

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ADAMOLI, MONTAGNANI MARELLI, GIGLIOTTI, CIPOLLA, SAMARITANI, BERTOLI, FABIANI, FRANCAVILLA, VIDALI, GIANQUINTO e ROASIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 1963

Regolamentazione temporanea dei canoni d'affitto

ONOREVOLI SENATORI. — I problemi dell'abitazione e della residenza nel nostro Paese, durante il decennio caratterizzato dalla espansione continua guidata dai monopoli, si sono violentemente acuiti fino a raggiungere attualmente punte così gravi di squilibrio sociale e territoriale da determinare notevoli ripercussioni negative sull'ulteriore sviluppo della società nazionale.

Per la verità, le condizioni di alloggio per i lavoratori e per i ceti medi sono sempre state cattive. Anche nei periodi di normalità, la penuria di abitazioni, aggravata dalle distruzioni belliche, gli alti fitti, le case squalide, cadenti, sovraffollate, prive di requisiti igienici e di adeguati servizi, addensate nei vecchi quartieri dei nostri grandi centri cittadini (per non dire dello stato di inciviltà delle abitazioni rurali) hanno sempre caratterizzato la condizione umana dei lavoratori italiani.

Di tale situazione, che è un prodotto diretto e permanente dell'attuale struttura della società, la turbolenta espansione monopolistica ha determinato un aggravamento senza precedenti, spingendo verso le grandi aree metropolitane ingenti masse di lavoratori, elevando al massimo, nelle zone conge-

stionate dalla popolazione sopravveniente, la penuria delle abitazioni ed il livello dei fitti (esistono alloggi dove si affittano i letti a rotazione, cinque o sei persone per stanza che dormono a turno per lasciare il posto agli altri) e provocando al contempo nelle zone di depressione e di abbandono un ulteriore deterioramento delle elementari condizioni di abitabilità.

Negli ultimi mesi poi l'intollerabile aumento delle pigioni, specie nelle grandi città, e l'ondata di sfratti che l'accompagnano hanno esasperato i lavoratori italiani, che ogni mese vedono assorbita dalla rendita fondiaria e dal profitto capitalistico una parte essenziale e sempre crescente del loro reddito.

Anche se non esiste una indagine seria che possa stabilire l'incidenza media del fitto sulle retribuzioni, data l'assoluta anarchia che regna nel mercato delle locazioni, da sommi sondaggi si può concludere con una certa approssimazione, che attualmente l'incidenza del fitto libero sul salario medio industriale supera il 50 per cento, mentre l'incidenza del fitto bloccato arriva dopo gli ultimi scatti al 30 per cento e l'inci-

denza dei fitti controllati dallo Stato al 15 per cento.

Una tale situazione non può più essere tollerata. Si leva ovunque, con maggiore o minore intensità, la protesta operaia e popolare: lo sciopero generale proclamato a Milano dalle tre centrali sindacali contro il caro-affitti rappresenta un potente monito alle forze della speculazione fondiaria ed edilizia ed ai partiti politici che finora l'hanno aiutata a prosperare.

Si fa sempre più strada, infatti, nelle masse lavoratrici la consapevolezza che il problema della casa si può risolvere definitivamente solo attraverso profonde riforme della struttura economica e non con le solite, insufficienti, misure « assistenziali » per i meno abbienti.

Appare cioè evidente alla maggioranza degli italiani che se le attuali tendenze dello sviluppo economico resteranno invariate, se non ci sarà una svolta radicale nell'indirizzo delle scelte da compiere per la soluzione dei problemi essenziali della società italiana, una nuova politica dell'abitazione e della residenza che elimini le antiche miserie ed i nuovi squilibri, che assicuri a ciascuna famiglia l'uso di abitazioni adeguate ai bisogni crescenti, non potrà prevalere.

Ecco perchè la prima concezione da respingere è quella che emerge continuamente nella impostazione dei partiti e delle forze di destra, basata sulla falsa contrapposizione tra la spesa pubblica necessaria alle riforme di struttura e la spesa pubblica necessaria a costruire « le case che mancano ».

Le nostre proposte per una nuova politica dell'abitazione possono essere così riassunte:

In primo luogo si impone la riforma dell'attuale assetto della proprietà del suolo edificabile, che elimini il parassitismo della rendita urbana ed assicuri il controllo pubblico su ogni attività edilizia e su ogni iniziativa di insediamento, fino a realizzare la proprietà pubblica del suolo urbano.

Questa è la riforma base per la quale bisogna lottare come presupposto ad una nuova politica della casa. E per questo il gruppo parlamentare comunista ha elaborato un

progetto di nuova legge urbanistica, la cui necessità, pure essendo da gran tempo affermata da larghi settori della cultura urbanistica, pure essendo ormai condivisa da tutte le correnti politiche democratiche, è avversata con ogni mezzo dalle forze dominanti.

Una seconda misura economica di grande rilievo si impone lo stesso con urgenza; l'intervento diretto dello Stato, attraverso le industrie a partecipazione statale, nel processo di industrializzazione e di razionalizzazione del settore edilizio. L'intervento dello Stato nella produzione edilizia è condizione indispensabile per la riduzione dei costi, per il controllo dei prezzi e contro la formazione di nuove rendite di monopolio. Unificando e migliorando i tipi dei materiali, producendoli su larga scala, si potrà imprimere un nuovo impulso alle costruzioni, lasciando nel contempo un sufficiente spazio economico alle numerosissime imprese edili di piccole e medie dimensioni.

Come si vede l'alternativa da noi proposta alla vecchia politica edilizia delle classi dirigenti, postula un netto superamento del concetto stesso di edilizia « economica e popolare » ed è basata, invece, sull'attuazione di profonde riforme nei due campi essenziali delle aree e della produzione, in modo che i poteri pubblici possano condizionare e dirigere lo sviluppo di tutte le iniziative residenziali.

Ciò premesso, rilevata cioè la preminente esigenza di una nuova disciplina urbanistica, di un risolutivo intervento dello Stato nell'industria edilizia e di un piano di costruzioni, emerge nella sua immediatezza la questione dei fitti privati.

Urge una immediata misura legislativa di tutela a favore degli inquilini contro le esose speculazioni, gli ingiustificati aumenti e gli sfratti.

Ed è proprio questo l'oggetto della presente proposta; essa tende ad affrontare il problema dei fitti con misure straordinarie, cioè con provvedimenti vincolistici eccezionali e transitori che servano a contenere la corsa al rialzo ed a rovesciarne in parte la tendenza, fino a che divengano operanti le

misure di riforma del mercato degli alloggi e dell'industria edilizia.

Da tutto quanto abbiamo detto fin qui, si evince con chiarezza che il Gruppo comunista non considera una regolamentazione legislativa che imponga un livello dei fitti diverso da quello del mercato come una misura che possa risolvere il problema alla radice, tanto più che essa colpisce solo in parte i veri responsabili della corsa al rialzo. La considera invece come una misura resasi indispensabile, per la tutela dei redditi dei lavoratori e del ceto medio, nell'attuale acuta fase di crisi dei fitti e degli alloggi, creata ed alimentata dalle classi dominanti e dalla politica perseguita dai governi che si sono succeduti con il dominio della Democrazia cristiana.

D'onde il carattere di provvisorietà e di transitorietà che noi attribuiamo alla nostra proposta. È evidente che una volta sconfitta la speculazione, ridotti i costi degli alloggi a livelli sani, creata una larga disponibilità di abitazioni, non ci sarà più alcun bisogno di una regolamentazione legislativa dei fitti.

Per quel che riguarda il contenuto della nostra presente iniziativa, noi proponiamo una regolamentazione che si basi su elementi economici certi ed inoppugnabili e che serva non ad abbassare arbitrariamente gli attuali fitti liberi, bensì soltanto a depurarli dai sovraprofiti di speculazione verificatisi in questi anni, attraverso un meccanismo oggettivo riferito ai valori catastali di tutte le locazioni. Il canone risultante da questo meccanismo non dovrà raggiungere gli attuali livelli di mercato, nè ridurli al livello dei fitti attualmente bloccati, e dovrà conservare una mobilità solo in riferimento al costo della vita.

L'articolo 1 della nostra proposta stabilisce che i canoni di locazione non possono superare la misura risultante dal reddito lordo determinato nel nuovo catasto edilizio urbano moltiplicato per il coefficiente di trasformazione del valore della lira in base agli indici del costo della vita (attualmente 74 volte sul 1938).

Nel nuovo catasto edilizio urbano, come è noto, sono registrate singolarmente tutte le

unità immobiliari (appartamenti) esistenti nel Comune della Repubblica, con l'indicazione della ditta proprietaria, della consistenza in vani e della ubicazione esatta. Ciascuna unità immobiliare è collocata, in base all'accertamento delle sue caratteristiche, nella appropriata categoria. All'interno di ciascuna categoria vi è una ulteriore suddivisione in classi.

Per ciascuna categoria e classe nel nuovo catasto edilizio urbano è stato determinato, in base a scrupolose indagini, il reddito fondiario annuo lordo che equivale al fitto medio ritratto nel triennio 1937-39, considerando anche elementi accessori come la manutenzione, eventuali oneri, interessi o altro.

Per ciascun appartamento quindi, essendo stati ultimati i lavori del nuovo catasto edilizio urbano, noi possediamo la indicazione del reddito lordo all'epoca 1937-39.

Moltiplicando questo dato certo, incontestabile, contenuto nelle tabelle del nuovo catasto edilizio urbano pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, per 74 volte (che è il coefficiente del valore della lira in base agli indici del costo della vita dal 1938 ad oggi) si ricava il canone di affitto da valere per ciascun appartamento.

L'obiettività del meccanismo stabilito all'articolo 1 risulta difficilmente contestabile per la remunerazione dei capitali investiti in abitazioni prima della guerra o immediatamente dopo; e per tanto se verrà adottato come criterio base per una disciplina generale di tutti i fitti, potrebbe anche essere applicato, dopo la scadenza del blocco dei fitti (1964), alle case oggi bloccate con le vecchie leggi, in modo da creare un mercato unico delle locazioni ed a non rinnovare ancora una volta il cumulo di sperequazioni e di ingiustizie che il blocco dei fitti inevitabilmente ha portato con sé.

Per le case più recenti, invece, costruite in condizioni di mercato profondamente diverse da quelle esistenti all'epoca censuaria 1937-39, il meccanismo stabilito nell'articolo 1, se applicato indiscriminatamente a tutte le costruzioni senza tener conto della loro età, potrebbe risultare gravemente lesivo ri-

spetto al valore attuale. Basti pensare alle profonde variazioni intervenute nell'ultimo quindicennio nei prezzi delle aree, dei materiali e della manodopera.

Per tener conto di questa realtà, l'articolo 2 stabilisce che per le case costruite dopo il 1947, al canone — diciamo così — catastale rivalutato può essere sommata una maggiorazione fissa, cioè sempre riferita al canone iniziale, non superiore al 3 per cento per ogni anno di età della costruzione. Così, a mano a mano che le case sono più nuove ritraggono un fitto maggiore, fino ad un massimo — nel 1963 — di una volta e mezzo il canone iniziale.

L'articolo 3 stabilisce una norma di salvaguardia contro i doppi contratti. Gli articoli 4 e 5 istituiscono le Commissioni Provinciali, cui è devoluto il compito di stabilire le aliquote di maggiorazione e di fissare i canoni secondo i principi sanciti negli arti-

coli 1 e 2. Alle Commissioni è concesso un margine del 10 per cento per temperare casi di evidente anomalia che potrebbero verificarsi.

L'articolo 6 affida alle Commissioni il compito di fissare i canoni anche per gli alloggi ancora non censiti in catasto, sulla base dell'analogia, cioè senza discostarsi dai criteri che presiedono agli alloggi censiti di equivalente categoria, classe ed età.

L'articolo 7 si riferisce alle eventuali controversie giudiziarie.

Onorevoli senatori, con la presente proposta noi affermiamo l'improrogabile necessità che il Parlamento affronti l'esame del gravissimo problema dei fitti liberi ed indichiamo una soluzione, pronti — come sempre — ad esaminare contestualmente, alla nostra, altre proposte che è augurabile vengano dal Governo o da altri settori del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

A decorrere dal 1° gennaio 1964 i canoni di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione o ad esercizio di attività commerciali, artigiane e professionali o ad attività di Enti con finalità pubbliche, sociali, mutualistiche, cooperative, sindacali ed assistenziali, non prorogate ai sensi delle leggi 23 maggio 1950, n. 253, 1° maggio 1955, n. 368 e 21 dicembre 1960, n. 1521, non possono superare la misura risultante dal reddito lordo determinato nel nuovo catasto edilizio urbano ai sensi del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, moltiplicato per il coefficiente di trasformazione del valore della lira in base agli indici del costo della vita.

Art. 2.

Per gli alloggi costruiti dopo il 1° gennaio 1947, al canone così determinato si applica una maggiorazione per ciascuno degli anni intercorsi dal 1947 all'epoca di costruzione dell'alloggio.

La aliquota annuale di maggiorazione viene stabilita, per ciascun Comune, dalle Commissioni di cui al successivo articolo 4, e non può superare il 3 per cento del canone determinato ai sensi dell'articolo 1.

Art. 3.

È nullo il patto per il quale il conduttore sia tenuto al pagamento di un canone superiore a quello risultante dall'applicazione della presente legge, qualunque ne sia il contenuto apparente.

Il canone determinato secondo la norma dei precedenti articoli si sostituisce di diritto a quello contrattuale, salvo che questo non risulti più favorevole al conduttore.

Art. 4.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, presso le Amministrazioni

provinciali è costituita una Commissione presieduta dal Presidente della Provincia e composta dal procuratore delle imposte, da un rappresentante dell'Ufficio tecnico erariale, da un rappresentante del Genio civile, da un rappresentante di immobili iscritti al ruolo delle imposte e da un rappresentante degli inquilini non proprietari. Ambedue questi ultimi sono designati dal Consiglio provinciale e scelti tra gli abitanti delle relative circoscrizioni.

Della Commissione fa parte volta a volta il Sindaco del Comune interessato.

Art. 5.

Alle Commissioni costituite in forza del precedente articolo è devoluto il compito di fissare le aliquote di maggiorazione di cui al precedente articolo 2 e di controllare se il canone di locazione degli immobili è corrispondente alle norme stabilite nella presente legge.

Su richiesta del locatario e del conduttore e per giustificare motivi inerenti alle condizioni economiche del locatario o del conduttore oppure ad evidenti errori di classificazione degli immobili nel nuovo catasto edilizio urbano, la Commissione può, sentite le parti, autorizzare un canone di affitto che sia ridotto o maggiorato rispetto a quello stabilito nei precedenti articoli, in misura non inferiore e non superiore al 10 per cento.

Art. 6.

Nel caso di immobili non ancora censiti in catasto, su richiesta del conduttore, la Commissione di cui all'articolo 4 determina il fitto in misura eguale a quello degli alloggi analoghi censiti.

Art. 7.

Per le controversie relative alla applicazione della presente legge è competente il Pretore secondo le norme stabilite negli articoli 30 e 31 della legge 23 maggio 1950, numero 253.