

(N. 742-A bis)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DI MINORANZA della Commissione Speciale nominata dal Presidente

COMPOSTA DEI SENATORI

AZARA, *presidente*; ANFOSSI e GRAMEGNA, *vice presidenti*; DE GASPERIS e BORROMEO, *segretari*; ADINOLFI, BERGMANN, BIBOLOTTI, BISORI, BOSCO (1), BRASCHI, CANALETTI GAUDENTI, CAPPA, CARRARA, CESCHI, FUSCO, GAVINA, GRISOLIA, LOCATELLI, MASTINO, MEACCI, MENGHI, MENOTTI, MINIO, PARATORE, PASQUINI, PERSICO, REALE Vito, RIZZO Domenico, RIZZO Giambattista, TOMÈ (1), ZELIOLI e ZOLI (*relatori: ZOLI per la maggioranza e GRAMEGNA per la minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 novembre 1949 (V. Stampato N. 105)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

e col Ministro dei Lavori Pubblici

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 1° DICEMBRE 1949

Comunicata alla Presidenza il 10 marzo 1950

Disposizioni per le locazioni e sublocazioni di immobili urbani.

(1) I senatori Boseo e Tomè hanno sostituito i senatori Battista e Ziino, nominati Sottosegretari di Stato.

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — La maggioranza della Commissione speciale nominata per esaminare il disegno di legge sulle « Locazioni e sublocazioni degli immobili urbani » ha creduto, dopo ampia discussione, proporre al Senato l'approvazione del testo, così come pervenuto dalla Camera dei deputati, salvo alcune modifiche, su questioni di dettaglio, in meglio o in peggio.

La relazione che la minoranza presenta al Senato ha perciò lo scopo di riportare alla Assemblea l'esame delle stesse questioni proposte in sede di Commissione nella speranza che, vagliati il fondamento oltre che la serietà delle ragioni addotte, vengano accolti gli emendamenti relativi, emendamenti che, se portano il disegno di legge del quale ci occupiamo a conformarsi, in alcuni punti, all'originario disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia di concerto con gli altri Ministri interessati alla Camera dei deputati nella seduta del 20 settembre 1948, in altri punti lo modificano, a nostro vedere, in meglio, perchè lo rendono più aderente alla attuale realtà economica, sociale e politica del nostro Paese.

* * *

Prima di passare a parlare delle singole disposizioni contenute nel disegno di legge in esame, si crede necessario portare a cognizione del Senato alcuni dati circa le distruzioni del patrimonio edilizio subite da determinati Paesi dell'Europa a causa degli eventi bellici e le ricostruzioni sino ad oggi realizzate, e ciò allo scopo di meglio intendere le ragioni che hanno indotto la minoranza ad insistere perchè le sue proposte, non accolte dalla Commissione speciale del Senato, vengano discusse, vagliate e fatte proprie dal Senato.

A stare ai dati che ci danno pubblicazioni ufficiose ed ufficiali come opuscolo di propaganda del Fondo lire E. R. P. e l'Ufficio centrale di statistica, in Italia vi è ad oggi una carenza di vani, per distruzione e danni subiti dagli eventi bellici, per far fronte all'aumento della popolazione, tenuto conto delle riparazioni eseguite e delle nuove costruzioni, di circa 8.000.000 vani tant'è che il cennato opuscolo del Fondo E. R. P. propone l'attuazione di un programma di costruzioni decennale di 800.000 vani per ogni anno.

La situazione in cui trovavansi la Francia, Inghilterra e Paesi Bassi, alla fine del 1945 era la seguente.

Vani distrutti e danneggiati dagli eventi bellici

Francia	Gran Bretagna	Paesi Bassi
2.000.200	4.700.000	483.700

A tutto il 1949 erano stati ricostruiti e riparati in Francia vani 1.848.620 e in Inghilterra 2.915.000 vani.

Per quanto concerne i Paesi Bassi la crisi può considerarsi risolta e, comunque non costituisce sensibile disagio per i conduttori per l'applicazione di un interessante ed intelligente sistema vincolistico.

Così le cose vien fatto di domandare perchè mai la maggioranza della Camera dei deputati, seguita dalla maggioranza della Commissione speciale del Senato, abbiano ridotto il termine di proroga, fissato dal progetto governativo alla fine di dicembre 1955, alla data del 31 dicembre 1951 quando altri Paesi, che sono in condizioni migliori delle nostre, per l'edilizia,

hanno vincolato le locazioni a tempo indeterminato.

Nella relazione di maggioranza presentata alla Camera dei deputati è detto che la legge che si presentava doveva «costituire la definitiva sistemazione organica della materia dopo la quale solo disposizioni contingenti o di dettaglio dovrebbero rendersi necessarie per segnare il ritorno alla normalità...» aggiungendo che «la Commissione ha abbandonato, perciò, il criterio della proroga pluriennale e, abolendo l'intero primo capitolo del disegno relativo alla cessazione del regime vincolistico, ha ritenuto di far ritorno al concetto della proroga breve *che permette di seguire dappresso la realtà del fenomeno sociale ed economico e di evitare il pericolo che la situazione anteriore diventi statica e tenda a cristallizzarsi sempre più* ».

Durante la discussione che ne è seguita alla Camera dei deputati è stato aggiunto, da parte di alcuni deputati di maggioranza, che il fissare un termine breve di proroga avrebbe indotto quegli inquilini che sono in condizioni economiche ottime a costruirsi una casa sotto l'assillo dello sfratto a breve scadenza.

Le motivazioni addotte e dalla cennata relazione di maggioranza ed in sede di discussione devono essere state ritenute non sufficientemente valide dal relatore della maggioranza della Commissione speciale del Senato, il quale ha ammesso che, allo scadere del 1951, sarà necessario procedere alla concessione di un ulteriore proroga per le condizioni di deficienza di case in cui verrà a trovarsi il nostro Paese a detta epoca, anche se il piano di ricostruzione edilizia predisposto dal Governo dovesse attuarsi integralmente e le costruzioni da parte dei privati dovessero raddoppiarsi in confronto di quelle che sono le costruzioni attuali.

Con ciò è dimostrato ancora come dal relatore di maggioranza sia ritenuto controproducente il motivo avanti cennato addotto nell'altro ramo del Parlamento, cioè che un termine breve di proroga possa indurre i conduttori benestanti, che ora abitano case sotto poste a vincolo, sotto l'assillo dell'imminente sfratto, a costruirsi una casa che soddisfi ai propri bisogni, perchè chiunque comprende che a fine del 1951, stando così le cose, dovrà

essere concessa altra proroga e quindi, mentre quei tali conduttori benestanti non costruiranno alcuna casa nè per se nè per gli altri, quegli imprenditori privati, disposti ad investire i loro capitali nella costruzione di nuove case con la prospettiva di locarle a prezzi di speculazione, preoccupati che la veniente proroga a breve scadenza possa bloccare anche i prezzi delle nuove costruzioni o stabilire dei fitti limite, si astengano dall'investire capitali in ulteriori costruzioni di case, con danno per la collettività nazionale.

È vero che anche la maggioranza della Commissione speciale del Senato ha finito con l'accettare il termine del 1951 senza dare alcuna nuova e valida motivazione a giustificazione della sua decisione ma è facile pensare che a tanto sia stata indotta dalla preoccupazione di non apportare modifiche abbastanza sostanziali alla legge e tali da mettere le due maggioranze in serio contrasto tra loro con danno per le categorie di cittadini che si vogliono proteggere.

In contrario, noi siamo certi, avrebbe fatto proprio il termine della fine di dicembre 1955 proposto dalla Presidenza del Consiglio con il disegno di legge originario.

Nè va dimenticato che, di fronte al sicuro turbamento di natura sociale ed anche economico che la legge, così come modificata, apporterà nel nostro Paese, non vi può essere alcuna valida giustificazione atta a sostenere fondatamente la riduzione del termine.

Al prodursi del cennato turbamento nella gran massa dei conduttori contribuiranno anche le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4, disposizioni che hanno allargato la casistica del diniego della proroga in maniera così notevole da fissare, come regola, l'obbligo del rilascio dell'immobile condotto in locazione e come eccezione il diritto a beneficiare della proroga.

Senza dire poi della disposizione che tratta degli aumenti dei fitti in genere ed in ispecial modo di quella che riflette i fitti di locali non adibiti ad abitazione, disposizioni che danno la possibilità, in molti casi, di arrivare in breve tempo al massimo degli aumenti stabiliti dalla legge medesima mentre l'altra norma contenuta nell'ultima parte dell'articolo 15 rende inefficiente tutta la legge dando la possibilità

legale di eludere qualsiasi disposizione vincolistica in materia di aumento di fitti.

Eppure in tutti gli altri paesi europei nonché negli stessi Stati Uniti d'America, paesi che hanno una situazione edilizia migliore di quella italiana, vi è tendenza ad apportare maggiori vincoli a quelli già esistenti.

A non voler parlare dell'Unione Sovietica e degli altri Paesi del centro-est europeo retti da Governi di democrazie popolari ove il problema della casa è stato in gran parte risolto con l'attuazione di piani statali di ricostruzione edilizia e dall'attuazione dei quali piani ogni cittadino ha avuto la sicurezza di un alloggio senza essere sottoposto al volere del privato speculatore, per la determinazione del prezzo del fitto, la stessa America del Nord, per bocca del suo Presidente ci fa conoscere che, dovendosi attuare un piano per la ricostruzione di un milione di appartenenti in sette anni, dovrà per questo istituirsi un regime vincolistico sulle locazioni degli immobili urbani mentre l'Inghilterra, che ha fitti bloccati sin dal 1915, nonostante la ricostruzione di settecotocinquanta mila case ultimate a fine 1948, continua ad avere bloccati non solo i fitti delle vecchie case ma blocca anche quelli delle nuove costruzioni.

Così è pure per l'Olanda e per la Francia ove la iniziativa privata è stata stimolata ad investire i propri capitali nella costruzione di alloggi mercè la concessione da parte di detti Stati di contributi intelligentemente assegnati e distribuiti.

In Italia invece si pensa di risolvere il grave problema degli alloggi con la continua formulazione di leggi che si accavallano una sull'altra senza provvedere invece alla costruzione delle case, unico modo per avviarsi alla risoluzione del travagliato problema. Dato il limitato incremento edilizio in rapporto alle necessità indilazionabili, il problema degli alloggi non può essere considerato solo come un problema di legislazione ma deve essere, e principalmente in questo momento, considerato un problema di costruzioni.

Oggi l'industria privata non impiega i capitali nella costruzione di case perchè non riesce ad avere quegli alti profitti che realizza impiegando i suoi capitali in altre imprese meno utili alla società nazionale, nè è facile, per

quelli che si avventurano nella costruzione di alloggi, riuscire sempre, nonostante la penuria di case a fittare o vendere le loro costruzioni a quei prezzi di speculazione che essi si prefiggono di raggiungere specie ora che anche il mercato locatizio, oltre che quello di compravendita di case, si è fatto più fiacco. Basti guardare quanto avviene in Roma ed in molte altre città d'Italia per avere la conferma del nostro assunto. Vi è crisi di alloggi ma vi sono anche molti nuovi e qualche volta anche vecchi alloggi resisi liberi, sfitti per mancanza di conduttori capaci di corrispondere il fitto preteso perchè troppo alto in confronto delle loro possibilità finanziarie.

In Italia molte sono le leggi che trattano del problema della ricostruzione del patrimonio edilizio ma poche sono quelle che vengono applicate e sostenute; perchè mancano piani organici che trattano della ricostruzione edilizia e dal punto di vista tecnico e dal punto di vista finanziario.

Oggi che un piano è stato presentato, quello della C. G. I. L., corredato di tutti gli elementi tecnici e finanziari, il Governo dovrebbe, anche se in alcuni dettagli possa essere modificato, provvedere a sostenerlo ad attuarlo abolendo così tutte le altre disposizioni esistenti in materia inefficienti a dare un serio avvio alla risoluzione del problema della casa, problema che tanto travaglia la maggior parte del nostro popolo. Ove mai non si credesse arrivare ad accogliere questa soluzione che noi prospettiamo è certo però che lo Stato dovrebbe intervenire direttamente perchè detto problema venga risolto non potendo, come l'esperienza ci insegna, far più solo affidamento sulla iniziativa privata perchè, come già si è detto, difficilmente il capitale privato si rivolge ad un tale investimento per le ragioni più innanzi spiegate.

L'intervento dello Stato è necessario non solo per dare il suo contributo alla realizzazione di nuove costruzioni e ad Enti e a privati, ma è ancora maggiormente necessario il suo intervento per regolare quali tipi di costruzioni dovranno realizzarsi e quale il fitto limite che per ogni vano potrà pretendersi giacchè non è più possibile che si continui ad andare innanzi così come ora si va lasciando liberi i proprietari di case ricostruite con il contributo

dello Stato di fissare i fitti a loro libito riuscendo così a fare una speculazione a danno della collettività, di quella collettività che li ha aiutati a rifarsi un patrimonio perduto.

ESAME DELLE SINGOLE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE

Capo I. - PROROGA DEI CONTRATTI.

L'articolo 1 tratta della proroga dei contratti fissando, come si è detto, il termine del 31 dicembre 1951 o quello consuetudinario successivo mentre noi riteniamo che il termine di scadenza deve essere per lo meno quello proposto dal progetto governativo, cioè fine dicembre 1955 o successivo termine consuetudinario per qualsiasi specie di locali.

Le ragioni che ci inducono a sostenere tale concetto le abbiamo indicate nella parte introduttiva e generale della presente relazione e perciò non ci ripetiamo.

L'ultimo capoverso del cennato articolo che tratta del diritto alla proroga, in caso di morte del conduttore, nei confronti degli eredi, richiede, per usufruirne, non solo la esistenza di un vincolo successorio o familiare, ma anche quello della convivenza.

Le restrizioni apportate dalla maggioranza della Commissione al disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati non crediamo siano da accogliersi perchè noi riteniamo più equo e giusto che la proroga operi non solo nei confronti del « *coniuge, degli eredi ed affini del defunto con lui abitualmente conviventi, ma anche a favore di tutti quei membri della famiglia, comunque a carico, i quali con lo stesso defunto abitualmente convivono da più di sei mesi* ».

Le ragioni che militano a favore della soluzione da noi proposta sono ovvie. Le persone che pur non essendo eredi o parenti o affini del defunto, ma che con lui convivevano abitualmente da oltre sei mesi, non possono vedersi buttate da un giorno all'altro allo sbaraglio e trovarsi prive di un alloggio che esse non hanno potuto provvedere a formarsi per proprio conto a causa del lavoro che esplicavano alle dipendenze del defunto, titolare del diritto di locazione.

L'articolo 4, nella prima parte, dovrebbe essere modificato in maniera da dare un termine di preavviso non inferiore a sei mesi prima del termine contrattuale o consuetudinario, della data in cui si intende avere la libera disponibilità della casa e ciò per mettere lo sfrattando in condizione di provvedersi in tempo di altro alloggio.

Comunque tanto nel caso in cui il rilascio della casa venga richiesto dal locatore per sue necessità o esigenze come nel caso in cui la richiesta viene fatta per necessità dei propri figli o genitori, condizione *sine qua non* per ottenere l'ordine di rilascio dovrebbe essere sempre l'offerta al conduttore di altro alloggio idoneo alle esigenze della propria famiglia e per il quale si paghi un canone non mai superiore a quello corrisposto per l'alloggio che si va a rilasciare.

Modificato così come noi proponiamo il contenuto dell'articolo 4 di conseguenza tutto l'articolo 5 dovrebbe andare soppresso.

In merito all'articolo 7 la proposta governativa fissava il termine del 24 marzo 1942, trovando in ciò l'accordo unanime della 3^a Commissione della Camera, dei deputati, ma in assemblea la disposizione venne modificata nel senso che, mentre rimaneva fermo detto termine nei confronti dell'acquirente che avesse più appartamenti lo si portava, nei confronti di chi era proprietario di un solo appartamento, al 31 dicembre 1946.

La maggioranza della Commissione speciale del Senato, non contenta delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, ha ridotto il termine per qualsiasi nuovo acquirente, per poter esercitare il diritto di opporsi alla proroga e richiedere il rilascio dell'immobile per le cause contemplate dall'articolo 4 primo comma n. 1 e 2 e dall'articolo 6, quando si tratta di acquisto fatto con atto tra vivi, a non prima di tre anni dalla data di acquisto e se trattasi di acquirenti sfrattati, sinitrati, profughi di guerra o pensionati ad un solo anno, mentre, se l'acquisto avviene a causa di donazione in occasione di matrimonio o costituzione di patrimonio familiare il termine di tre anni deve riferirsi dalla data di acquisto del dante causa.

La gravità della modifica apportata dalla maggioranza della Commissione speciale non

ha bisogno di troppi argomenti per essere dimostrata.

La cennata disposizione mette in condizione tutti coloro che hanno comperato gli immobili nel periodo più aureo delle speculazioni di guerra, di realizzare il loro sogno: venire in possesso di beni comperati a poco prezzo ed essere messi così in condizione di ricavare dei forti guadagni a danno di poveri conduttori.

Quello che è ancora più grave è che tutti gli immobili donati a causa di matrimonio o costituiti in patrimonio familiare potranno essere quasi sempre sbloccati dal primo giorno dell'acquisto per dar posto ad una nuova famiglia composta, nella massima parte di due persone, le quali avranno così diritto di mettere sul lastrico famiglie numerose e perciò stesse più povere.

È vero che in detto articolo si parla anche di sinistrati, pensionati, profughi e sfrattati ai quali si fa un trattamento di favore ma è facile opporre che quegli delle suddette categorie che si sono trovati in condizioni di poter acquistare della proprietà in periodi in cui altri sono stati costretti a vendere, salvo rarissimi casi, non sono poi persone così disgraziate da meritare questo trattamento di favore.

In ogni caso sarebbe giusto che l'esercizio delle facoltà concesse dall'articolo 7 da parte delle persone menzionate, venisse sottoposto sempre alla condizione dell'offerta di altro alloggio in cambio di quello richiesto, alloggio idoneo alle esigenze del conduttore e della sua famiglia e per il quale si paghi un fitto non superiore a quello corrisposto per l'alloggio richiesto.

NORME SULLA MISURA DEI CANONI.

La fissazione di un'unica percentuale di aumento tanto per le case di tipo economico-popolare che di civile abitazione non è provvedimento nè equo nè giusto.

La necessità quindi di distinguere gli immobili adibiti ad abitazione in tre categorie:

- a) di tipo economico-popolare;
- b) di civile abitazione;
- c) di lusso dando la facoltà di fissarne i criteri distintivi ai consigli comunali.

Di conseguenza, stabiliti i tre tipi di abitazione gli aumenti dovrebbero essere fissati in misura diversa e cioè, per tutta la durata sessennale della proroga, del 50 per cento per le case della prima categoria, dell'80 per quelle di seconda e del 300 per cento per le abitazioni di lusso limitando l'aumento al 20 per cento per quei conduttori che vivono con il reddito del proprio lavoro, o da trattamento di quiescenza o pensione ed escludendo invece da qualsiasi aumento quegli che si trovano nelle condizioni previste nel 2^a e 3^a alinea dell'articolo 2 della legge 30 dicembre 1948, n. 1471. Nè si obietti che gli aumenti proposti sono minimi ed insufficienti a coprire le spese di manutenzione ed a pagarne le imposte perchè se ciò è vero in parte, è certo che altre larghe categorie di cittadini hanno sacrificato alle volte anche la vita senza che essi o i loro eredi abbiano avuto un adeguato risarcimento mentre poi milioni e milioni di altri cittadini, dai pensionati agli assicurati ai possessori di titoli di Stato, si trovano oggi ad avere capitali e rendite deprezzati e uguali a quelli della anteguerra valendo per loro il principio della obbligazione nominalistica.

Il contrario è a dirsi per i proprietari di case i quali, se è vero che si trovano ad avere una rendita non adeguata all'attuale valore dei loro beni immobiliari, non si sono visti però polverizzare i loro capitali avendo avuto, per effetto della svalutazione della lira, rivalutati i loro beni immobili dai quali vanno a ricavare, con i vecchi e nuovi aumenti proposti un reddito lordo non mai inferiore al 600 per cento ed in parecchi casi superiori al 3.000 per cento, così come avverrà per i proprietari di locali adibiti non ad abitazione, in confronto del reddito percepito prima dell'ottobre 1945.

Non si dimentichi che in tutti gli altri Paesi i fitti sono rigidamente bloccati, come bloccati sono rimasti i gravami fiscali.

È vero che nei su detti paesi si è provveduto a versare contributi statali per le spese di manutenzione, ma è vero anche che in Italia le imposte sui fabbricati hanno subito appena il 10 per cento di aumento di fronte a quelle pagate prima dell'ottobre 1945 e che anche in Italia potrà essere in seguito provveduto ad ulteriori sgravi fiscali per le case sottoposte

e regime vincolistico, di tipo popolare o di abitazione civile, ed alla formazione di un fondo per darsi, da parte dello Stato, un contributo per le spese di manutenzione di detti immobili.

In Francia, unico paese ove lievi aumenti sono stati permessi sui fitti delle case in rapporto a quelli pagati anteguerra, l'aumento stesso è appena del 300 per cento.

SUBLOCAZIONI.

Anche per le sublocazioni gli aumenti concessi ed i vincoli imposti sono eccessivi quando si pensi che in moltissime località d'Italia la sublocazione è una fonte di guadagno e di vita perchè moltissime solo le località italiane che vivono dal turismo e dall'industria del forstiero.

DISPOSIZIONI COMUNI.

Qualche parola circa il giudice competente a decidere delle controversie che sorgeranno dall'applicazione della legge.

La Commissione speciale del Senato ha creduto sopprimere gli articoli 25 e 26 contenuti nel disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati sostituendo alla competenza della Commissione specializzata quella del Pretore con la possibilità di gravame avverso il pronunciato del primo giudice.

Noi pensiamo che il sistema accolto dalla Camera dei deputati sia migliore, più pratico e più economico e perciò va preferito.

DISPOSIZIONE SUGLI SFRATTI.

Anche nella fissazione dei termini per la esecuzione degli sfratti la Commissione speciale ha creduto di andare in diverso avviso

del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati facilitando il giudice dell'esecuzione a concedere allo sfrattando un termine massimo di 15 mesi di ulteriore proroga al posto dei 18 mesi proposti, giustificando tale decisioni in modo non adeguato.

È vero che il principio della validità del giudicato, come titolo esecutivo, non dovrebbe essere ritardato per nessun motivo ma è anche vero che tale disposizione è stata introdotta per sopperire a necessità alle volte anche di ordine sociale e, spesso di ordine pubblico, in questo periodo eccezionale della vita nazionale. Tanto è che sono frequenti i casi in cui altri provvedimenti, di autorità, come sono quelle amministrative e di pubblica sicurezza, intervengono a sospendere gli sfratti dopo che tutto il termine di 18 mesi di proroga oggi permesso è stato consumato, e per tanto l'abbreviazione del termine proposta dalla Commissione speciale non trova giustificazione.

Onorevoli Senatori,

le ragioni innanzi esposte danno a noi la certezza che voi esaminando la legge con quella serenità ed obiettività che vi è consultata, accoglierete le nostre osservazioni, unitamente ad altre di dettaglio che verranno concretizzate in appositi emendamenti e così, modificato nella parte sostanziale il disegno di legge che la maggioranza della Commissione speciale del Senato vi presenta, voi darete al Paese una legge più consona alle esigenze del momento e più rispondente agli interessi della stragrande maggioranza del popolo italiano.

GRAMEGNA, *relatore per la minoranza.*