

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 951-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE BERLINGIERI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 DICEMBRE 1964

Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 1965

Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, concernente la disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani

ONOREVOLI SENATORI. — Viene sottoposto al vostro autorevole esame il tema delle locazioni degli immobili urbani, e più specificatamente la conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 318 del 23 dicembre 1964.

Detto decreto-legge è stato emesso sia per la necessità e l'urgenza di emanare norme per l'ulteriore proroga del regime vincolistico delle locazioni di immobili urbani, protratto fino al 31 dicembre 1964 dalla legge 21 dicembre 1960, n. 1521, sia per l'estensione alle locazioni di immobili urbani, adibiti ad uso diverso dall'abitazione, di talune disposizioni delle leggi 6 novembre 1963, n. 1444, e 30 settembre 1963, n. 1307, concernenti il blocco dei fitti e la facoltà di prorogare l'esecuzione degli sfratti.

La situazione della regolamentazione dei rapporti locatizi degli immobili urbani nel dicembre 1964 era la seguente:

1) sino al 31 dicembre 1964 vigeva il blocco di durata e di canone relativo alle locazioni degli immobili destinati ad abitazioni, a studi professionali, a botteghe artigiane e attività commerciali a conduzione familiare (legge 21 dicembre 1960, n. 1521);

2) sino al 15 ottobre 1965 il Pretore potrà esercitare la facoltà di dilazionare l'esecuzione degli sfratti relativi alle abitazioni e botteghe artigiane non vincolate (legge 30 settembre 1963, n. 1307);

3) sino al 7 novembre 1965 vigerà il blocco dei canoni per le abitazioni non vincolate (legge 6 novembre 1963, n. 1444).

Per ovviare tempestivamente alle diverse situazioni, è intervenuto recentemente il decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, che ha concesso la proroga sino al 31 dicembre 1965 od alla successiva scadenza consuetudinaria; ha dato validità ai patti in deroga alle norme precedenti, stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto; ha escluso ogni ulteriore aumento dei canoni dalla entrata in vigore del decreto stesso; ha stabilito che i canoni relativi a locazioni e sublocazioni di immobili urbani destinati ad

attività artigiana, commerciale a conduzione familiare, ad attività culturali, di istruzione, sindacali, assistenza, professionali, cooperative, in corso alla data del 10 novembre 1964 e non soggette a regime vincolistico, non possono essere aumentati a decorrere dalla data suddetta e fino al 7 novembre 1965, anche in caso di sublocazione; ha esteso la facoltà dei Pretori di prorogare l'esecuzione degli sfratti ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1963, n. 1307, agli immobili adibiti alle attività sopra cennate.

Per quanto riflette l'aspetto generale del settore locatizio, giova rilevare che le locazioni non soggette al regime vincolistico, e che riguardano circa i due terzi delle abitazioni, hanno subito aumenti elevati specialmente nei grandi centri, sicchè si è dimostrato necessario intervenire con la legge 6 novembre 1963, n. 1444; e per quanto riguarda le locazioni vincolate sono stati disposti con le varie provvidenze legislative degli aumenti, i quali però hanno creato sperequazioni rispetto alle varie epoche ed alle diverse contrattazioni dei canoni locatizi. Pertanto i locatori hanno sopportato oneri dipendenti da eventi bellici, alleviati dal blocco degli imponibili delle imposte sui fabbricati, disposto nel 1960.

I conduttori hanno subito disagi inerenti alle diverse e particolari circostanze subiettive e gravosa sarebbe per loro, soprattutto in questi difficili momenti, la fine del regime vincolistico, sicchè è auspicabile un piano programmatico dell'edilizia popolare e sovvenzionata, che assicuri lo sviluppo di essa in favore di tutti coloro che aspirano ad avere una propria abitazione.

Queste esigenze, queste aspirazioni, informate a criteri di sentita socialità, hanno ispirato numerose proposte di legge, alcune delle quali sono state connesse ed unificate in occasione della formulazione del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, ed altre sono state rinviate, superata l'urgente necessità momentanea di provvedere all'ulteriore proroga scadente al 31 dicembre 1964, ad un momento successivo per una più meditata ed organica ed unitaria regolamentazione di tutti i problemi e di tutte le nor-

me inerenti alla vasta e multiforme materia delle locazioni degli immobili urbani destinati ad abitazioni o ad uso diverso.

Alla Camera dei deputati furono presentate le seguenti proposte di legge:

I Categoria: quelle relative alle locazioni degli immobili destinati ad uso abitazione.

1. — Il 18 luglio 1964 quella di iniziativa dei deputati Cacciatore, Minasi, Ghislandi, Pigni, Rampa, n. 1557. Essa ha ritenuto necessaria la proroga delle locazioni urbane perchè una libera contrattazione apporterebbe un immediato e pesante rialzo dei prezzi locatizi, non sopportabile soprattutto dai lavoratori a reddito fisso e dalla numerosa categoria dei pensionati. Pertanto ha proposto il blocco ulteriore per quattro anni, con l'aumento annuale del 5 per cento dei canoni.

2. — Il 6 agosto 1964 quella di iniziativa dei deputati De Pasquale, Amendola ed altri, n. 1584, la quale ha proposto la proroga al 31 dicembre 1969 e l'aumento dal 1° gennaio 1965 dei canoni in misura non superiore al reddito lordo determinato dal nuovo catasto edilizio urbano ai sensi del decreto 13 aprile 1939, n. 652, moltiplicato per il coefficiente di trasformazione del valore della lire in base agli indici del costo della vita: aumento da determinarsi da una Commissione presso le Amministrazioni provinciali, composta dal Presidente di questa, dal Procuratore delle imposte, da un rappresentante dell'Ufficio tecnico erariale, da un rappresentante degli inquilini, e da un rappresentante degli inquilini, e da un rappresentante del Genio civile. Per gli immobili non censiti in catasto detta Commissione avrebbe il potere di determinare il fitto in misura eguale a quella degli alloggi censiti, tenuto conto del valore catastale del terreno e del costo di costruzione dell'immobile, secondo i prezzi vigenti per l'edilizia statale e sovvenzionata, aggiungendo i costi degli imprevisti, del riscaldamento, ascensore e simili.

3. — Il 7 ottobre 1964 la proposta di legge n. 1700 di iniziativa dei deputati Colom-

bo Vittorino, Buttè, Origlia ed altri, la quale prevedeva la proroga al 31 dicembre 1965, con l'aumento del 10 per cento dal 1° gennaio 1965, e la nomina della predetta Commissione presso ciascuna Amministrazione provinciale per la determinazione delle tabelle indicative dei canoni da considerarsi equi per ogni categoria di alloggio, fissando le maggiorazioni secondo l'anno di costruzione, i tipi di questa, ed i valori risultanti dal catasto edilizio urbano.

II Categoria: quelle relative alle locazioni degli immobili urbani destinati ad uso commerciale od artigianale.

I. — Il 30 aprile 1964 la proposta n. 1238 di iniziativa dei deputati Olmini, Gelmini ed altri, la quale disponeva il divieto di aumento dei canoni di dette locazioni, e la riduzione degli aumenti, già apportati, dei canoni ai limiti tassativamente indicati nei diversi anni.

2. — Il 30 aprile 1964 la proposta n. 1322 dei deputati Riccio, Merenda, Conti ed altri, la quale disponeva che il conduttore di immobile adibito ad attività commerciale potesse, nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 4 della legge 27 gennaio 1963, n. 19 (rinuncia al compenso per la perdita dell'avviamento commerciale), optare per una proroga di 6 anni del contratto di locazione ad un canone da concordarsi tra le parti; la proroga quadriennale, anzichè biennale, prevista dall'ultimo comma del precitato articolo 4, fuori dei casi precedentemente indicati; la devoluzione della competenza al Pretore delle controversie nascenti dal mancato accordo tra le parti.

3. — Il 9 settembre 1964 la proposta numero 1634 del deputato Origlia, la quale disponeva la durata ordinaria della locazione degli immobili ad uso commerciale ed artigianale per un periodo non inferiore ad anni cinque; la revisione del canone qualora intervenisse una variazione superiore al 10 per cento nell'indice indicato dal decreto prefettizio che semestralmente pubblica un coefficiente rappresentante la media tra l'indice del costo della vita e quello dei prezzi

all'ingrosso; l'aumento del canone del 15 per cento per le locazioni bloccate durante il biennio successivo alla pubblicazione della legge.

4. — Il 22 ottobre 1964 la proposta di legge n. 1763 di iniziativa dei deputati Titomanlio, Banfi ed altri, la quale disponeva la proroga sino al 31 dicembre 1966 degli immobili destinati ad attività artigianale e l'aumento dei canoni dal 1° gennaio 1965 nella misura indicata per i diversi anni.

5. — Il 29 ottobre 1964 la proposta di legge n. 1784 di iniziativa dei deputati Bera, De Marzi ed altri, la quale disponeva la proroga delle locazioni degli immobili destinati ad attività artigiane per un quinquennio e l'aumento dei canoni del 10 per cento per gli anni 1965 e 1966 e del 20 per cento per gli anni successivi.

In Senato sono state presentate le seguenti proposte di legge:

1. — Di iniziativa dei senatori Lami Starnuti e Vighianesi n. 108, contenente disposizioni per l'equo canone.

2. — Di iniziativa dei senatori Adamoli ed altri n. 137, contenente la regolamentazione temporanea dei canoni di affitto.

3. — Di iniziativa dei senatori Maris ed altri n. 527, contenente misure transitorie sui canoni di locazione degli immobili adibiti ad attività artigianali, commerciali, cooperative e professionali.

4. — Di iniziativa dei senatori Roda ed altri n. 783, contenente proroga del regime vincolistico delle locazioni di immobili urbani.

5. — Di iniziativa dei senatori Maris ed altri n. 784, circa provvedimenti in materia di locazioni.

Inoltre, va ricordata un'altra proposta di legge del 2 ottobre 1964, n. 1690, dei deputati Cucchi, Mosca e Fortuna, contenente la disciplina di tutti gli affitti; la determinazione in ogni provincia, da parte del Comitato interministeriale dei prezzi, dei canoni

massimi delle locazioni di immobili urbani, compresi quelli prorogati; la integrazione della Commissione centrale dei prezzi di cui all'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 10 ottobre 1944, n. 347, con tre urbanisti, tre rappresentanti dei proprietari, tre rappresentanti degli inquilini su designazione delle rispettive organizzazioni professionali o sindacali; la integrazione dei Comitati provinciali dei prezzi con il Presidente della provincia, Procuratore imposte, Sindaci, due urbanisti, due rappresentanti dei proprietari, due rappresentanti degli inquilini designati come sopra; la determinazione del canone riferita al valore capitale degli immobili, stabilito sulla base della rendita catastale del nuovo catasto edilizio urbano, e previo aggiornamento delle relative valutazioni da parte dei competenti Uffici tecnici erariali e delle imposte dirette; mentre per gli immobili non ancora censiti il riferimento sarebbe stato fatto in rapporto al valore dell'area, integrato dal costo di costruzione, calcolato sulla base di quelli degli Istituti delle case popolari; applicazione ai valori così determinati dei tassi di remunerazione non superiori al 5 e non inferiori al 3,50 per cento lordo; mentre il tasso di remunerazione per i locali adibiti a negozio, attività artigianale o commerciale o professionale, non sarebbe stato inferiore al 5 e non superiore all'8 per cento, secondo le categorie degli esercizi, la dislocazione e le caratteristiche degli immobili; mantenimento della disciplina sugli sfratti di cui alla legge 30 settembre 1963, n. 1307, e della legge sull'ordinamento commerciale del 27 gennaio 1963, n. 19.

Infine, il 25 novembre 1964 il Ministro guardasigilli presentava il disegno di legge n. 1877, contenente la disciplina transitoria delle locazioni degli immobili urbani. Esso premetteva che non si era ancora ristabilita nel mercato delle locazioni urbane la normalità, con una adeguata corrispondenza tra offerta e pressante domanda di locali, nè si era verificata l'auspicata saldatura tra le pigioni già sottoposte a regimi diversi, anche a causa della difficile congiuntura economica. Anzi l'eccessivo rincaro dei canoni aveva indotto a porre alcune regole con le

leggi 30 settembre 1963, n. 1307, e 6 novembre 1963, n. 1444, che serberanno vigore fino all'autunno del 1965. Osservava, quindi, che fosse inopportuna una immediata e completa liberalizzazione delle locazioni vincolate, sia perchè non si è ancora verificata la saldatura tra i livelli delle pigioni già sottoposte a regimi diversi, sia perchè tuttora gli inquilini si trovano in disagio nella determinazione del corrispettivo alla stregua delle correnti valutazioni di mercato. Sicchè è sembrata opportuna una particolare tutela dei commercianti e degli artigiani, perchè le difficoltà dei predetti imprenditori si possono tradurre in pericolo di nuovi aumenti dei costi della loro gestione e quindi dei prezzi al minuto. Pertanto si sono ritenuti necessari questi interventi: limitazione dei corrispettivi, proroga della durata dei contratti, proroga dell'esecuzione degli sfratti.

Il Governo di fronte alla alternativa posta dai sostenitori delle ragioni dei locatori contrari al mantenimento ed all'estensione del regime vincolistico, e dai sostenitori delle ragioni degli inquilini, favorevoli al detto mantenimento ed alla citata estensione, ha ritenuto necessario dare la prevalenza alle più immediate esigenze degli inquilini, anche in relazione all'attuale congiuntura economica.

Tuttavia, auspicando il ritorno alla normalità settoriale, ha confermato il carattere del tutto temporaneo ed eccezionale delle norme proposte. Pertanto il disegno di legge governativo ha adottato due criteri di direttive, con riferimento agli immobili adibiti ad abitazione non di lusso o ad attività professionali, artigiane o commerciali di limitate dimensioni e con riferimento agli immobili adibiti alle suddette attività artigiane o commerciali non contemplate dal regime vincolistico. Per i primi si è proposta una ulteriore proroga del vincolo al 31 dicembre 1965 o alla successiva scadenza consuetudinaria con un aumento dei canoni nella misura del 10 per cento; per i secondi si sono disposti l'estensione della proroga degli sfratti ed il blocco delle pigioni. Pertanto ancora per un anno gli inquilini ed i piccoli commercianti e gli artigiani, più esposti al disagio dell'attuale situazione

del mercato delle locazioni urbane e della attuale congiuntura economica, potranno beneficiare di particolare tutela legislativa, in deroga alla normativa generale del Codice civile e del Codice di procedura civile.

Rimesso il disegno di legge governativo alla discussione, in sede referente, dinanzi alla 4^a Commissione giustizia della Camera dei deputati, nella seduta del 3 dicembre 1964, la Commissione stessa, col parere unanime dei rappresentanti di tutti i Gruppi politici, abbinava l'esame del disegno di legge governativo n. 1877 con quello delle proposte n. 1238 (di iniziativa dei deputati Omini ed altri), n. 1557 (di iniziativa dei deputati Cacciatore ed altri), n. 1763 (di iniziativa dei deputati Titomanlio ed altri), n. 1784 (di iniziativa dei deputati Bera ed altri), concernenti la disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani, e rinviava ad altro momento l'esame delle altre proposte di legge n. 1322 (Riccio ed altri), n. 1584 (De Pasquale ed altri), n. 1634 (Origlia ed altri), n. 1690 (Cucchi ed altri), numero 1700 (Colombo Vittorino ed altri). In sede di detta Commissione, il disegno di legge governativo subiva alcune modifiche riguardo al divieto di ulteriore aumento dei canoni delle locazioni soggette a proroga legale, e riguardo all'estensione delle disposizioni delle leggi 30 settembre 1963, n. 1307, e 6 novembre 1963, n. 1444, alle locazioni di immobili adibiti ad attività artigiane o commerciali di limitate dimensioni.

E poichè col 31 dicembre 1964 cessava di avere vigore la proroga disposta dalla legge 21 dicembre 1960, n. 1521, al fine di evitare posizioni di incertezze e di disagi, si riteneva necessario ed urgente, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, emanare un decreto-legge che regolasse la *subiecta* materia. Pertanto fu adottato il testo integrale formulato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, con l'eccezione dell'emendamento aggiuntivo espresso nell'articolo 6 del testo della Commissione stessa.

Conseguentemente, fu pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 318 del 23 dicembre 1964, il decreto-legge 23 dicembre n. 1356.

Con esso all'articolo 1 i contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani, già prorogati fino al 31 dicembre 1964, sono ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 1965, od alla successiva scadenza consuetudinaria.

Con l'articolo 2 è anche prorogata al 31 dicembre 1965 la scadenza dei contratti di locazione di cui all'articolo 1 della legge 18 dicembre 1962, n. 1716.

In proposito, giova chiarire, agli affetti della equa e corretta interpretazione, per fugare eventuale perplessità, che anche nell'ipotesi dell'articolo 2, cioè anche per i contratti di locazione di cui all'articolo 1 della legge 18 dicembre 1962, n. 1716, la cui scadenza è prorogata al 31 dicembre 1965, si applica la norma di cui al secondo comma del precedente articolo 1, per cui la data del 31 dicembre 1965 è sostituita da quella della scadenza consuetudinaria successiva, nei casi in cui i contratti di locazione hanno scadenza consuetudinaria.

Il che discende non soltanto dalla norma generale e fondamentale dell'applicazione della detta scadenza consuetudinaria, richiamata e dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253, e dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 1° maggio 1955, n. 368, e dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, le cui norme, in quanto applicabili, sono state tassativamente richiamate dall'articolo 4 del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, ma anche dalla norma di cui all'articolo 1 della stessa legge 18 dicembre 1962, n. 1716, la quale applica la scadenza consuetudinaria proprio nei casi previsti nel n. 2) dell'articolo 10 della legge 23 maggio 1950, n. 253: casi precisamente previsti nell'articolo 2 del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, che del resto non ha affatto abro-

gato le disposizioni degli altri provvedimenti legislativi, su citati, i quali, pertanto, trovano piena applicazione ancora oggi, essendo essi perfettamente compatibili (articolo 15 delle preleggi).

Con l'articolo 3 si è riconosciuta la validità dei patti deroganti alle norme di cui al precedente articolo 1, stipulati successivamente alla entrata in vigore del decreto.

Con l'articolo 4 si è disposto la continuazione dell'applicazione delle norme della legge 21 dicembre 1964, n. 1521, escluso ogni ulteriore aumento di canoni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Con l'articolo 4 si è disposto il divieto di aumento fino al 7 novembre 1965 dei canoni delle locazioni e sublocazioni di immobili urbani, destinati ad attività artigianale, o commerciale di limitate dimensioni, o culturale, o di istruzione, sindacali, assistenziali, cooperative o studi professionali, in corso alla data del 10 novembre 1964 e non soggette a regime vincolistico, anche nel caso di subingresso di altro conduttore o di sublocazione.

Con l'articolo 6 si è concessa l'estensione della facoltà del Pretore di prorogare l'esecuzione degli sfratti, ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1963, n. 1307, agli immobili adibiti alle attività indicate nel primo comma del precedente articolo 5.

Infine con l'articolo 7 si è stabilita l'entrata in vigore del decreto stesso il 1° gennaio 1965.

Dopo quanto sopra esposto, il relatore confida che voi, onorevoli colleghi, vorrete esprimere l'autorevole vostra adesione alla conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, sottoposto al vostro esame.

BERLINGIERI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1356, concernente la « Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani ».