

(N. 2014)

Urgenza

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(ZOLI)

di concerto col **Presidente del Consiglio dei Ministri**

(DE GASPERI)

e col **Ministro delle Finanze e *ad interim* del Tesoro**

(VANONI)

NELLA SEDUTA DEL 20 NOVEMBRE 1951

Norme in materia di locazioni e di sublocazioni di immobili urbani.

ONOREVOLI SENATORI. — Il 31 dicembre 1951 scade il termine previsto dalla legge 23 maggio 1950, n. 253, per la proroga delle locazioni e delle sublocazioni di immobili urbani.

Il problema si ripresenta perciò al Parlamento: problema arduo, delle cui soluzioni è molto facile e comoda la critica, che non può però essere considerata seria, se non quando sia accompagnata dalla proposta di una soluzione diversa; problema arduo di cui le soluzioni semplici e magari facili potrebbero sembrare attraenti, se a dimostrarle invece soltanto semplicistiche non soccorressero la riflessione e la considerazione che insufficienti ad avviare il problema verso la soluzione sono state le soluzioni semplici e semplicistiche fino ad ora adottate.

La ragione della difficoltà deriva — è agevole il rilevarlo — dalla enorme disparità dei

casi da regolare. Anche a non tenere conto delle diverse situazioni locali, della diversità degli immobili, della diversità delle situazioni preesistenti, basta avere presente solo una quadruplici eventualità di rapporto comparativo fra le condizioni del locatore e quelle del conduttore: locatore ricco e conduttore ricco, locatore ricco e conduttore povero; locatore povero e conduttore ricco; locatore povero e conduttore povero; e tutto ciò con tutte le gradazioni che la parola « ricco » e la parola « povero » comportano. Un regolamento identico di queste quattro situazioni diverse, quale è quello solo possibile attraverso lo strumento legislativo, necessariamente può tentare di sanare talune ingiustizie, ma determinandone e aggravandone altre.

La sola soluzione giusta sarebbe quella che può derivare da un esame caso per caso; a questa giunse ad un certo punto il legisla-

tore dopo la guerra 1915-18, quando nominò organi che avevano il compito di dirimere le controversie fra le parti stabilendo l'equo affitto non già in funzione di coefficienti livellati, ma valutando tutti gli elementi adottati dalle parti e stabilendo la misura della pigione. Si doveva tenere conto che, nella determinazione della misura del canone, non venisse apportato un aggravio sproporzionato alla posizione dell'inquilino e si dovevano particolarmente tenere presenti non solo i casi in cui fosse risultato che l'inquilino sia col subaffitto parziale, sia adibendo la casa non ad uso esclusivo di abitazione, traesse da essa notevole profitto, ma anche l'ipotesi in cui, per eccezionali circostanze, la misura della pigione precedentemente corrisposta fosse risultata notevolmente inferiore a quella normalmente corrisposta per locazioni di immobili in analoghe condizioni.

Tale sistema di valutazione del « caso per caso » è — come si disse — sicuramente il più rispondente a giustizia: ma ad esso non può attualmente pensarsi sia per la tuttora enorme massa di contratti bloccati, sia perchè il divieto costituzionale di organi speciali di giurisdizione imporrebbe di affidare il compito dell'esame dei singoli casi agli Uffici giudiziari ordinari, la cui situazione attuale è già nota al Parlamento.

Tale sistema rimane però sempre quello attraverso il quale sarà necessario passare prima di giungere alla liberazione completa. Occorre però, per avviarsi ad esso, diminuire l'area dei fitti bloccati e diminuire altresì per talune categorie le distanze fra i prezzi derivanti dal blocco e i prezzi di mercato, sicchè diventi agevole la sistemazione convenzionale delle situazioni particolari. Solo quando ciò sia avvenuto (e quando siano operativi altri provvedimenti dei quali qui non è il luogo neanche di accennare) sarà possibile passare al sistema di transizione fra il blocco uniforme e la libertà piena.

Ma — e questo deve essere tenuto presente per la valutazione di ogni proposta — non si potrà pensare di attuare la libertà piena fino a quando non si sia provveduto a che nessuno resti senza tetto o con un tetto il cui costo sia inadeguato alle sue condizioni.

Ora le proposte contenute nel presente disegno di legge mirano precisamente a conseguire questa triplice finalità: avviamento alla riduzione dell'area bloccata; riduzione delle distanze fra il costo bloccato delle abitazioni e il costo di mercato, e incremento della edilizia popolare intesa questa nel senso più stretto e potrebbe dirsi più umile delle parole.

I.

1) Nonostante il risultato veramente notevole raggiunto nel biennio 1950-1951, attraverso le provvidenze legislative e il concorso della iniziativa privata e nonostante che possa ritenersi acquisita in tale periodo di tempo una maggiore disponibilità di oltre 1.200.000 vani, perdura la deficienza di abitazioni. Corrispondentemente alla deficienza di abitazioni permangono sia il pericolo di pretese dei proprietari di riacquistare la disponibilità del proprio immobile senza una vera e propria necessità ma per puro fine speculativo o per motivi di mera comodità, sia il pericolo che una cessazione della proroga dei contratti di locazione in atto faccia ascendere i canoni locatizi a cifre vertiginose, spiegabili con lo squilibrio fra la domanda e la offerta — offerta di beni non sostituibili con altri e di lenta produzione —, ma assolutamente intollerabili da vastissime categorie di cittadini. Ciò potrebbe determinare una situazione di grave confusione e di gravi disagi in alcune classi sociali, la quale finirebbe con imporre nuovamente un regime di limitazioni e di vincoli.

Riconosciuta pertanto la necessità di una proroga, debbono determinarsene la durata e la estensione.

È perciò che il progetto, coerentemente a quanto il Parlamento ritenne andando in direzione diversa da quella contenuta nell'ultima proposta ad esso sottoposta, stabilisce una proroga di non lunga durata, la quale permetta di « seguire dappresso la realtà del fenomeno sociale ed economico e di evitare il pericolo che la situazione diventi statica e tenda a cristallizzarsi sempre più » (v. relazione III Comissione, Atti della Camera dei deputati, n. 105-A del 1948). Questa ragione sembra valere — ed ancor più — oggi di fronte all'evolversi della situazione.

La continuazione del ritmo delle nuove costruzioni sopra accennate e la estensione di queste a settori fino ad ora rimasti trascurati e per i quali appare molto improbabile l'intervento dell'iniziativa privata (al che provvede il capo III di questo disegno di legge) potranno creare nel biennio 1952-1953 una situazione nuova che renda possibile, alla scadenza della nuova proroga, una limitazione del blocco dei contratti al settore delle case di abitazioni, o comunque l'applicazione di criteri meno restrittivi per il riconoscimento del diritto del proprietario alla disponibilità del proprio immobile.

Prima della fine del 1953 due altri fattori concorreranno a rendere possibile un fruttuoso riesame del problema: le risultanze del censimento, coi dati relativi alle abitazioni, e la prevista normalizzazione della situazione degli Uffici giudiziari, che potrà aprire la via anche a quelle soluzioni del « caso per caso », cui dianzi si è accennato.

Da tali considerazioni deriva come conseguenza la proposta della proroga dei contratti fino al 31 dicembre 1953, contenuta nell'articolo 1 del disegno di legge.

2) Quanto alla estensione della proroga è apparso opportuno non introdurre modificazioni o limitazioni a quella concessa con la legge 23 maggio 1950, n. 253.

Il livello dell'aumento — in ragione dei canoni anteguerra — per talune categorie di immobili, e in particolare per quelli ad uso diverso da quello di abitazione e non destinati all'esercizio di attività artigiane e professionali, poteva anche fare pensare alla possibilità della cessazione per essi di un regime di proroga coatta. Ma due considerazioni hanno fatto prevalere la decisione contraria: la prima che, anche in questo settore, esistono tuttora canoni relativi alle attività commerciali ed industriali più modeste, i quali non hanno ancora raggiunto un alto tasso di rivalutazione; la seconda che, in questo settore di locazioni immobiliari, può non influire per la determinazione del canone il solo criterio economico. La libertà di contrattazione farebbe sì, in linea generale, che il canone si adegui al prezzo di mercato, ma potrebbe, in situazioni particolari, risolversi in grave ingiusto danno del con-

ditto, che per evitare la cessazione del contratto potrebbe essere obbligato ad accettare condizioni al di fuori di ogni ragionevole valutazione economica e magari jugulatorie.

Di fronte a questo pericolo conviene piuttosto proseguire per la via di proroga con aumenti anche di una certa entità al fine di studiare nel frattempo i mezzi che, senza mortificare il diritto di proprietà, ne impediscano l'abuso.

3) La protrazione della proroga di un biennio comporta, come nelle precedenti disposizioni legislative, la protrazione della proroga — nei casi in cui i contratti hanno una diversa scadenza consuetudinaria — fino alla data di scadenza consuetudinaria successiva alla scadenza del biennio. E la protrazione della proroga sino al 31 dicembre 1953 comporta la proroga sino a questa data anche di quegli altri termini o riferimenti temporali, che nella legge vigente sono collegati funzionalmente alla durata dalla proroga del contratto. In particolare, occorre sostituire, con la nuova data del 31 dicembre 1953, quella data del 31 dicembre 1951, che il secondo comma dell'articolo 2 della vigente legge considera al fine di ritenere compresi nel vincolo della proroga i contratti poliennali che scadono anteriormente ad essa. Occorre pure prorogare sino al 31 dicembre 1953, o alla scadenza consuetudinaria successiva, la sospensione dell'efficacia delle clausole di divieto di subaffitto, disposta dall'articolo 24 della legge vigente. Alla sostituzione e proroga di queste date provvedono rispettivamente i commi secondo e quarto dell'articolo 1 del disegno di legge.

4) Il terzo comma dello stesso articolo 1 ha lo scopo di eliminare le incertezze ed i dubbi che ha determinato l'omissione, nell'articolo 1 della legge vigente, di quella disposizione dell'articolo 1 ultimo comma del decreto legislativo 23 dicembre 1947, n. 1461, che conservava il regime di proroga alle assegnazioni disposte dal Commissariato degli alloggi, anche se posteriori al 28 febbraio 1947. Questa omissione poteva anche essere interpretata nel senso che, per queste assegnazioni, la legge non avesse voluto più mantenere l'assoggetta-

mento a proroga, quando le medesime fossero posteriori all'anzidetta data. D'altra parte appariva incoerente simile liberazione da vincolo dopo che la legge precedente aveva espressamente voluto escludere l'estensione ad esse del regime di libertà instaurata per i contratti di locazione nuovi. In questa perplessità interpretativa e allo scopo di evitare contrasti giurisprudenziali è parso opportuno nell'articolo 1, terzo comma, del disegno di legge, precisare, come già fu fatto nel decreto 1947, che detti rapporti di assegnazione rimangono assoggettati al regime di proroga.

5) Il carattere di semplice proroga della precedente locazione è in particolare segnalato dal mantenimento, senza modificazioni di sorta, delle disposizioni precedenti in tema di esclusione o cessazione del diritto alla proroga e di decadenza da questa; materia regolata dagli articoli 1 a 11 della legge 23 maggio 1950 più volte citata. Su tali disposizioni si è formata una prassi giurisprudenziale che non è opportuno sconvolgere con nuove disposizioni e, d'altro canto, se è vero che le norme dettate dalle precedenti leggi possono in taluni casi marginali aver dato luogo a inconvenienti e a soluzioni meno giuste, è altrettanto vero che i criteri limitativi in atto appaiono tuttora, anche ad un riesame fattone dopo una certa esperienza, più rispondenti ad un equo contemperamento degli interessi in contrasto col doveroso riconoscimento, nella parità degli interessi stessi, della prevalenza dell'interesse del proprietario.

Non si è ritenuto opportuno introdurre, come da più parti erano state richieste, norme interpretative di varie ipotesi più frequentemente verificatesi. Non è apparso in particolare necessario stabilire che la proroga non si estende a immobili che non siano adibiti ad abitazioni o non siano direttamente destinati all'esercizio di attività professionali, artigiane, commerciali e simili, o compresi per connessione in contratti per immobili adibiti a tali attività (si considerino, per citare un esempio, i locali adibiti a garage per uso privato; i locali ad uso di magazzino di mobili di privati e simili). Così pure non è sembrato necessario disporre che la proroga prevista dal-

l'articolo 10 per gli immobili che insistono su aree fabbricabili, non si può intendere applicabile ai contratti di locazione per semplici terreni, sui quali il conduttore abbia elevato costruzioni, destinate a finalità diversa da quella di abitazione.

Tutto ciò — come altri casi che potrebbero ipotizzarsi — attiene alla interpretazione della legge, nè ha bisogno di particolare regolamento.

6) Quanto alla misura degli aumenti di canone il disegno di legge si attiene sostanzialmente alla misura ed ai criteri dettati dalla legge 23 maggio 1950, n. 253. Data però la diversa base sulla quale i nuovi aumenti devono essere calcolati, è intuitivo come l'aumento a carico del conduttore sia, in linea di massima, doppio di quello della precedente legge.

Come sarà appreso chiarito, tale aumento a carico dell'inquilino non è per intero devoluto a favore del proprietario, ma per una metà è devoluto a finalità di interesse generale.

La maggiore misura dell'aumento imposto all'inquilino, — ove si apprezzi, come si deve apprezzare, in linea di incidenza del costo della casa sul bilancio familiare — non rappresenta un sensibile aumento, quando si tenga conto che, anche con questo aumento, il costo della casa rappresenterà nel bilancio familiare sempre meno di un terzo di quello che rappresentava nell'ante-guerra. Tale riduzione di incidenza è assolutamente ingiustificata per la larga categoria degli inquilini abbienti, che si trovano ingiustamente avvantaggiati dalla riduzione di reddito imposta al proprietario; ma anche per le altre categorie più modeste di inquilini il proposto aumento appare tollerabile ove si torni a valutare ed apprezzare — come si deve — l'utilità della casa, che è base, fondamento e necessità prima della vita familiare, e alla quale ben possono e debbono essere posposti e, occorrendo, in parte sacrificati, altri consumi meno necessari. Anche con tale aumento il reddito del proprietario resta tuttora assai limitato, ma può avverarsi che in talune delle ipotesi regolate dal presente disegno di legge il reddito del proprietario venga riportato a limiti, che non possono più considerarsi irrisori. In linea generale e salvo ipotesi speciali, che trovano una giustificazio-

ne in particolari considerazioni di interesse morale e sociale, con gli aumenti proposti per la ipotesi più comune, il proprietario arriva a conseguire un aumento dal 950 al 1.250 per cento, rispetto al canone anteguerra. Tali coefficienti sono indubbiamente al di sotto di quelli di normale rivalutazione: ma — anche a prescindere dalla osservazione autorevolmente fatta che, a differenza di altri risparmiatori che hanno visto svalutato anche il capitale, i risparmiatori che hanno investito i loro capitali in immobili urbani, pur risentendo un sensibile ma transitorio sacrificio del loro reddito, hanno visto rivalutati i loro capitali e vedono lenti ma costantemente progressivi la rivalutazione del loro reddito o il ritorno di un reddito — non può negarsi che la eliminazione degli effetti dei provvedimenti iniziali, forse affrettati ed eccessivi, che hanno determinato la sfasatura anche di costume cui si è sopra accennato, non possa avvenire che gradatamente.

Identico aumento del 50 per cento ad anno sulla base in atto al 31 dicembre 1951 è previsto per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e per gli immobili adibiti all'esercizio di attività artigiane o professionali, così come già nell'articolo 12 della legge 23 maggio 1950, n. 253. E così come in tale legge, e come nei provvedimenti legislativi anteriori, gli aumenti vengono applicati alle sole locazioni prorogate.

Così come nella legge 23 maggio 1950 più volte citata, una diversa misura di aumento del 100 per cento per anno è stabilita per le abitazioni di lusso: la classifica di queste, quale risultante dalle disposizioni del decreto 7 gennaio 1950 cui la legge faceva riferimento, è apparsa per una delle quattro ipotesi in essa contemplate, come eccessivamente ampia; e perciò, *ai soli fini della disposizione della presente legge*, si è aumentato il numero delle caratteristiche richieste affinché l'immobile, sempre nei soli rapporti fra locatore e conduttore, possa considerarsi di lusso.

Analogamente a quanto disposto dalla precedente legge l'aumento viene ridotto per i casi di immobili locati per la prima volta dopo il 18 giugno 1945, trattandosi di canoni nella cui determinazione già ebbe ad influire il diverso valore della moneta; e si escludono da aumento i canoni relativi ad abitazioni di

infimo ordine; e come nella precedente legge gli aumenti si applicano anche ai canoni delle sublocazioni prorogate, con la innovazione — necessaria di fronte a non infrequenti speculazioni esose — che il subconduttore ha diritto alla esclusione o riduzione dell'aumento, laddove, come non infrequentemente accade, il canone già risulti eccessivamente elevato.

7) L'articolo 3 si riferisce agli aumenti relativi agli immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione e non destinati all'esercizio di attività artigiane e professionali.

La diversa base di partenza impone evidentemente per questi canoni un aumento minore di quello consentito per canoni relativamente meno elevati, quali quelli delle case di abitazione considerati dal precedente articolo.

Il coefficiente di rivalutazione al 31 dicembre 1953 andrà, per questi locali, da un minimo di 33 volte ad un massimo di 45 volte, con un quasi integrale adeguamento a quello che può considerarsi il giusto coefficiente, in modo che — come sopra detto — con le necessarie provvidenze cautelative, per questo settore (come, per analoghe ragioni, per tutte o gran parte delle case di lusso), possa ritenersi come certo, al termine di questa nuova proroga, il ritorno alla normale libertà delle contrattazioni.

8) Il Capo I contiene infine due altre norme, una, quella dell'articolo 5, che richiama e conferma tutte le norme della legge 23 maggio 1950; l'altra, dell'articolo 4, che precede l'articolo 5, ma che concettualmente ne è corollario, che riporta sotto la legge 23 maggio 1950, il regime della proroga degli sfratti, abrogando la legge 23 maggio 1951, n. 357.

II.

La legge 29 maggio 1951, n. 358, che ha prorogato sino al 31 dicembre 1955 le locazioni degli immobili ad uso di albergo, pensione o locanda, applicando ai relativi canoni un aumento decorrente dal 1° gennaio 1951, nell'articolo 5 ha preannunciato l'emanazione, con altra legge, di nuove norme per un ulte-

riore aumento delle pigioni a partire dal 1° gennaio 1952 e per i casi di deroga alla proroga di tali contratti.

In relazione a tale impegno si è presentata l'opportunità di provvedervi nella stessa sede di disciplina delle locazioni degli altri immobili, inserendo in questa le norme speciali riguardanti le locazioni degli immobili alberghieri. Ciò presenta il vantaggio di una maggiore completezza di regolamentazione e soprattutto consente quella coordinazione di discipline che è sovente mancata, con non lievi inconvenienti di disarmonie e di disparità di trattamento.

È vero che le locazioni degli immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda sono state dal 1946 in poi disciplinate sempre da leggi distinte da quelle comuni regolanti le locazioni di immobili urbani in genere (così il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 424, il decreto legislativo 16 aprile 1948, n. 540, e da ultimo l'anzidetta legge 29 maggio 1951, n. 358), ma è pure vero che sussiste fra le due materie una sostanziale affinità per la comune sostanza di discipline vincolistiche di locazioni immobiliari, ed una parallela dipendenza dalle esigenze economiche e sociali connesse alla attuale crisi edilizia, tali da rendere inopportuna la conservazione, mentre si attua l'evoluzione verso un graduale ritorno alla libertà contrattuale, del preesistente frazionamento di disciplina.

Del resto già si è avuto un precedente di contestualità legislativa fra le norme comuni sulle locazioni di immobili urbani e le norme speciali sulle locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda: in base all'articolo 1, comma secondo, del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 424, furono estesi alle locazioni di questi immobili per il periodo dal 1° novembre 1945 in poi, gli aumenti di canone previsti dal decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669, per le locazioni degli altri immobili.

Le norme del presente disegno di legge che regolano tale materia sono quelle degli articoli 6, 7 e 8.

L'articolo 6 prevede un aumento del canone dovuto dal conduttore, aumento comprensivo anche in questo caso della quota dovuta al proprietario e del contributo devoluto all'in-

cremento dell'edilizia popolare di cui al successivo capo III. L'aumento è previsto nella misura del 75 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1952, e di un ulteriore 75 per cento a decorrere dal 1° gennaio 1953. Ambedue gli aumenti sono computati, secondo il criterio già adottato nei precedenti articoli 2 e 3, sul canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della legge. La maggiore percentuale di aumento rispetto alle locazioni degli altri immobili dipende dalla considerazione che, relativamente agli immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda, i canoni di locazione hanno subito per effetto delle varie leggi speciali sulla materia, aumenti in misura minore e si trovano pertanto su un livello sensibilmente più basso.

Poichè la proroga di queste locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda è disposta dall'articolo 2 della legge 29 maggio 1951, n. 358, sino al 31 dicembre 1955, è parso opportuno precisare, nel terzo comma dell'articolo 5 dell'unito disegno di legge, che con successivo provvedimento legislativo saranno stabiliti gli aumenti, che occorresse apportare ai canoni di locazione per l'ulteriore periodo di proroga, e cioè per gli anni 1954 e 1955.

Nell'ultimo comma dell'articolo 3 si è ritenuto opportuno chiarire che restano ferme le disposizioni sull'efficacia degli aumenti convenuti tra le parti e sulla rivalsa del locatore, di cui agli articoli 3, secondo comma, e 4 della legge 29 maggio 1951, n. 358, attenendo le modificazioni apportate dalla nuova disposizione solo all'aumento legale del canone propriamente detto.

Nell'articolo 7, si è ritenuto opportuno disporre che tutte le controversie concernenti la misura dei canoni di locazione, i diritti di rivalsa del locatore ed ogni altro corrispettivo, tanto se dipendenti dall'applicazione della presente legge, quanto se dipendenti dall'attuazione di precedenti provvedimenti legislativi, sono devolute al pretore del luogo ove è situato l'immobile, che provvede col procedimento regolato dagli articoli 30 e 31 della legge 23 maggio 1950, n. 253. Sinora queste controversie erano devolute ai collegi arbitrali previsti dagli articoli 7 e seguenti del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 424. È

sembrato più conveniente, anche per evitare il dubbio che questi arbitrati obbligatori possano ricadere nel divieto costituzionale delle giurisdizioni speciali, uniformarsi, pure per le locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda, al sistema previsto dalla legge comune sulle locazioni per tutti gli altri immobili a qualunque uso adibiti; sistema che assicura una maggiore garanzia ed è notevolmente meno costoso e sovente più rapido. Il procedimento previsto dagli articoli 30 e 31 della legge comune sulle locazioni presenta, infatti, innegabili vantaggi di celerità, in quanto si inizia con ricorso, il pretore regola la procedura nel modo che ritiene più opportuno omissa ogni finalità non essenziale al contraddittorio, e gli atti relativi sono esenti da qualsiasi spesa, tassa e diritto. D'altra parte non manca la possibilità di fornire al pretore i necessari dati tecnici, essendo previste la audizione in qualità di esperti dei rappresentanti delle due categorie (locatori e conduttori) e la richiesta di accertamenti tecnici all'ufficio del Genio civile e all'Ufficio tecnico comunale. La estensione di questo procedimento alle controversie sui canoni delle locazioni di immobili alberghieri, perciò, mentre non presenta inconvenienti, assicura una uniformità di disciplina rispetto alle analoghe controversie relative agli altri immobili e gli accennati vantaggi di economia e celerità.

Naturalmente, per le contestazioni in corso, è stata prevista, in via transitoria, la competenza dei collegi arbitrali, limitatamente al caso in cui i tre arbitri già siano stati nominati e abbiano accettato l'incarico. Con l'accettazione, infatti, si viene a costituire il rapporto processuale, e si determina così quella pendenza del giudizio, che è opportuno non turbare con l'applicazione della nuova norma di competenza.

L'articolo 8 introduce un caso di cessazione della proroga legale, modellato sulla esclusione della proroga per necessità del locatore prevista dalla legge comune sulle locazioni. Data la sussistenza del vincolo alberghiero, si è, però, limitata questa facoltà del locatore di escludere la proroga legale al solo caso che egli intenda esercitare nell'immobile l'attività a cui esso è destinato, e non una qualunque attività di professionista, di artigiano o di

commerciante, come invece prevede l'articolo 4, n. 1, della legge comune sulle locazioni relativamente agli altri immobili adibiti ad uso diverso dall'abitazione. Presupposti dell'azione sono il preavviso al conduttore almeno quattro mesi prima della data in cui il locatore intende conseguire la disponibilità dell'immobile, la circostanza che questi vi esercitasse la stessa attività prima di darlo in locazione o sia erede di chi ve la esercitava, e la esistenza di « giustificate esigenze » di disporre dell'immobile stesso per esercitarvi nuovamente l'anzidetta attività. Si è voluta, così, circoscrivere la previsione al caso specifico che già, nell'immobile, il locatore o colui del quale egli è erede esercitasse la medesima attività, e la nuova attività costituisca quindi sostanzialmente una ripresa della precedente attività interrotta. Trattandosi di un caso così specifico e circoscritto, è parso preferibile adottare il concetto più largo di « giustificate esigenze », anziché quello di « necessità », che restringerebbe eccessivamente la sfera di applicazione della norma.

Il capoverso dell'articolo 7 prevede le sanzioni per il caso che il locatore, ottenuto il rilascio per effetto dell'esercizio della facoltà prevista nel comma precedente, dia in locazione l'immobile ad altro conduttore o comunque non lo adibisca all'uso in relazione al quale aveva agito: il provvedimento di rilascio perde in tal caso la sua efficacia, si ripristina il contratto di locazione, e al conduttore spetta il risarcimento dei danni. La norma riproduce quasi testualmente la disposizione dell'articolo 8 della legge comune sulle locazioni.

Non è sembrato opportuno prevedere in questa legge anche la proroga del vincolo di destinazione alberghiera, che la legge 29 maggio 1951, n. 358, con l'articolo 1, stabilisce sino al 31 dicembre 1951. Trattasi, come è evidente, di un profilo particolare della disciplina alberghiera, che incide prevalentemente sul settore dell'industria turistica e che appare più opportuno lasciare alla disciplina di una legge speciale. Se anche i precedenti provvedimenti legislativi sugli alberghi, pensioni e locande hanno normalmente regolato insieme le locazioni degli immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda e il vincolo della destinazione alberghiera, ciò non sembra consi-

gliabile nella presente legge, che concerne anche — nella prima parte — i rapporti di locazione relativi ad altri immobili, e quindi incide essenzialmente sulla materia delle locazioni degli immobili in genere e degli immobili alberghieri in particolare, e non appare adatta a contenere l'eterogenea materia della tutela dell'industria turistica.

III.

La attività edilizia, che — come sopra è stato detto — ha prodotto un numero rilevante di nuovi vani, ha dimostrato nel suo oggetto una carenza: la edilizia in vario modo sussidiata dallo Stato (attraverso le tre leggi comunemente chiamate, dai nomi dei loro proponenti: piano Fanfani, legge Tupini e legge Aldisio), e ancor più la iniziativa privata non hanno gettato sul mercato abitazioni, alle quali potessero aspirare le categorie più umili di inquilini, mantenendosi ancora il livello del costo — pur ridotto attraverso il contributo della collettività e dello Stato — assai al di sopra delle possibilità di quelle. Dal che è derivato il fenomeno strano, attesa la persistente grave deficienza, di abitazioni rimaste non utilizzate. A quel settore particolare, al quale difficilmente si indirizzerà la iniziativa privata, appare necessario provvedere mediante l'incremento della edilizia popolare, intesa questa nel senso più letterale della parola, così come la iniziativa di taluni Comuni (ad esempio, Padova, Firenze) la intende; e a tale finalità mira il contributo per l'incremento della edilizia popolare regolato negli articoli 9 a 15 di questo disegno di legge.

La esigenza sopra accennata non può essere revocata in dubbio: ma sembra giusto che a provvedere ad essa siano chiamati i conduttori di immobili con fitto bloccato.

Non può essere negato che questi abbiano goduto e continuino a godere di una situazione di privilegio. Tale privilegio è messo oggi più in evidenza dall'esame del rapporto fra i canoni dovuti in forza dei contratti di locazione bloccati e i canoni di locazione di immobili non soggetti al blocco: i canoni bloccati sono ancora al di sotto anche dei canoni relativi alle nuove abitazioni costruite da Istituti delle case popolari e dell'I.N.A.-Casa, sulla

cui determinazione pur incide il fatto che il costo di esse sia stato in larga parte coperto da contributo statale. Ma tale diversità non trova molte volte la sua giustificazione in diversità di condizioni economiche degli inquilini, perchè è altrettanto certo che questa situazione di privilegio va in molti casi a beneficio di persone nei confronti delle quali il trattamento privilegiato non ha alcuna giustificazione. Come fu già detto il numero dei rapporti contrattuali regolati dal blocco impedisce una discriminazione dei singoli casi; e la imprescindibile necessità che il blocco sia mantenuto per impossibilità attuale di molti inquilini di adeguare rapidamente i loro bilanci familiari all'onere che per essi importerebbe la corresponsione di un fitto non bloccato, fa sì che del vantaggio del blocco dei canoni continuino a godere, in non indifferente numero, anche coloro che ben potrebbero corrispondere un canone libero e per i quali pertanto il blocco degli affitti non rappresenta una necessità, ma una comoda, ingiusta locupletazione.

La imposizione di un contributo temporaneo a carico di persone giustamente od ingiustamente privilegiate non urta quindi sicuramente contro nessun principio di giustizia, mentre — non ha bisogno di essere detto — sarebbe sommamente ingiusto estenderlo a carico degli inquilini delle nuove case, che di nessun privilegio godono.

Nè sembra insuperabile la possibile obiezione che tale contributo viene sottratto ai proprietari che fino al limite della rivalutazione dei loro redditi dovrebbero essere preferiti allo Stato. Senza fermarsi sulla osservazione — che pur potrebbe essere fatta — che nella rinuncia al giusto canone a favore dell'inquilino è entrata per una certa parte anche la rinuncia dello Stato alle imposte che avrebbe potuto percepire, poichè — proprio per quella diversità di situazioni economiche dei conduttori — a larga massa di essi con l'ulteriore aumento destinato al contributo si impone uno sforzo e, magari, un sacrificio, sembra rispondente a giustizia che tale sforzo e sacrificio siano compiuti a beneficio della collettività anzichè di singoli trovantisi in molti casi in condizioni economiche tali, che l'applicazione a loro favore di una meccanica etica del diritto apparirebbe iniqua ed immorale.

Ma c'è di più: le norme che vengono proposte, oltre che in vantaggio della collettività, attraverso l'incremento delle costruzioni che ne deriverà, si risolvono anche in beneficio della stessa categoria dei proprietari, poichè, avviandosi rapidamente il mercato edilizio verso la normalità (prezzo economico delle locazioni), anch'essa ne trarrà notevole sollievo, rendendosi più prossimo il giorno in cui le loro case — quando si sarà raggiunta o quasi tale normalizzazione — entreranno nel campo della libera contrattazione anche per quanto concerne la misura del canone.

Appare quindi perfettamente giusto e tutt'altro che abnorme che — contemporaneamente ad un nuovo aumento dei canoni a favore del proprietario — lo Stato richieda in via del tutto temporanea un contributo ai conduttori a fitto bloccato e solo a questi. Il che è anche più certo laddove si tratta di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, locali ad uso commerciale, immobili alberghieri ed anche locali destinati ad attività artigiane o professionali. È certo che nessuno ha constatato, recandosi in un esercizio commerciale, in un albergo o in uno studio professionale, una diversità di prezzi o di tariffe a seconda che si tratti di attività esercitata in immobili con affitto libero o bloccato. Pei conduttori di tali immobili il blocco dei canoni si è convertito, pertanto, in una rendita di posizione, nei confronti della quale ancora più giusta appare la imposizione di quel contributo che, fino a quando non possa riprendere ad operare lo strumento fiscale ordinario, rappresenta, ancor più che nei casi di canoni d'immobili ad uso di abitazione, anche restituzione di quel di più cui la collettività ha dovuto rinunciare.

Tale contributo è regolato, come si è detto, nel capo III del disegno di legge. Esso contributo è fissato, nei suoi limiti di tempo e quantità, dall'articolo 9; esso si applica fino al 31 dicembre 1953 ed è rappresentato dalla metà dell'aumento stabilito a carico dei conduttori dagli articoli 2, 3 e 6, sopra illustrati.

Il sistema di riscossione, è regolato negli articoli 10, 11 e 12, dall'esame dei quali risulta come l'attività richiesta al proprietario venga contenuta nel limite più ridotto ed eliminato ogni rischio, riducendosi l'attività del proprietario alla presentazione di un elenco annuale (art. 10) — nel secondo anno non assolutamente indi-

spensabile — e nel successivo versamento, da avvenire contemporaneamente al pagamento delle normali imposte, delle somme già riscosse dal conduttore (art. 12). Assolutamente limitata pertanto l'attività da compiersi: eliminati ogni maggiore disturbo ed ogni e qualsiasi rischio, come risulta dalla lettura di detti articoli che non hanno bisogno di illustrazione. Nemmeno bisogno di illustrazione hanno gli articoli 11, 14 e 15 che regolano il modo di compilazione dei ruoli e il sistema della riscossione, escludendo in maniera esplicita che il proprietario debba, per la riscossione e versamento dei contributi, sopportare l'onere di qualsiasi spesa anche sotto forma di aggio di riscossione, di diritto di riscontro e simili.

L'articolo 16 stabilisce le sanzioni per le mancate denunce o per la dichiarazione incompleta od infedele. Tali sanzioni sono contenute in limiti modesti di sanzioni pecuniarie, e nessuna particolare sanzione — oltre quella derivante dalla morosità nel pagamento — è stabilita per il ritardato versamento del contributo, nel quale — a stretto rigore — dato il sistema avrebbe potuto configurarsi un vero e proprio reato di appropriazione indebita.

L'articolo 17 infine autorizza la spesa per la organizzazione dei servizi: l'entità di questa spesa e la semplicità delle operazioni da compiersi rispondono esaurientemente ad ogni prevenzione contraria che fosse fondata sul giusto timore della creazione di nuovi, pesanti e dispendiosi organi burocratici.

Il che può dirsi anche per la erogazione dei contributi riscossi: nessuna norma è contenuta in questa legge a tale proposito, dovendo ciò naturalmente costituire oggetto di separato provvedimento: ma può fin d'ora dirsi come esso non sia, nella proposta che sarà presentata, in alcun modo destinato a creare sotto qualsiasi forma Fondi od Enti, ma mirerà a raggiungere le finalità cui il contributo deve soddisfare attraverso attribuzione diretta ad Enti attualmente esistenti, quali potrebbero essere l'I.N.A.-Casa, gli Istituti delle case popolari ed i Comuni, enti tutti che hanno già dimostrato di sapere assolvere a quei nuovi compiti che con la nuova legge il Governo proporrà siano ad essi demandati; e di essere quindi in grado di raggiungere l'alta finalità sociale, per la quale questa parte del presente disegno di legge appresta i mezzi.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I.

*Disposizioni relative
alle locazioni di immobili urbani in genere.*

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 1953 e, nei casi in cui i contratti hanno scadenza consuetudinaria, sino alla data di scadenza consuetudinaria successiva al 31 dicembre 1953.

La data del 31 dicembre 1951 indicata nel secondo comma dell'articolo 2 della suddetta legge è sostituita dalla data del 31 dicembre 1953.

La proroga si applica ai rapporti dipendenti da assegnazioni del cessato commissariato governativo degli alloggi anche se successive al 1° marzo 1947.

La sospensione dell'efficacia delle clausole di divieto di subaffitto, disposta dall'articolo 24 della legge 23 maggio 1950, n. 253, è ulteriormente prorogata fino alle date indicate nel primo comma del presente articolo.

Art. 2.

A decorrere dal 1° gennaio 1952 i canoni delle locazioni di immobili adibiti ad uso di abitazione e all'esercizio di attività artigiane e professionali, prorogate in virtù della presente legge, sono aumentati nella misura del 50 per cento, computato sull'ammontare del canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della presente legge.

La misura dell'aumento può essere elevata al 100 per cento per le abitazioni di lusso. Sono considerate abitazioni di lusso, ai soli effetti della presente legge, quelle contemplate nel decreto ministeriale 7 gennaio 1950 (Determinazione delle caratteristiche delle abitazioni di lusso ai sensi dell'articolo 13 della legge 2 lu-

glio 1949, n. 408, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 13 del 1950), ai numeri 1, 2 e 3, nonché quelle che, anche se di superficie utile non superiore ai mq. 200, abbiano oltre sette caratteristiche fra quelle previste dalla tabella allegata allo stesso decreto ministeriale.

A decorrere dal 1° gennaio 1953 sarà apportato un ulteriore aumento nella stessa misura disposta dai commi precedenti, computato sempre sull'ammontare del canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della presente legge.

La misura degli aumenti è ridotta al 20 per cento, quando si tratta di immobili locati per la prima volta posteriormente al 18 giugno 1945.

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.

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

Art. 3.

A decorrere dal 1° gennaio 1952 i canoni delle locazioni di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione e non destinati all'esercizio di attività artigiane o professionali, sono aumentati nella misura del 25 per cento, computato sull'ammontare del canone corrisposto prima della entrata in vigore della presente legge.

A decorrere dal 1° gennaio 1953 sarà apportato un ulteriore aumento nella stessa misura disposta nel comma precedente, computato sempre sull'ammontare del canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della presente legge.

La misura degli aumenti è ridotta al 10 per cento, quando si tratta d'immobili locati per la prima volta posteriormente al 18 giugno 1945.

Art. 4.

Alle sentenze o ordinanze di rilascio di immobili adibiti ad uso di abitazione, emesse dopo il 1° gennaio 1952, non si applica l'ulteriore proroga dello sfratto, prevista dalla legge 23 maggio 1951, n. 357.

Art. 5.

Per quanto non è previsto nella presente legge continuano ad osservarsi le norme della legge 23 maggio 1950, n. 253.

CAPO II.

Disposizioni relative alle locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda.

Art. 6.

A decorrere dal 1° gennaio 1952, i canoni delle locazioni di immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda, prorogate in virtù della legge 29 maggio 1951, n. 358, sono aumentati nella misura del 75 per cento, computato sull'ammontare del canone corrisposto prima dell'entrata in vigore della presente legge.

A decorrere dal 1° gennaio 1953, sarà apportato un ulteriore aumento nella stessa misura disposta nel comma precedente, computato sempre sull'ammontare del canone corrisposto prima della entrata in vigore della presente legge.

Con successivo provvedimento legislativo saranno stabiliti gli aumenti, che occorresse apportare ai canoni di locazione per l'ulteriore periodo della proroga prevista dalla legge 29 maggio 1951, n. 358.

Restano ferme le disposizioni sull'efficacia degli aumenti convenuti tra le parti e sulla rivalsa del locatore, di cui agli articoli 3, secondo comma, e 4 della legge suddetta.

Art. 7.

Le controversie concernenti la misura dei canoni di locazione, i diritti di rivalsa del locatore ad ogni altro corrispettivo, anche se dipendenti dall'attuazione dei precedenti provvedimenti legislativi, sono devolute al pretore del luogo ove è situato l'immobile, e il procedimento è regolato dagli articoli 30 e 31 della legge 23 maggio 1950, n. 253.

Tuttavia, per le contestazioni in corso, la decisione spetta al Collegio arbitrale previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 6 dicembre,

n. 424, soltanto se alla data di entrata in vigore della presente legge gli arbitri siano stati nominati e abbiano accettato l'incarico.

Art. 8.

Il locatore può far cessare la proroga prevista dall'articolo 2 della legge 29 maggio 1951, n. 358, dandone avviso al conduttore almeno quattro mesi prima della data in cui intende conseguire la disponibilità dell'immobile, quando abbia giustificate esigenze di disporre di questo per esercitarvi l'attività cui esso è destinato, sempre che egli esercitasse tale attività nell'immobile stesso prima di darlo in locazione o sia erede di chi la esercitava.

Il provvedimento che dispone il rilascio dell'immobile in conseguenza dell'esercizio, da parte del locatore, della facoltà prevista nel comma precedente, perde la sua efficacia, se l'immobile stesso è dato in locazione ad altro conduttore o comunque il locatore non lo adibisce all'uso in relazione al quale aveva agito. In tale caso il conduttore ha diritto, nei confronti del locatore e dei suoi aventi causa, al ripristino del contratto di locazione, anche se nel possesso dell'immobile locato sia stata immessa altra persona la quale non conoscesse la situazione precedente, ed ha diritto, in ogni caso, al risarcimento dei danni.

CAPO III.

Disposizioni per la riscossione delle quote dei canoni di locazioni devolute allo Stato.

Art. 9.

La metà dell'aumento dei canoni di locazione, stabilito dalla presente legge, è devoluto allo Stato ed è riscossa con le modalità di cui agli articoli seguenti per essere destinata all'incremento della ricostruzione edilizia.

Nel caso preveduto dall'articolo 15, comma 2, della legge 23 maggio 1950, n. 253, la quota del canone da devolversi allo Stato è calcolata sull'ammontare del canone dovuto prima della convenzione, con gli aumenti spettanti al locatore ai sensi di legge qualora non si fosse conclusa la convenzione stessa.

Art. 10.

I locatori dei fabbricati debbono presentare entro il 31 gennaio 1952 all'Ufficio del Registro, nella cui circoscrizione hanno la residenza, un elenco in doppio esemplare con l'indicazione degli immobili locati, delle generalità del locatario, del canone di locazione dovuto al 31 dicembre 1951 e dell'aumento ad esso apportato, in virtù della presente legge, con effetto dal 1° gennaio 1952.

In mancanza di dichiarazione di rettifica da presentare dagli interessati entro il 31 gennaio 1953, l'elenco relativo all'anno 1952 rimane valido anche per il 1953, salvo l'ulteriore aumento per quest'ultimo anno.

Coloro che a qualsiasi titolo acquisteranno durante l'anno 1952 la proprietà o l'usufrutto di fabbricati locati, soggetti al regime vincolistico degli affitti, dovranno presentare l'elenco, di cui al primo comma, entro il 31 gennaio 1953.

Gli elenchi e le dichiarazioni di rettifica possono anche essere inviati all'Ufficio del Registro per posta, mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

Gli elenchi e le dichiarazioni di rettifica sono esenti dalla tassa di bollo.

I contratti di locazione anteriori al 15 dicembre 1951, non registrati nel termine prescritto, possono essere registrati con esenzione da soprattassa, purchè la registrazione venga richiesta e l'imposta relativa pagata entro il 15 marzo 1952.

Art. 11.

Gli Uffici del Registro, in base agli elenchi presentati, compilano appositi ruoli per la riscossione delle quote di aumento dei canoni di locazione devolute allo Stato.

I ruoli, firmati dal Procuratore del Registro, debbono essere inviati per l'esecutorietà all'Intendenza di finanza, da cui l'Ufficio del Registro dipende, entro il 15 giugno dell'anno a cui si riferiscono.

Art. 12.

Le somme indicate nei ruoli debbono essere pagate dai debitori in quattro rate, che scadono il 10 agosto, il 10 ottobre ed il 10 dicembre del-

l'anno a cui i ruoli si riferiscono, ed il 10 febbraio dell'anno successivo. Alla scadenza della prima rata deve essere pagata la metà dell'intera somma iscritta a ruolo; l'altra metà è riscossa, in parti uguali, alla scadenza di ciascuna delle rate successive.

Il locatore, che non ha riscosso dal locatario la quota di canone spettante allo Stato, ha diritto alla sospensione del pagamento di essa, purchè presenti denuncia all'Ufficio del Registro competente almeno dieci giorni prima della scadenza della rata. Nella denuncia debbono essere indicati le generalità e l'indirizzo del locatario inadempiente.

L'Ufficio del Registro comunica all'esattore delle imposte, nei dieci giorni successivi alla presentazione della denuncia, la somma della quale deve essere sospeso il pagamento.

La sospensione è operante, senza che occorra altra formalità, anche per la rata successiva.

Il locatore, che nei due mesi successivi alla scadenza di quest'ultima rata non abbia riscosso dal locatario la quota di aumento del canone di locazione spettante allo Stato, deve provvedere al pagamento di essa, a meno che non dimostri, entro lo stesso termine, all'Ufficio del Registro, di avere promosso contro il locatario giudizio per la risoluzione del contratto ovvero per il pagamento del debito e che il giudizio stesso è in corso. In tal caso il pagamento della quota di canone dovuta allo Stato rimane sospeso fino al momento in cui il locatore l'avrà riscossa dal locatario.

Art. 13.

La riscossione viene fatta con l'obbligo del non riscosso come riscosso.

L'aggio è a carico dello Stato.

Nei dodici giorni successivi alla scadenza di ciascuna rata l'esattore deve versare al Ricevitore provinciale l'ammontare della rata, diminuito dell'aggio a lui dovuto in base al contratto di assunzione dell'esattoria nonchè delle quote per le quali vi è stata sospensione dell'obbligo del pagamento ai sensi dell'articolo 12.

Il Ricevitore provinciale effettua i versamenti alla Sezione di Tesoreria provinciale al netto dell'aggio a lui dovuto.

Art. 14.

Per la riscossione delle somme indicate nei ruoli si osservano le norme del testo unico delle leggi per la riscossione delle imposte dirette, approvato con regio decreto 17 ottobre 1922, n. 1401, e successive modificazioni, per quanto non è previsto dalla presente legge.

Il credito dello Stato, nascente dalla presente legge, è garantito da privilegio sui mobili e sugli immobili, ai sensi degli articoli 2752 e 2771 del Codice civile.

Per il rilascio delle ricevute relative ai pagamenti eseguiti all'esattore dai locatori non è dovuto il diritto di riscontro stabilito dall'articolo 4 della tabella A allegata al decreto legislativo 28 gennaio 1948, n. 76.

Art. 15.

Per la mancata o tardiva presentazione dell'elenco di cui all'articolo 10, è dovuta dai locatori inadempienti una sopratassa uguale al 10 per cento della quota di canone dovuta allo Stato.

Per l'omessa indicazione di contratti di locazione e per le dichiarazioni infedeli nell'elenco presentato, è dovuta dal locatore, che ha presentato l'elenco, oltre ad una sopratassa nella misura indicata nel precedente comma, un'altra sopratassa uguale alla quota di canone, che per effetto della omissione o della infedele dichiarazione non sarebbe stata pagata allo Stato.

All'accertamento ed alla riscossione delle sopratasse previste dal presente articolo provvede l'Ufficio del Registro secondo le norme stabilite dalla legge del registro.

Art. 16.

È autorizzata la spesa di lire 60 milioni per le spese relative alla organizzazione del servizio affidato con la presente legge agli Uffici del Registro e per la compilazione dei ruoli.

A detta spesa si farà fronte con parte delle somme riscosse in virtù della presente legge.

Con decreto del Ministro del tesoro saranno introdotte in bilancio le variazioni occorrenti per l'esecuzione della presente legge.