(N. 171)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(AZARA)

di concerto col Ministro dell'Interno

(FANFANI)

e col Ministro dei Lavori Pubblici

(MERLIN)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBBE 1953

Norme in materia di locazioni e sublocazioni di immobili urbani.

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Ritorna all'esame del Parlamento il delicato e complesso problema delle locazioni e degli sfratti relativi agli immobili urbani. Esso concerne molteplici fondamentali esigenze etiche, sociali ed economiche, che possono trovare armonica realizzazione soltanto attraverso un equo contemperamento delle ragioni dei locatori e di quelle dei conduttori, alla luce di un principio di solidarietà sociale, a cui deve essenzialmente ispirarsi la disciplina della materia.

In base a tali criteri, entrambe le opposte soluzioni, l'una, di una cessazione immediata della proroga delle locazioni e l'altra, di una proroga a tempo indeterminato, appaiono unilaterali ed insoddisfacenti.

Invero il ritmo favorevole, per effetto delle note provvidenze legislative e della iniziativa privata, dell'incremento delle costruzioni edilizie ha bisogno ancora di un necessario ulteriore periodo di tempo, affinchè il processo in corso, con l'integrazione di altre provvidenze dirette soprattutto a sempre più stimolare e promuovere le costruzioni a carattere popolare ed economico, possa ritenersi prossimo a concludersi con la normalizzazione dei rapporti locatizi.

Mentre perdura lo squilibrio attuale fra la domanda e l'offerta di beni essenziali, com'è quello della casa, la cessazione immediata della proroga potrebbe arrecare a vaste categorie di cittadini così gravi ed intollerabili disagi da imporre inevitabilmente, a breve scadenza, un ritorno al regime vincolistico.

Una proroga delle locazioni a tempo indeterminato presenta altri seri inconvenienti. Essa potrebbe provocare, per ovvie ragioni

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2000)

psicologiche ed economiche, un arresto o, comunque, un pregiudizievole ritardo nell'evoluzione della situazione verso la normalità; laddove è necessario, come fu già autorevolmente avvertito in passato (vedi Relazione III Commissione, Atti della Camera dei deputati, n. 105-A del 1948) poter « seguire dappresso la realtà del fenomeno sociale ed economico ed evitare il pericolo che la situazione diventi statica e tenda a cristallizzarsi sempre più ».

Escluse le soluzioni estreme, non resta che adottare un sistema intermedio fondato sui concetti seguenti: *a*) protrarre per un congruo periodo di tempo la proroga; *b*) al tempo stesso, porre le necessarie premesse atte ad accelerare un ritorno alla normalità. Ispirandosi a tali criteri, il presente disegno di legge intende proseguire, con più risoluta determinazione, nel programma che è già alla base della precorsa legislazione.

Pertanto la proroga è stata protratta sino al 31 dicembre 1957, periodo non troppo breve nè troppo lungo e che appare sufficiente per l'auspicato conseguimento delle accennate finalità.

Peraltro, affinchè possa aversi un ritorno, sia pure graduale, alla normalità, è condizione indispensabile che le distanze attuali fra i prezzi derivanti dal blocco ed i prezzi di mercato risultino, al termine del previsto periodo di proroga, sensibilmente diminuite.

L'opportunità di diminuire sensibilmente il distacco fra l'indice medio dei canoni bloccati e quello dei canoni di libera contrattazione appare chiaramente se si considerano i seguenti punti:

1° le pigioni relative a locazioni prorogate di immobili destinati ad uso di abitazione sono aumentate, alla data odierna, di circa nove volte rispetto ai canoni corrisposti anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669; le pigioni relative ad immobili destinati ad uso diverso da quello di abitazione, da 35 a 37 volte, mentre i canoni di libera contrattazione raggiungono un livello che sembra si aggiri intorno alle 100 volte;

2° solo riducendo, sia pure gradualmente, così forte differenza è possibile evitare che si cristallizzi e si aggravi una situazione che porta ineluttabilmente ad una progressiva diminuzione del numero degli immobili in condizioni di abitabilità, per mancata esecuzione di opere di manutenzione e di ricostruzione, e, quindi, in definitiva ad una maggiore penuria di abitazioni;

3° inoltre, tale adeguamento graduale dei canoni vincolati provocherà necessariamente una riduzione dei prezzi delle locazioni del mercato libero, per modo che la distanza fra gli uni e gli altri canoni verrà, ad un dato momento, a scomparire o a divenire, quanto meno, di scarsa rilevanza, ottenendosi la determinazione di un giusto prezzo per rapporti della stessa natura;

4° l'adeguamento dei canoni bloccati impedirà, infine, l'ulteriore prolungarsi di una situazione abnorme per effetto della quale il costo dell'abitazione incide in misura notevolmente diversa sul costo della vita, secondo che il conduttore fruisca di abitazione soggetta a vincolo o di abitazione a prezzo di mercato, dando luogo al fenomeno delle cosiddette « retribuzioni false » che è, a sua volta, causa di malcontento anche nell'àmbito delle classi meno abbienti.

In pari tempo deve essere tenuta presente l'esigenza di non provocare, con aumenti esorbitanti ed incontrollati, un notevole aumento del costo medio della vita, che potrebbe avere gravi ripercussioni negative sull'economia nazionale.

2. Alle considerazioni esposte è ispirata la disciplina degli aumenti, contenuta nel disegno di legge.

Viene previsto un aumento del canone annuo nella misura del 25 per cento, che va applicato indiscriminatamente a tutte le locazioni soggette a vincolo, sia di immobili adibiti ad abitazione, anche se di lusso, sia di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, salvo quanto sarà detto, più oltre, per i locali destinati ad esercizio d'imprese particolarmente lucrative.

Per assicurare un più rapido progredire dei canoni verso l'adeguamento si prevede che l'aumento nella misura suddetta si applichi per ciascun anno sull'ammontare del canone cor-

risposto nell'anno precedente, e non sul canone corrisposto alla data di entrata in vigore della legge.

L'aumento progressivo previsto raggiungerà, quindi, i seguenti valori: preso come base eguale a 100 il canone attualmente corrisposto, dal 1° gennaio 1954 verrà corrisposto un canone eguale a 125; dal 1° gennaio 1955, un canone pari a 156,25; dal 1° gennaio 1956, un canone di 195,31 e dal 1° gennaio 1957 un canone corrispondente a 244,14.

Se si tiene conto del livello attuale dei canoni, rispetto a quelli corrisposti prima dell'inizio del regime vincolistico, che si è indicato innanzi, l'aumento complessivo porterebbe il livello medio del canone per gli immobili adibiti ad abitazione da 9-10 volte a 24-25 volte quello iniziale e per gli immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione da 35-37 a 72-75 volte.

Il disegno di legge fissa, però, un limite massimo di aumento, disponendo che l'ammontare complessivo del canone, per effetto delle disposte maggiorazioni, non potrà essere superiore a 40 volte il canone pagato anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669 ed al doppio del canone originariamente corrisposto, se trattasi di immobili locati per la prima volta posteriormente al 31 ottobre 1945.

Mentre, quindi, le locazioni di immobili adibiti ad abitazione non raggiungeranno il limite massimo fissato dalla legge, e pertanto la spesa dell'abitazione continuerà ad incidere sul bilancio medio familiare in misura notevolmente inferiore a quella dell'anteguerra, l'aumento del costo dei locali, destinati ad uso diverso dall'abitazione, inciderà sul bilancio delle imprese in misura che, pur avvicinandosi al coefficiente di rivalutazione della moneta, ne resta ancora notevolmente al di sotto.

3. La stessa finalità di stabilire un aumento delle pigioni in misura tale da poter essere sopportato, senza eccessivo aggravio, dagli inquilini, ispira la disposizione che riduce la misura dell'aumento al 10 per cento per ciascuno dei quattro anni 1954, 1955, 1956, 1957, nel caso che il conduttore versi in disagiate condizioni economiche, mantenendo fermo un giusto criterio già adottato nella legislazione vigente. Inoltre, nessun aumento è dovuto quando si tratti delle più umili abitazioni.

Sempre al fine di realizzare un'equa composizione degli opposti interessi delle parti, il disegno di legge considera separatamente le locazioni che abbiano per oggetto immobili adibiti all'esercizio di attività ed imprese di lusso o, comunque, ad alto reddito, indicate nel decreto legislativo 27 febbraio 1947, n. 39. In rapporto a tali locazioni, precedenti provvedimenti disposero un eccezionale aumento dei canoni; per essi si stabilisce, ora, un solo aumento nella misura del 40 per cento, a partire dal 1° gennaio 1954; il canone così aumentato, rimane immutato per tutto il periodo di proroga. Si stabilisce, poi, che l'ammontare complessivo del canone, per effetto della prevista maggiorazione, non può essere superiore a 50 volte quello corrisposto anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945. Tale trattamento è giustificato dal fatto che i conduttori dei detti immobili vi esercitano attività che notoriamente sono altamente lucrative.

4. Passando ad un esame particolareggiato delle singole disposizioni, il disegno di legge, nell'articolo 1, riproduce sostanzialmente le norme attualmente in vigore, limitandosi a sostituire la nuova scadenza del 31 dicembre 1957 a quella prevista dalla legge 23 maggio 1950, n. 253.

L'applicazione della proroga disposta per i contratti di locazione è stata estesa, conformemente a quanto è previsto nelle norme vigenti, alle assegnazioni disposte dal Commissariato governativo degli alloggi, anche se posteriori alla data di cessazione del regime di blocco (marzo 1947). È noto, infatti, che il Commissariato degli alloggi, cessato alla data del 30 giugno 1947 in virtù del decreto legislativo 27 maggio 1947, n. 386, ebbe vita, in alcuni Comuni, fino al 30 giugno 1948 (articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 1947, n. 548).

La proroga dei contratti di locazione è, altresì, estesa alle assegnazioni disposte dai Comitati per le riparazioni edilizie, accogliendo la modifica recata al decreto-legge 21 dicembre 1951, n. 1356, dalla legge di conversione 16 febbraio 1952, n. 58.

L'articolo 2 del disegno di legge è stato già sopra illustrato nel suo contenuto complessivo. Resta da chiarire, in aggiunta a quanto si è detto, che, seguendo criteri accolti nei precedenti provvedimenti, si è disposta una notevole riduzione degli aumenti previsti dal primo comma in rapporto agli immobili locati per la prima volta posteriormente al 31 ottobre 1945 e fino al 1° marzo 1947. Si tratta di canoni nella cui determinazione ebbe già influenza il mutato valore della moneta. La data del 31 ottobre 1945 fu fissata nella legge di conversione sopra citata, tenendo conto che la svalutazione monetaria ebbe un andamento progressivo e diverso tra nord e sud d'Italia e che solo in tale data può ritenersi che le condizioni monetarie siano divenute pressochè uguali nell'intero territorio italiano.

L'altra data del 1° marzo 1947 è quella, come è noto, della cessazione del regime di blocco. È chiaro, pertanto, che gli immobili locati dopo tale data sono liberi da ogni vincolo e perciò del tutto estranei alla sfera di applicazione del presente provvedimento.

Salvo quanto è disposto nell'articolo 3, il cui contenuto è stato sopra illustrato, l'aumento viene proposto in maniera uniforme per tutte le locazioni e sublocazioni, in quanto si ritiene che le necessarie differenziazioni dell'ammontare dei canoni, in relazione alla diversa natura e destinazione dell'immobile, siano già opportunamente effettuate dalle norme precedentemente emanate.

Quanto alle sublocazioni, applicandosi anche qui un principio già accolto dalle norme vigenti, si è stabilito che gli aumenti previsti possono essere esclusi o ridotti quando il canone già risulti eccessivamente elevato. Fuori dei casi di sublocazione in conformità ai patti, questa norma è operativa nel caso di sublocazione parziale, poichè rimane fermo il divieto di sublocazione totale a norma dell'articolo 3, n. 3, della legge 23 maggio 1950, n. 253.

5. L'articolo 4 prevede una ulteriore proroga degli sfratti nei Comuni che presentino rilevante penuria di abitazioni.

Va rilevato, al riguardo, che nel regime attualmente vigente il Pretore ha la facoltà di disporre, dopo la fissazione della data dello sfratto, che può essere protratta fino a sei mesi dalla data della richiesta, una proroga di mesi tre (articolo 34 della legge 23 maggio 1950, n. 253).

Nei Comuni che presentino penuria di abitazioni può essere concessa ulteriormente una proroga fino a mesi diciotto a sensi delle leggi 9 agosto 1948, n. 1078 e 23 maggio 1951, n. 357. Tale massimo di proroga non viene solitamente applicato nella pratica, se non in circostanze eccezionalissime.

Nel disegno di legge, si protrae fino a due anni la durata complessiva della proroga, per quei Comuni che presentino particolare penuria di abitazioni. Tale ampliamento della durata massima delle proroghe, senza ledere troppo gravemente l'interesse del locatore, può permettere un effettivo alleggerimento della attuale situazione di disagio.

La determinazione dei Comuni ai quali va applicata la proroga nella misura massima di due anni, sarà fatta con decreto del Ministro dell'interno, di concerto, oltrechè con il Ministro dei lavori pubblici, anche con quello di grazia e giustizia. L'intervento del Ministro della giustizia è giustificato dalla considerazione che si tratta di un provvedimento che incide nell'esecuzione di una pronuncia dell'Autorità giudiziaria.

6. Un'apposita norma di rinvio (articolo 5) conferma il mantenimento in vigore della disciplina della materia contenuta nella legge 23 maggio 1950, n. 253, per quanto non sia previsto nel presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

La proroga dei contratti di locazione e di sublocazione disposta nell'articolo 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253, è protratta sino al 31 dicembre 1957.

Nei casi in cui i contratti di locazione hanno scadenza consuetudinaria, la data indicata nel comma precedente è sostituita da quella della scadenza consuetudinaria successiva.

La data del 31 dicembre 1951, prevista nel secondo comma dell'articolo 2 della legge suddetta, è sostituita dalla data indicata nel primo comma del presente articolo.

La proroga si applica anche ai rapporti dipendenti da assegnazioni del cessato Commissariato governativo degli alloggi, anche se successive al 1° marzo 1947, nonchè da assegnazioni dei Comitati per le riparazioni edilizie, disposte a norma dell'articolo 37 del decreto legislativo 9 giugno 1945, n. 305.

La sospensione dell'efficacia delle clausole di divieto di sublocazione contenute nei contratti di locazione di appartamenti per uso di abitazione, disposta dall'articolo 24 della legge 23 maggio 1950, n. 253, limitatamente alla sublocazione di una parte dell'appartamento, è ulteriormente prorogata fino alla data indicata nel primo comma.

Art. 2.

Salvo quanto è disposto nell'articolo 3, a decorrere dal 1° gennaio 1954 i canoni delle locazioni di immobili, prorogate a sensi della presente legge, sono aumentati nella misura del 25 per cento per ciascuno degli anni 1954, 1955, 1956 e 1957. Gli aumenti sono computati per il primo anno sul canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della presente legge; per il 1955 sul canone corrisposto nell'anno 1954, per l'anno 1956 sul canone corrisposto nel 1955 e per l'anno 1957 sul canone corrisposto nell'anno 1956.

La misura dell'aumento, stabilita nel comma precedente, è ridotta al 10 per cento per ciascuno dei quattro anni 1954, 1955, 1956, 1957 nel caso che il conduttore versi in disagiate condizioni economiche, specialmente se tragga i limitati mezzi di vita soltanto dal proprio lavoro o da trattamento di pensione o di quiescenza, ovvero se abbia notevole carico di famiglia.

La misura dell'aumento è parimenti ridotta al 10 per cento, per ciascuno dei quattro anni 1954, 1955, 1956, 1957, quando si tratti di immobili locati per la prima volta posteriormente al 31 ottobre 1945 e fino al 1° marzo 1947.

Nessun aumento è dovuto quando si tratti di abitazioni di infimo ordine, specialmente se seminterrate, di un solo vano senza accessori, baracche e simili.

Gli aumenti previsti dal presente articolo si applicano anche ai canoni delle sublocazioni prorogate, ma possono essere esclusi o ridotti nella misura, quando il canone già risulti eccessivamente elevato.

Per effetto delle maggiorazioni disposte nei commi precedenti, l'ammontare complessivo del canone non potrà essere superiore a quaranta volte il canone corrisposto anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669. Se trattasi d'immobili contemplati nel terzo comma, per effetto della maggiorazione l'ammontare del canone non potrà superare il doppio di quello stabilito nel contratto originario di locazione.

Art. 3.

L'aumento del canone di locazione è del 40 per cento a partire dal 1° gennaio 1954 per i contratti di locazione che abbiano per oggetto immobili adibiti a:

a) cinematografi e sale da ballo;

b) bar, caffè, liquorerie, gelaterie, pasticcerie e dolcerie;

c) ristoranti di categoria superiore alla terza;

d) gioiellerie e negozi di oggetti di lusso per regalo;

e) fioristerie e profumerie di lusso;

f) sale da parrucchiere di lusso;

g) grandi sartorie per uomo, grandi case di moda per signora, pelliccerie e negozi di articoli di lusso per abbigliamento;

h) circoli e club, esclusi quelli aventi scopi ed attività unicamente culturali o sportivi.

Per effetto della maggiorazione stabilita nel comma precedente l'ammontare complessivo del canone non potrà essere superiore a 50 volte il canone corrisposto anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

Art. 4.

Nei Comuni che presentano penuria di abitazioni particolarmente rilevante, e che saranno determinati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con il Ministro dei lavori pubblici, il Pretore ha facoltà di prorogare la esecuzione degli sfratti da immobili adibiti ad uso di abitazione per un periodo da tre mesi a due anni, computando le proroghe già concesse.

Nel determinare la durata della proroga il Pretore tiene conto delle particolari circostanze di fatto e specialmente:

1) delle difficoltà del conduttore di procurarsi altro alloggio;

2) della situazione comparativa del conduttore e di colui che deve occupare l'immobile;

3) della giustificata esigenza del conduttore di continuare a risiedere nella stessa zona o nello stesso quartiere.

La proroga disposta dal presente articolo è estesa agli inquilini dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato, degli Istituti autonomi per le case popolari, dell'Ente edilizio di Reggio Calabria e similari.

Art. 5.

Per quanto non è previsto nei precedenti articoli continuano ad osservarsi le norme della legge 23 maggio 1950, n. 253.