in sostanza esplicita e sottolinea un dato d'altra parte già contenuto nel disegno di legge che stiamo discutendo: vuole impegnare il Governo a realizzare una riforma che è la condizione perchè la normativa sull'equo canone possa uscire da quello stato di provvisorietà che la legge, così come è formulata, ha come suo dato caratteristico. Questo impegno — ce ne rendiamo conto — comporta adempimenti indubbiamente complessi e difficili. Si tratta di mettere ordine in una materia da troppo lungo tempo lasciata in abbandono, con le conseguenze che tutti conosciamo e che sono state largamente lamentate. Ma è compito e opera da realizzare nei tempi che la legge sostanzialmente prevede, se è vero che la transitorietà di questa legge deve essere superata nell'arco di tempo di un sessennio, come esplicitamente viene detto. Ci rendiamo conto che questo arco di tempo non sarà forse sufficiente, ma comunque è tale da stimolare l'adozione di quei provvedimenti di carattere organizzativo, finanziario e legislativo che debbono consentire la riforma del catasto, che è l'unico strumento che può ancorare ad un dato oggettivo la normativa dell'equo canone e costituire la base anche per il ristabilimento di una giustizia fiscale che fino a questo momento non è stata realizzata.

A questi fini e per il raggiungimento di questi obiettivi il nostro ordine del giorno impegna il Governo a procedere con la tempestività che è necessaria e richiesta.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Invito il senatore segretario a dare annunzio della interrogazione pervenuta alla Presidenza.

B A L B O , segretario:

GRASSINI, CODAZZI Alessandra, ROSI, GRAZIOLI, BAUSI, DEGOLA, BOMPIANI, MARCHETTI, CARBONI, TONUTTI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Gli interroganti — preoccupati per le ripercussioni che, su centinaia di migliaia di risparmiatori già detentori di obbligazioni IMI e su coloro che si apprestassero a sottoscrivere altre di nuove emissioni, in relazione al finanziamento di investimenti indispensabili per la ripresa economica, può determinare lo scalpore che in questi giorni si sta facendo intorno all'Istituto — chiedono al Ministro se sia al corrente che un « avviso di reato » è stato recapitato al presidente dello stesso Istituto « dopo » che era stata data ampia pubblicità, oltre che all'esistenza, al contenuto dell'avviso medesimo.

Gli interroganti — preoccupati, altresì, dell'incidenza sullo stato d'animo già insicuro ed allarmato del singolo cittadino che fatti del genere determinano — chiedono al Ministro se abbia già impartito disposizioni affinché siano compiute le necessarie indagini per individuare da parte di chi sia sta-

to violato il segreto istruttorio e quali provvedimenti, in genere, egli abbia assunto o intenda assumere contro il frequente ripetersi di una palese violazione dei diritti del cittadino.

(3 - 00816)

Ordine del giorno

per le sedute di martedì 6 dicembre 1977

P R E S I D E N T E . Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 6 dicembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 17 e la seconda alle ore 21, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Disciplina delle locazioni di immobili urbani (465).

II. Discussione dei disegni di legge:

Deputati BOZZI ed altri; ALMIRANTE ed altri; ZUCCALA ed altri. — Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici (913) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

ANDERLINI ed altri. — Norme per le nomine negli enti pubblici economici (385).

La seduta è tolta (ore 24).

Dott. PAOLO NALDINI

Consigliere vicario del Servizio dei resoconti parlamentari