CAMERA DEI DEPUTATI N. 1877

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

—

Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani

Seduta del 25 novembre 1964

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il regime vincolistico delle locazioni di immobili urbani, vigente da moltissimi anni e prorogato da ultimo fino al 31 dicembre 1964, o alla data consuetudinaria successiva, dalla legge 21 dicembre 1960, n. 1521, è ormai prossimo a scadere. Tale regime riguarda soltanto gli immobili per uso di abitazione non di lusso, ovvero adibiti ad attività professionali, artigiane o commerciali di limitate dimensioni.

Non si è peraltro ancora ristabilita nel mercato delle locazioni urbane l'auspicata normalità, con una adeguata corrispondenza dell'offerta alla pressante domanda di locali, e segnatamente di alloggi decorosi ma modesti per i ceti a più limitate disponibilità economiche; né si è verificata l'auspicata saldatura, su un livello sopportabile per i detti ceti, tra le pigioni già sottoposte a regimi diversi – e ciò anche a causa della difficile congiuntura economica in cui da qualche tempo versa il Paese. Anzi, l'eccessivo rincaro dei canoni delle locazioni libere, avvertito nel corso dell'anno 1963, ha indotto a porre alcune regole anche in quel settore, con le leggi 30 settembre 1963, n. 1307 e 6 novembre 1963, n. 1444, che conserveranno vigore fino all'autunno dell'anno 1965, l'una in tema di facoltà del pretore di prorogare l'esecuzione degli sfratti da immobili adibiti ad abitazione o ad attività artigiane non contemplate dalla legge sulla tutela dell'avviamento e l'altra in tema di blocco ed eventuale riduzione della pigione per le abitazioni non contemplate dal preesistente regime vincolistico.

Allo stato attuale è quindi vivamente e largamente avvertita l'esigenza di intervenire ancora una volta nel delicato settore. Sembra infatti inopportuna una immediata e completa liberalizzazione delle locazioni per tanto tempo sottoposte a regime vincolistico perché l'accennata saldatura tra i livelli delle pigioni già sottoposte a regimi diversi non si è ancora verificata e perché gli inquilini si trovano tuttora in posizione di eccessivo svantaggio in sede di determinazione del corrispettivo alla stregua delle correnti valutazioni di mercato; e sembra, d'altro canto, opportuna una particolare tutela dei piccoli commercianti ed artigiani, analoga a quella offerta agli altri inquilini dalle due suddette leggi n. 1307 e n. 1444 del 1963, perché le difficoltà dei menzionati imprenditori si traducano in un pericolo di nuovi aumenti dei loro costi di gestione e quindi dei prezzi al minuto.

Tenendo anche conto dei precedenti legislativi e delle molteplici proposte recentemente formulate in sede parlamentare, ap-

pare chiaro che le direttive di intervento nel settore possono prospettarsi essenzialmente sotto due profili:

1) deroghe alla normale autonomia contrattuale, sia nel senso della limitazione dei corrispettivi, sia nel senso della proroga della durata dei contratti;

2) deroghe alla normale efficacia delle pronunzie giudiziarie, nel senso della proroga dell'esecuzione degli sfratti.

Le cennate direttive, poi, possono seguirsi nell'ambito di una normativa unitaria e permanente della materia che superi il criterio finora seguito, degli interventi settoriali e temporanei di natura eccezionale rispetto al sistema, ovvero nell'ambito di una normativa che si adegui al suddetto criterio, prevedendo soltanto una proroga od estensione delle già attuate disposizioni legislative.

Per quanto riguarda, in particolare, il problema della limitazione dell'autonomia negoziale in tema di fissazione della pigione – che più insistentemente ha attirato l'attenzione di chi ha proposto interventi nel settore, e che costituisce il nucleo centrale di ogni normativa che intenda porre un rimedio a tutela degli inquilini da eccessivi rincari degli alloggi – potrebbe in astratto pensarsi o ad una determinazione *ex novo* del canone di ogni locazione in base a criteri equitativi, indipendentemente dal livello finora raggiunto, ovvero ad un riferimento al livello attuale del canone stesso, sia nel senso del blocco su tale livello che nel senso di una variazione proporzionale. L'adozione del criterio del cosiddetto « equo canone », peraltro, non solo richiederebbe un approfondimento adeguato dei criteri e delle modalità di applicazione che in relazione alla difficoltà e imperfezione tecnica dei criteri astrattamente proponibili e alla opinabilità del loro fondamento di equità implicherebbe una lunga e contrastata discussione incompatibile con l'urgenza del provvedimento; ma non appare neppur consigliabile per ragioni generali di carattere economico, sociale e giuridico sistematico, nonché per ragioni particolari di pratica ed immediata applicabilità ed efficacia, più rilevanti le une nell'ambito di un intervento duraturo e le altre nell'ambito di un intervento limitato nel tempo. Infatti, scopo dell'istituzione dell'equo canone sarebbe non già di evitare anormali sproporzioni tra le prestazioni dei contraenti rispetto alle correnti valutazioni di mercato, con riferimento a particolari casi concreti (si pensi alle disposizioni contenute negli articoli 1447 e 1448 del codice civile), bensì di ancorare il corrispettivo delle locazioni di immobili urbani in generale su livelli inferiori a quelli che si formerebbero secondo le cennate correnti valutazioni. Ora, un sovvertimento permanente dell'attuale assetto giuridico ed economico sociale non sembra opportuno, perché occorre non dimenticare che ogni intervento del genere ipotizzato agisce sui sintomi e non sulla causa del male cui si intende porre rimedio; in altre parole, lo strumento legislativo adottato per attenuare gli effetti dell'attuale squilibrio tra offerta e domanda non deve pregiudicare la soluzione del problema di fondo, consistente nella costruzione ed offerta di locali urbani adeguata alla crescente domanda – soluzione alla quale dovranno congiuntamente contribuire l'iniziativa privata (opportunamente indirizzata in sede urbanistica) ed una politica governativa di interventi pubblici, volti a procurare una maggiore disponibilità di immobili e segnatamente di alloggi per i ceti a medio ed a basso reddito. Ed il raggiungimento di tale obiettivo sarebbe compromesso, o quanto meno allontanato nel tempo con danno degli stessi inquilini, ove l'intervento legislativo avesse l'effetto di scoraggiare nuove iniziative edilizie – deprimendone i redditi al di sotto di quelli corrispondenti alle correnti valutazioni di mercato – proprio in un momento in cui vengono avvertiti nel settore preoccupanti segni di crisi. D'altro canto, ogni sistema che persegua la fissazione di una sorta di tariffa (equo canone) per ciascun rapporto locativo di immobili urbani, implica la revisione e la determinazione *ex novo* di tutte le attuali pigioni, con uno stimolo alla litigiosità, un conseguente dispendio di attività amministrativa e giudiziaria, ed un finale allargamento a macchia d'olio dell'area di scontento sociale, fin troppo facilmente prevedibile; e tanto più ingiustificato – per la sproporzione tra costo certo per la collettività in generale ed eventuale risultato utile per gli inquilini in particolare – quanto più si inquadri nell'ambito di un intervento di breve durata.

Del resto, si osserva in argomento, l'esigenza di contemperare la rigidità del sistema vincolistico con le particolarità attinenti a taluni tipi di concreti rapporti, per ragioni soggettive delle parti o oggettive degli immobili, non è stata ignorata dalla legislazione speciale precedente (si pensi, da ultimo, agli articoli 3 della legge n. 1521 del 1960 e 2 e 3 della legge n. 368 del 1955). Sicché può con fondamento ritenersi che molte delle iniquità cui il regime di proroga legale aveva dato luogo specialmente nei primi tempi di applicazione si sono in prosieguo attenuate se

non sanate. Tanto che il cennato problema dell'istituzione dell'equo canone è stato dibattuto piuttosto nell'ambito di una nuova normativa generale e permanente a carattere eversivo, che non nell'ambito di un ulteriore intervento transitorio, consono al sistema.

Il Governo, di fronte alla perentoria alternativa posta dai sostenitori delle ragioni dei proprietari o locatori, e dai sostenitori delle ragioni dei conduttori – contrari gli uni e favorevoli gli altri al mantenimento e se del caso all'estensione del regime vincolistico – ha ritenuto necessario dare la prevalenza alle più immediatamente pressanti esigenze degli inquilini, anche in relazione all'attuale difficile congiuntura economica. Tuttavia non ha perduto di vista l'obiettivo finale del ritorno alla normalità nel settore, ed ha deliberato di dare al nuovo intervento estensione ed intensità strettamente commisurate alle dette esigenze, confermandone ancora una volta il carattere affatto temporaneo ed eccezionale. Non già perché sia trascurabile l'opportunità di riunificazione del mercato delle locazioni urbane, col superamento del criterio degli interventi settoriali e contingenti finora attuativi, ma perché l'auspicata *reductio ad unum* deve conseguirsi non sul piano di una permanente modifica dei principî fondamentali del nostro ordinamento come allo stato sarebbe inevitabile, bensì sul piano del ritorno al pieno vigore di tali principî; cui del resto non è lecito derogare troppo a lungo senza provocare gravi distorsioni di tutto il sistema, con conseguenze in definitiva dannose non soltanto per i proprietari e locatori ma anche per i conduttori.

In armonia con questa ispirazione programmatica, di fronte ai problemi pratici ed alle possibili soluzioni come sopra prospettati, il Governo ha adottato due ordini di direttive, rispettivamente con riferimento agli immobili adibiti ad abitazione non di lusso ovvero ad attività professionali artigiane o commerciali di limitate dimensioni, già contemplati dal vigente regime vincolistico (articoli 1 e 2 della citata legge n. 1521 del 1960) e con riferimento agli immobili adibiti alle suddette attività artigiane o commerciali non contemplate dal vigente regime vincolistico, rientranti o meno nella previsione della legge sulla tutela dell'avviamento commerciale. Per i primi ha deliberato di proporre una ulteriore proroga del regime vincolistico fino al 31 dicembre 1965, o alla data consuetudinaria successiva, con un aumento dei canoni nella misura del dieci per cento; per i secondi ha ristabilito la simmetria con gli immobili d'abitazione non di lusso, con una parziale estensione della cennata normativa speciale introdotta nell'autunno del 1963 dalle leggi n. 1307 e n. 1444 sulla proroga degli sfratti e il blocco delle pigioni. Sicché ancora per un anno circa le categorie di inquilini e di piccoli commercianti e artigiani, più esposte ai disagi della attuale situazione del mercato delle locazioni urbane e della attuale congiuntura economica, possono beneficiare di una speciale tutela legislativa in deroga alla normativa generale del Codice civile e del Codice di procedura civile – speciale tutela che, per il suo carattere transitorio, non dovrebbe influire negativamente sulla iniziativa privata in campo edilizio.

La proposta regolamentazione, nei suoi punti essenziali, si articola come segue.

L'articolo 1 prevede l'ulteriore proroga al 31 dicembre 1965, o alla data consuetudinaria successiva, delle locazioni di immobili ad uso di abitazione non di lusso o adibiti ad attività professionali, artigiane o commerciali, da ultimo prorogate ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521. Sono contemplate le attività artigiane aventi le caratteristiche previste dalla legge 15 luglio 1956, n. 860, e le attività commerciali organizzate dal conduttore col lavoro proprio, dei componenti della famiglia e di non più di cinque dipendenti, oltre un pari numero per il caso che il secondo turno di lavoro sia imposto dalla struttura dell'azienda.

L'articolo 2 prevede un aumento del canone delle locazioni suddette nella misura del dieci per cento, senza fare distinzione tra immobili adibiti ad abitazione o ad usi diversi, e senza fare discriminazioni nell'ammontare della percentuale d'aumento a seconda delle condizioni soggettive delle parti od oggettive degli immobili. Nella considerazione che gran parte delle iniquità lamentate nei primi tempi di applicazione del regime vincolistico si sono ormai sanate o attenuate tanto da non richiedere particolari previsioni legislative, si è inteso conferire all'intervento la massima semplicità, sì da ridurre al minimo le difficoltà di applicazione e le conseguenti questioni e liti.

L'articolo 3, al fine di agevolare il ritorno alla normalità, e cioè alla piena autonomia delle parti contraenti anche nel suddetto settore, fa salvi i patti in deroga alle precedenti norme sulla proroga legale e sul limite all'aumento delle pigioni, purché stipulati dopo la entrata in vigore della presente legge. Si trat-

ta di disposizione affatto analoga, nella lettera e nella *ratio*, a quella già contenuta nell'articolo 5 della legge 21 dicembre 1960, numero 1521.

L'articolo 4, per meglio uniformare il nuovo intervento ai precedenti, fa espresso richiamo alle norme della citata legge n. 1521 del 1960 nonché, tramite le stesse, a quelle delle leggi anteriori in tema di regime vincolistico, in quanto applicabili. Si è così confermata, tra l'altro, la disposizione della legge suddetta in tema di immutabilità degli imponibili definiti per l'esercizio 1960-61 agli effetti dell'imposta e delle sovraimposte sui fabbricati – e si è evitata ogni inutile innovazione in tema di competenza pretoria e di norme procedurali in genere.

Gli articoli 5 e 6 estendono alle locazioni di immobili adibiti alle attività artigiane e commerciali indicate dall'articolo 1 le disposizioni delle citate leggi 30 settembre 1963, n. 1307, e 6 novembre 1963, n. 1444, in tema di facoltà del pretore di prorogare l'esecuzione degli sfratti ed in tema di divieto di aumento dei canoni, senza far distinzione tra imprese contemplate o meno dalla legge 27 gennaio 1963, n. 19, sulla tutela dell'avviamento commerciale, secondo le aspirazioni manifestate dalle categorie di conduttori a ciò interessate, che sono sembrate degne di accoglimento nell'attuale situazione.

L'articolo 7 stabilisce che la legge avrà effetto dal 1° gennaio 1965, in modo da evitare una soluzione di continuità tra il preesistente regime vincolistico, scadente il 31 dicembre 1964, e il nuovo regime proposto col presente disegno di legge, sicché la decorrenza del nuovo regime vincolistico resta fissata alla data del 1° gennaio 1965, quali che siano le vicende relative all'*iter* per l'approvazione della nuova legge e alla promulgazione e pubblicazione della stessa. Si fanno, peraltro, salve le disposizioni di cui all'articolo 5 in tema di divieto di aumento dei canoni delle locazioni di immobili adibiti ad attività artigiane e commerciali, non sottoposte al preesistente regime vincolistico: tale divieto opera con decorrenza dal 10 novembre 1964.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

I contratti di locazione e di sublocazione di immobili urbani, già prorogati fino al 31 dicembre 1964 ai sensi del primo e terzo comma dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, sono ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 1965.

Nei casi in cui i contratti di locazione hanno scadenza consuetudinaria, la data indicata nel primo comma è sostituita da quella della scadenza consuetudinaria successiva.

ART. 2.

I canoni dei contratti di locazione e di sublocazione di immobili, prorogati ai sensi della presente legge, sono aumentati nella misura del 10 per cento.

ART. 3.

Sono validi i patti in deroga alle norme di cui ai precedenti articoli 1 e 2, stipulati successivamente all'entrata in vigore della presente legge.

ART. 4.

Per quanto non previsto dalle precedenti disposizioni, continuano ad osservarsi, in quanto applicabili, le norme della legge 21 dicembre 1960, n. 1521.

ART. 5.

I canoni delle locazioni e delle sublocazioni di immobili urbani, nei quali si eserciti dal conduttore o dal subconduttore una attività artigiana con le caratteristiche previste dalla legge 25 luglio 1956, n. 860, ovvero una attività commerciale organizzata col lavoro proprio, dei componenti della famiglia e di non più di cinque dipendenti, oltre un pari numero per il caso che un secondo turno di lavoro sia imposto dalla struttura dell'azienda, 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 quan-

do nel godimento dell'immobile subentri un altro conduttore o subconduttore.

Nei rapporti di cui al comma precedente si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 3 e 4 della legge 6 novembre 1963, n. 1444.

ART. 6.

La facoltà spettante al pretore di prorogare l'esecuzione degli sfratti, ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1963, numero 1307, è estesa agli immobili adibiti alle attività di cui al primo comma dell'articolo precedente.

ART. 7.

La presente legge, salve le disposizioni dell'articolo 5, ha effetto dal 1° gennaio 1965.