CAMERA DEI DEPUTATI N. 1672

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato PRETI

Presentata il 6 novembre 1959

Proroga delle locazioni

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il fondamento della presente proposta di legge risiede nello stesso ultimo provvedimento di proroga, e cioè nella legge 1° maggio 1955, n. 368, la quale, contrariamente a quanto spesso affermato, non stabilisce una data di cessazione del regime vincolistico, ma si limita a disporre che i contratti di locazione sono prorogati al 31 dicembre 1960.

Tale limitazione, poi, è pienamente conforme al modo col quale la vessata materia degli affitti venne, dopo lunghe discussioni nel Parlamento e fuori di esso, allora regolata, nel senso che, mentre da un lato era fin da allora da escludere che per il 1960 si sarebbe raggiunta una normalizzazione del mercato per effetto delle nuove costruzioni, gli stessi aumenti consentiti *ex lege* erano ben lungi dal portare i canoni delle locazioni ad un livello prossimo a quello dei fitti liberi. Questo era un presupposto indispensabile per poter ragionevolmente por mente ad un provvedimento di sblocco.

Basti, infatti, considerare che i fitti delle case di abitazione, anche con il prossimo aumento del 1° gennaio 1960, raggiungeranno un livello che sarà di sole 28 volte quello prebellico, per rendersi conto della materiale impossibilità di lasciare al proprio destino la percentuale, tuttora assai rilevante, delle locazioni a prezzo vincolato.

Stando così le cose, alla esigenza di tutelare ulteriormente le varie categorie di cittadini a reddito fisso, si contrappone l'opportunità di restituire alla libertà di mercato l'unico settore che abbia dovuto sostenere, quasi per intero, l'onere di un concreto e spesso troppo rigido blocco dei prezzi. Da ciò discende la necessità di prorogare, sia pure per breve tempo, i contratti tuttora soggetti al blocco, subordinando la proroga ad un lieve aumento dei canoni, e discende pure l'esigenza di predisporre sin d'ora gli strumenti per addivenire – entro un ragionevole lasso di tempo – alla completa cessazione di ogni vincolismo.

Infatti, mentre da un lato la situazione non è assolutamente matura per un provvedimento di sblocco, dall'altro deve riconoscersi che il blocco degli affitti è durato oltre ogni possibile previsione e precisamente, più di 15 anni dalla fine del conflitto, mentre il vincolo provocato dalla prima guerra mondiale ebbe termine in meno di cinque anni.

A tali esigenze si inspira la presente proposta di legge, la quale deve essere intesa soprattutto come un provvedimento che, pur preoccupandosi, attraverso un duplice ordine di norme, delle giuste esigenze delle categorie lavoratrici, è precipuamente diretto a normalizzare con poche e chiare disposi-

zioni un settore che rischia di costituire una autentica anomalia rispetto alla situazione generale del Paese.

* * *

Con l'articolo 2 della proposta di legge viene assicurata la proroga per un altro biennio. Nulla si è ritenuto di dover specificare in ordine alle modalità di applicazione della proroga stessa, facendosi espresso riferimento (ed egual criterio si è seguito per i successivi articoli) alle norme dettate dall'articolo 1 della legge 1° maggio 1955 sopra citata.

La proroga è subordinata all'aumento (articolo 2) del 10 per cento per ciascun anno e con le stesse modalità della legge suddetta. Ragioni di ordine pratico e la preoccupazione di evitare ulteriori inasprimenti del costo della vita hanno consigliato di limitare al massimo la percentuale di aumento. La limitazione, peraltro, trova compenso nella certezza di uno sblocco preceduto da un periodo intermedio, in cui le ragionevoli esigenze della proprietà dovrebbero trovare ampia soddisfazione. D'altro canto la cautela adottata trova un ulteriore correttivo nella facoltà prevista nell'ultimo comma dello stesso articolo 2, in cui è stabilito che, ove le conduzioni del conduttore lo consentano, l'aumento può arrivare sino al 100 per cento.

In conformità dell'ultima legge di proroga e per recuperare le differenze che possono essersi determinate nell'applicazione dei vari precedenti aumenti, l'unità proposta prevede altresì dei massimali, che variano a seconda delle diverse categorie di immobili cui si riferiscono.

Quanto alle case di abitazione, tale massimale può restare invariato nella misura di 40 volte il canone prebellico, giacché il livello legale è tuttora ben lungi dal *plafond* stabilito dall'ultima legge. Relativamente ai negozi il massimale stesso è stato invece portato da 40 a 45 volte. Al riguardo è da osservare che, mentre per i negozi questo maggior *plafond* sarà raggiunto sin dall'applicazione del primo aumento (quello cioè del gennaio 1961), per le case di abitazione anche dopo il secondo aumento si dovrebbe appena raggiungere il livello di 35 volte il canone prebellico. Ciò è dovuto, com'è noto, alla applicazione degli aumenti differenziati stabiliti dalle prime leggi del dopoguerra nonché, sembrerebbe, alla poco limpida visione che il più recente legislatore ebbe dall'intera situazione locatizia; e poiché siffatta differenziazione non risulta giustificata né sul piano giuridico né su quello puramente economico, sembra necessario, soprattutto in vista di un prossimo ritorno alla normalità – ritorno che non potrebbe essere che generale – livellare il più possibile le diverse situazioni.

Per i negozi cosiddetti di lusso e per le case di abitazione, nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 2, i massimali sono rispettivamente stabiliti nella misura di 55 e di 50 volte il canone prebellico.

Con l'articolo 3 si prevede la cessazione del regime vincolistico a far tempo dal 1° gennaio 1963; ma poiché il fatto stesso della compressione economica e giuridica protrattasi per così lungo tempo potrebbe, con le sue inevitabili reazioni, rendere pericoloso l'improvviso ritorno alla libertà delle contrattazioni, lo stesso articolo prevede l'instaurazione di un regime intermedio, che dovrebbe consentire, nel volgere di un triennio, di pervenire alla cessazione del blocco senza eccessivi turbamenti.

A tal fine i successivi articoli prevedono la ricostituzione delle Commissioni arbitrali già previste dal decreto-legge 12 ottobre 1945, n. 669, le quali, funzionando egregiamente per oltre cinque anni, consentirono di avviare a soluzione un problema che, per la sua cristallizzazione, minacciava gravissime conseguenze di ordine economico e sociale.

Tale ricostituzione non vuole essere e soprattutto non è una violazione della unità giurisdizionale sancita dalla Costituzione. Non lo è per il semplice motivo che, a differenza di quelle prime Commissioni (le quali non avevano, praticamente, alcun potere equitativo, dovendo limitarsi ad applicare gli aumenti di legge alle varie e, per la verità, assai complesse, situazioni allora in atto), queste previste nella presente proposta non sembrano rivestire alcun carattere giurisdizionale, in quanto non sono destinate a risolvere questioni di natura giuridica. Esse, infatti, dovranno limitarsi ad intervenire con azione moderatrice, determinata da considerazioni prevalentemente tecniche, di opportunità e di convenienza sociale ed economica; dalla valutazione, cioè, di un complesso di elementi di varia natura, che male si concilia con le funzioni proprie della giurisdizione ordinaria.

L'articolo 5 determina, appunto, i criteri di massima (con rinvio, in quanto applicabili, a quelli enunciati dalle precedenti leggi) a cui dovrà ispirarsi l'opera delle Commissioni sia per la proroga sia per la determinazione dei canoni.

Particolari norme vengono dettate dallo stesso articolo 5 e dal successivo articolo 6

relativamente agli esercizi commerciali. È noto che da decenni le categorie produttive (in particolare commercianti e artigiani) si battono perché anche in Italia sia tutelato un diritto, che è riconosciuto da molte legislazioni straniere e che fu costruito proprio dalla pratica mercantile degli statuti medioevali italiani: e cioè il diritto alla tutela dell'avviamento, che il commerciante può aver prodotto, col suo lavoro e con la sua tenacia, nel corso della locazione. Numerose proposte di legge sono state presentate nel corso delle ultime legislature per disciplinare organicamente tale problema, ed anche nella presente ben tre diverse proposte stanno seguendo un laborioso *iter* parlamentare; ma poiché tali proposte costituiscono un ennesimo episodio della secolare lotta del lavoro alla conquista della proprietà, esse hanno, come sempre, trovato un'aspra reazione nella parte padronale, la quale ha nuovamente mobilitato tutte le risorse della scienza giuridica per dimostrare la non recepibilità dell'istituto nel nostro ordinamento giuridico.

La questione minaccia, pertanto, di trascinarsi per lunghi anni ancora, e mentre da un lato l'impostazione della Carta costituzionale e dello stesso Codice civile sono tali da negare ogni consistenza alla surriferita affermazione, dall'altro l'esempio dei numerosi precedenti legislativi stranieri e particolarmente di quelli dei paesi aderenti al M. E. C. rendono indispensabile ed urgente che i nostri operatori, in vista di una sempre più estesa osservanza del mercato comune, possano adeguare le proprie attrezzature ad un livello europeo senza la spada di Damocle di uno sfratto, che polverizzi in breve termine gli ingenti capitali impiegati nell'opera di ammodernamento delle attrezzature medesime.

In relazione a tale esigenza, l'articolo 6 detta poche ma precise norme su quello che costituisce uno degli aspetti essenziali della invocata tutela, e cioè sul diritto all'indennizzo, nel caso che il conduttore possa dimostrare di aver creato un effettivo incremento nel valore dell'immobile.

Con l'articolo 7, infine, vengono dettate norme di rinvio per il funzionamento delle Commissioni arbitrali e delle Sottocommissioni per le controversie relative agli immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, mentre con l'ultimo articolo si stabilisce il necessario rinvio, per quanto possibile, alla legislazione precedente.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

I contratti di locazione e di sublocazione, prorogati ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° maggio 1955, n. 368, sono ulteriormente prorogati sino al 31 dicembre 1962, con l'osservanza delle norme previste in detto articolo 1.

ART. 2.

I canoni delle locazioni e delle sublocazioni prorogate ai sensi della presente legge sono aumentati nella misura del 10 per cento dal 1° gennaio 1961 e, nella stessa misura, dal 1° gennaio 1962. Gli aumenti saranno applicabili con le modalità previste nel 1° comma dell'articolo 2 della legge 1° maggio 1955, n. 368.

Per effetto degli aumenti previsti nel comma precedente, l'ammontare complessivo del canone non potrà essere superiore a 40 volte il canone dovuto anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669, se trattasi di immobili adibiti ad abitazione, e a 45 volte se trattasi di immobili destinati ad uso diverso da quello di abitazione.

Per i locali contemplati nel terzo comma dell'articolo 4 della legge 1° maggio 1955, n. 368, l'ammontare complessivo del canone non potrà essere superiore a 55 volte il canone dovuto prima della entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

Ove ricorrano le circostanze indicate nell'articolo 3 della legge 1° maggio 1955, n. 368, l'aumento può essere del 100 per cento. In tal caso l'ammontare complessivo del canone non potrà essere superiore a 50 volte il canone dovuto prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

ART. 3.

A decorrere dal 1° gennaio 1963 cessano di avere vigore i provvedimenti legislativi emanati per regolare i rapporti locatizi.

Proroghe annuali, in vista di particolari situazioni, potranno essere concesse dalle Commissioni arbitrali di cui al successivo articolo 7, sino al termine massimo del 31 dicembre 1965 e con la modalità di cui agli articoli seguenti.

ART. 4.

Il locatore, che intenda riavere la disponibilità dell'immobile per il 1° gennaio 1963, o che intenda elevare la misura del canone, per il quale è disposto a consentire l'ulteriore proroga della locazione, dovrà darne avviso al conduttore entro il 30 giugno 1962 mediante raccomandata con ricevuta di ritorno.

Per gli anni successivi si osserveranno i normali termini contrattuali o consuetudinari.

Il conduttore, che non voglia consentire alla riconsegna dell'immobile o non intenda accettare l'importo del nuovo canone richiesto dal locatore, potrà adire la Commissione di cui al successivo articolo 7. All'uopo, dovrà citare il locatore entro il termine perentorio di giorni 15 dal ricevimento della raccomandata di cui al comma precedente.

La citazione sospende qualsiasi giudizio di sfratto.

ART. 5.

A decorrere dal 1° luglio 1962 le Commissioni arbitrali, istituite ai sensi del successivo articolo 7, saranno competenti a decidere sulle domande di proroga e sulla determinazione dei canoni di affitto di cui al precedente articolo 4, nonché sui compensi di cui al successivo articolo 6.

Relativamente alla proroga, le Commissioni arbitrali dovranno valutare le ragioni di entrambe le parti, avuto particolare riguardo alle locali condizioni del mercato edilizio in rapporto alle giuste esigenze del conduttore e tenuto in ogni caso conto dei criteri enunciati dagli articoli 3 e 4 della legge 23 maggio 1950, n. 253.

Nel caso di immobili destinati ad uso diverso dall'abitazione, particolari cautele dovranno osservarsi relativamente a quegli esercizi che risultino soggetti a speciali norme, che ne determinino l'ubicazione.

Relativamente alla misura dei canoni la Commissione, nel valutare le ragioni addotte dalle parti, dovrà evitare che il nuovo canone risulti di aggravio sproporzionato alle condizioni del conduttore. In ogni caso dovrà essere tenuto conto dei criteri enunciati dagli articoli 2 e 3 della legge 1° maggio 1955, n. 368.

Nel determinare la misura del canone, dovrà escludersi ogni valutazione connessa con l'aumento di valore subito dall'immobile per effetto dell'avviamento commerciale dovuto all'opera del conduttore.

ART. 6.

Per gli immobili destinati all'esercizio di un'attività commerciale ovvero di un'attività artigianale, che abbia rapporti col pubblico, ove il locatore neghi la proroga ovvero non accetti il canone determinato dalla Commissione, il conduttore ha diritto ad un indennizzo qualora possa dimostrare di aver procurato all'immobile un avviamento comunque utilizzabile dallo stesso locatore o da altri.

ART. 7.

In ogni capoluogo di mandamento, entro il 30 giugno 1962, dovranno essere ricostituite le Commissioni arbitrali di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669.

Il funzionamento di dette Commissioni sarà regolato dagli articoli 23, 24 e 25 del citato decreto legislativo.

Ove ricorrano le condizioni considerate nel decreto legislativo 3 ottobre 1947, n. 1111, saranno istituite le speciali Sottocommissioni ivi previste.

Le questioni relative agli indennizzi di cui al precedente articolo 6 dovranno essere sottoposte, a pene di nullità, unicamente a dette sottocommissioni. Ove la Sottocommissione non risulti costituita, sarà competente quella funzionante nel mandamento viciniore.

ART. 8.

Per quanto è previsto nei precedenti articoli, continueranno ad osservarsi, in quanto applicabili, le norme delle leggi 23 maggio 1950, n. 253, e 1° maggio 1955, n. 368.