N. 1877-1238-1557-1763-1784-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

# RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **BREGANZE**)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
**(REALE ORONZO)**

—

Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani

***Seduta del 25 novembre 1964***

E SULLE

## PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**OLMINI, GELMINI, MAZZONI, RE GIUSEPPINA, LAJOLO, GOMBI, SPAGNOLI, SPALLONE, ROSSINOVICH, DE PASQUALE**

***Presentata il 16 aprile 1964***

—

Disciplina transitoria dei fitti per immobili urbani non adibiti ad uso abitazione

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CACCIATORE, MINASI, GHISLANDI, PIGNI, RAIA**

***Presentata il 18 luglio 1964***

—

Proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TITOMANLIO VITTORIA, BARBI, RUSSO SPENA, BARBA, COLASANTO**

***Presentata il 22 ottobre 1964***

# Disciplina delle locazioni di immobili urbani adibiti ad attività artigianali

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOVA, DE MARZI, LAFORGIA, ARMANI, BIANCHI FORTUNATO, BUZZI, DEGAN, DEL CASTILLO, DE LEONARDIS, GHIO, NUCCI, QUINTIERI, SAMMARTINO, SGARLATA, TAMBRONI, URSO, MARTINI MARIA ELETTA**

***Presentata il 29 ottobre 1964***

# Disciplina dei contratti e dei canoni di locazione degli immobili adibiti ad attività artigiana

***Presentata alla Presidenza l'8 dicembre 1964***

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. – Ritorna alla nostra considerazione il tema – così rilevante – delle locazioni di immobili urbani, di cui la Camera – e per essa la vostra IV Commissione – ha avuto da ultimo ad occuparsi in sede di approvazione della legge 6 novembre 1963, n. 1444.

L'occasione specifica è data dal fatto che, con l'ormai imminente 31 dicembre, verrà a scadere il periodo di proroga quadriennale dei vecchi rapporti locatizi, sancito dalla legge 21 dicembre 1960, n. 1521.

2. — Il provvedimento che si sottopone al vostro esame è inteso, da un lato, ad attuare un'ulteriore breve proroga – contenuta al 31 dicembre 1965 – dei rapporti stessi: dall'altro ad intervenire, entro certi limiti, nel settore delle locazioni non vincolate.

Ai fini di una meno inadeguata valutazione del provvedimento stesso è opportuno, ad avviso del vostro relatore, un aggiornamento seppure rapido, in ordine allo stato legislativo in atto ed ai progetti pendenti. Va da sé che non ci si occupa qui delle locazioni alberghiere, la cui proroga viene, pur essa, a scadere il 31 dicembre 1964: in quanto tale specifica materia è oggetto di altre disposizioni contestualmente, ma separatamente, in corso d'esame.

3. — In proposito è appena il caso di ricordare – seppure tale obiettiva situazione sia alla base di ogni intervento – quale rilievo presenti il rapporto di locazione: sia ove lo si consideri in se stesso (e specie sotto il profilo della « casa di abitazione ») sia ove si ponga mente ai vari riflessi – di natura giuridica, morale, sociale, economica, persino costituzionale – che la sua disciplina può comportare.

La legislazione di ogni Stato vi dedica quindi non breve spazio: e il nostro codice civile – col capo IV del titolo III (« Dei singoli contratti ») del libro IV (« Delle obbligazioni ») – vi consacra larga trattazione. Le norme si estendono ancora, ove vi si ricomprendano quelle consuetudinarie, in più casi (specie per quanto concerne le epoche di scadenza ed i termini di disdetta) nel testo richiamate.

4. — Tuttavia, quello che, pur in tale quadro, oggi particolarmente ci interessa, è

la legislazione speciale, che dal drammatico evento del secondo conflitto mondiale, con le sue varie conseguenze, ha avuto origine. Ne è derivato, infatti e tra l'altro, un grave squilibrio cui, appunto, detta legislazione ha cercato di ovviare: pur con varietà di modi e di indirizzi.

Può, in ogni caso, ricordarsi che le norme del codice civile sono basate di massima sul principio dell'autonomia contrattuale: sia per quanto concerne la scelta dei contraenti, sia per quanto riflette la durata del rapporto (salvo prevedere che le locazioni senza determinazione di tempo si considerano, a certi effetti, come locazioni ad anno) sia, infine, per quanto attiene al canone (salvo, per quanto applicabile, il generale istituto della risoluzione per eccessiva onerosità, rapportato alle reciproche prestazioni delle parti). Nessuna forma è, poi, richiesta – nemmeno *ad probationem* – per il contratto (salvo che non ecceda la durata novennale). In linea processuale, vale per le cause locatizie – come è noto – la regola comune: con possibilità, tuttavia, di ricorrere al procedimento monitorio (licenza per finita locazione e sfratto per morosità); in fase esecutiva non è, poi, richiesto intervento del giudice: salve le normali garanzie derivanti dall'opposizione (all'esecuzione o agli atti esecutivi).

La legislazione speciale apporta, in diversa misura, deroghe a tali principî: o in ordine alla durata del rapporto (proroga legale, fissazione di specifiche cause di risoluzione), o in ordine al canone (blocco, determinazione legale dei limiti di aumento) o, ancora, in tema di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali (sospensione, ed eventuali dilazioni, con intervento del giudice).

Le principali tappe di tale legislazione speciale – a parte i particolari provvedimenti di guerra (regio decreto-legge 19 giugno 1940, n. 953 e 12 marzo 1941, n. 142) – sono costituite: *a*) dal decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669 (vedi successivo punto 5 della presente relazione); *b*) dalla legge 23 maggio 1950, n. 253 (vedi punto 8); *c*) dalla legge 1° maggio 1955, n. 368 (vedi punto 9); *d*) dalla legge 21 dicembre 1960, n. 1521 (vedi punto 10); *e*) dai provvedimenti del 1963, in tema di locazioni prima non vincolate (vedi punto 11).

Iniziando dal provvedimento del 1940, può ricordarsi che questo fissava un duplice blocco: del canone e della durata e ciò sino al 31 marzo 1941. Il successivo decreto del 1941 estendeva il vincolo predetto – con date, modalità e cause di possibili deroghe – alla durata dello stato di guerra. Questo, come noto, è cessato il 16 aprile 1946 (ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 8 febbraio 1946, n. 49).

In tale periodo sono intervenuti – tra l'altro – il regio decreto-legge 25 gennaio 1943, n. 162, in tema di sospensione del divieto di subaffitto: nonché varie disposizioni concernenti il ricovero delle persone rimaste senza tetto (decreto legislativo luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305) e i commissariati governativi per gli alloggi (decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 415, e 4 giugno 1945, n. 332).

* * *

5. — Una prima disciplina organica di tale materia speciale si è avuta col ricordato decreto del 1945. Lo stesso – mentre dispose la proroga di tutte le locazioni, diverse dalle alberghiere, sino alla scadenza successiva al 31 dicembre 1946 – ha dettato specifiche norme in tema di aumenti dei canoni e di sublocazioni; ha istituito, inoltre, commissioni arbitrali mandamentali per le controversie in tema, appunto, di canoni.

6. — A detto provvedimento ne sono seguiti altri di breve durata, più d'uno dei quali nella forma di decreto del Capo provvisorio dello Stato, sino alla legge del 29 aprile 1949, n. 160, che ne ha disposto la proroga sino all'entrata in vigore di una nuova legge organica in tema di locazioni.

Con varie di tali disposizioni, e con le modalità specificamente ivi indicate, sono stati autorizzati determinati aumenti dei canoni, a carattere percentuale. Va ancora notato che, di massima, le disposizioni stesse hanno riferimento sia alle locazioni e sublocazioni ad uso abitazione sia a quelle ad uso diverso.

7. — Va, qui, rilevato per i riflessi che ciò presenta anche in *subiecta materia*, sotto gli aspetti sostanziali e giurisdizionali, che in data 1° gennaio 1948 è entrata in vigore la Costituzione della Repubblica italiana.

8. — Un cenno particolare merita appunto la legge 23 maggio 1950, n. 253 (cui hanno dato particolare opera i colleghi Amatucci e Rocchetti), per parte notevole ancora oggi in vigore.

In virtù di essa – tra l'altro – si sono dichiarati soggetti a proroga i contratti conclusi sino al 1° marzo 1947; si sono diffusamente disciplinate le cause di possibile risoluzione del rapporto locatizio; si è disciplinato ulte-

riormente il settore dei canoni e loro aumenti (con previsione di contenimento in relazione a condizioni obiettive dell'immobile e soggettive del conduttore e indicando, altresì, determinati limiti in rapporto al canone precedente al decreto legislativo del 1945). Si sono dettate varie norme in tema di sublocazione. Sono state attribuite al pretore, con scioltezza di procedura, le controversie relative ai canoni. Si è, infine, introdotta la cosiddetta « procedura di graduazione »: per cui, sospesa l'applicazione dell'articolo 608 del codice di procedura civile, la data concreta per gli sloggi viene fissata dal pretore stesso, in sede di esecuzione: e ciò previo giudizio comparativo della situazione delle parti, e con facoltà di accordare in tal sede dilazione allo sloggio.

9. — La legge ora ricordata era limitata, nel tempo, al 31 dicembre 1951. Con successivo decreto-legge 21 dicembre 1951, n. 1356 (convertito con modificazioni nella legge 16 febbraio 1952, n. 58) tale data è stata protratta sino all'entrata in vigore di una nuova legge organica.

È stata questa la su accennata legge 1° maggio 1955, n. 368, operante sino al 31 dicembre 1960. Va, qui, precisato che – per quanto in essa non previsto – ha continuato ad aver vigore la predetta legge del 1950. Si è ritenuto tuttavia (articolo 5) di confermare e disciplinare espressamente la facoltà pretorile di accordare dilazioni nel rilascio: e ciò con riferimento ai comuni aventi particolare penuria di abitazioni.

* * *

10. — Si inserisce, qui, la necessaria, e più particolareggiata, menzione della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, che viene, appunto, in scadenza col 31 dicembre 1964.

In forza della stessa:

*a*) anzitutto (articolo 1) si è attuata proroga quadriennale dei rapporti già disciplinati dalla legge del 1955;

*b*) si è disposta, però, e con effetto dal 30 settembre 1961, una limitazione dell'area vincolata: nel senso che vennero escluse da un lato le abitazioni di lusso (tali intendendosi quelle considerate ai nn. 1 e 2 del decreto ministeriale 7 gennaio 1950, nonché quelle aventi superficie coperta superiore ai metri quadrati 200, o aventi almeno quattro delle caratteristiche di cui a quel n. 4), dall'altro le locazioni ad uso diverso dall'abitazione: eccetto, però, quelle destinate ad attività professionale, ovvero artigiana (con le caratteristiche di cui alla legge 25 luglio 1956, n. 860), ovvero commerciale a conduzione familiare (più esattamente: organizzata con il lavoro proprio, dei componenti la famiglia e non più di cinque dipendenti, esclusi gli apprendisti, oltre un pari numero nel caso che un secondo turno di lavoro sia imposto dalla struttura dell'azienda.

Va aggiunto che le affittanze relative ad altra attività, essenzialmente commerciale, hanno, poi, avuto ulteriori brevi proroghe, successivamente alla anzidetta data del 30 settembre 1961 (legge 30 settembre 1961, n. 975, legge 18 dicembre 1961, n. 1309, e legge 29 giugno 1962, n. 569), in attesa dell'entrata in vigore della legge sull'avviamento commerciale (legge 27 gennaio 1963, n. 19); la definitiva scadenza si è avuta quindi, e per essa, con il 31 ottobre 1963;

*c*) in tema di canoni si prevede (articolo 3) l'aumento per ciascun anno « nelle misure e con le modalità di computo previste dalla legge 1° maggio 1955, n. 368, in relazione allo stato dell'immobile, alle condizioni delle parti ed alla data della prima locazione »; norme particolari sono segnate per le locazioni ad uso diverso dalla abitazione; si esclude, infine, l'applicazione dei limiti massimi di aumento segnati dalla citata legge del 1955 (ed alle specifiche norme ivi richiamate);

*d*) con riferimento, poi, alla particolare causa di esclusione della proroga di cui all'articolo 10 nn. 2 e 3 della ricordata legge del 1950 (demolizione e trasformazione notevole dell'immobile, consistenti in restauri ad edifici di interesse artistico e storico), si prevedeva (articolo 3) l'obbligo di corrispondere un indennizzo pari a 18 mensilità. Va aggiunto, anche per quanto appresso, che – con successiva legge 18 dicembre 1962, n. 1716, e pei casi di cui al n. 2 del citato articolo 10 (demolizione o trasformazione notevole) – venne, poi, fissato l'obbligo di fornire al conduttore altro alloggio idoneo, con contratto scadente al 31 dicembre 1964;

*e*) nel contempo (articolo 5) vennero dichiarati validi i « patti in deroga alle norme del regime vincolistico », stipulati successivamente all'entrata in vigore della legge;

*f*) con particolare norma di carattere tributario (articolo 6), venne sancito che, per gli immobili soggetti alla proroga, sarebbero rimasti invariati – agli effetti dell'imposta e delle sovrimposte sui fabbricati – e per tutta la durata della proroga stessa – gli imponibili definiti per l'esercizio allora in corso;

*g*) con disposizione finale (articolo 7) venne fatto espresso rinvio, per quanto non previsto e compatibile, alla pluricitata legge 1° maggio 1955, n. 368 (ivi, certo, comprese le norme nella stessa richiamate: tra cui, in specie, quella della legge del 1950).

* * *

11. — Occorre, qui, un ulteriore duplice riferimento; e, cioè, che si ricordino due leggi intervenute nel corso del 1963 riflettenti, per la prima volta, immobili non soggetti alla proroga di legge (di cui alle molte disposizioni sin qui in sintesi richiamate).

Più concretamente:

*a*) con un primo provvedimento (legge 30 settembre 1963, n. 1307), la facoltà di accordare proroga alla esecuzione degli sfratti, di cui all'articolo 5 della nota legge 1° maggio 1955, n. 368 (vedi al precedente numero 9), venne estesa – e per la durata di un biennio – anche alle case di abitazione non soggette al vincolo di proroga nonché agli immobili adibiti ad attività artigiana non coperti dalla legge sull'avviamento commerciale. Ciò anche al di fuori dei comuni menzionati nella stessa legge del 1955. Non dunque blocco biennale, come da più parti si è detto: ma, appunto, facoltà di dilazione, sino al massimo di due anni, previa la comparativa valutazione (nel senso meglio precisato dal citato articolo 5).

*b*) Con altra legge 6 novembre 1963, n. 1444), si previde, da un lato, il blocco biennale dei canoni di abitazione non vincolati (escluse le case di lusso) e, dall'altro, – se nel periodo sino al 1962, a seconda della data di inizio del rapporto, i canoni avessero subìto maggiorazioni eccedenti date percentuali – che questi debbano venir ridotti a tali limiti (più esattamente: 15 per cento se affittanze ante 1960, 14 per cento se concluse nel 1960, 12 per cento se nel 1961, 6 per cento se nel 1962): ciò con decorrenza dall'entrata in vigore della legge (7 novembre), e con riferimento pure ai contratti di sublocazione. Le controversie venivano deferite al pretore, con il rito abbreviato di cui alla citata legge del 1950.

* * *

12. — In via riassuntiva ed in base alle norme su ricordate:

*a*) con il 31 dicembre 1964 viene a scadere il blocco – di durata e di canone – relativo alle affittanze concluse sino al 1° marzo 1947 (precedente n. 8, sub, *a*);

*b*) detto blocco riflette ora: le abitazioni non di lusso, gli studi professionali, le botteghe artigiane, e le attività commerciali a conduzione famigliare (vedi n. 8, sub, *b*);

*c*) viene, altresì, a scadere la durata da garantirsi per le affittanze sostitutive di alloggi rilasciati ex articolo 10, n. 2, della legge del 1950 (vedi n. 8, sub, *d*);

*d*) sino al 15 ottobre 1965, il pretore può esercitare la facoltà di dilazione degli sfratti, da abitazioni e botteghe artigiane non vincolate (vedasi n. 11, sub, *a*);

*e*) sino al 7 novembre 1965, vige il blocco biennale dei canoni per abitazioni non vincolate, in allora in corso (vedi n. 11, sub, *b*).

* * *

13. — Questo non breve *excursus* ci è parso necessario, da un lato, per valutare la portata dei provvedimenti di proroga e, dall'altro, per i riferimenti che vi hanno le nuove proposte. Pensiamo quindi che il loro esame possa esserne accelerato.

Certo, e nella situazione giuridica e di fatto esistente, si presenta una serie davvero notevole di problemi. Per ricordarne soltanto alcuni, sembra, intanto, pacifico che il blocco – così diffusamente protrattosi, e rinnovato per succedentisi esigenze – ha creato due aree completamente diverse: quella delle locazioni in proroga, e quella a libera contrattazione. Questo secondo settore (che, per vero, risulta ormai raggiungere oltre il 70 per cento delle abitazioni) ha visto progressivamente salire i canoni, talora a punte estremamente elevate: anche se ciò si verifica specialmente nelle grandi città, proprio in considerazione di ciò, si è ritenuto, ad un certo punto, di attuare il temporaneo intervento poca sopra ricordato (vedi n. 11, sub, *b*); dopo la sua entrata in vigore (7 novembre 1963) si è aperto, poi – lo si ricorda in linea di fatto – un nuovo periodo di affittanze a libera contrattazione.

Per contro, la fascia dei fitti soggetti a blocco hanno avuto una serie di aumenti legali. Questi, per evidenti ragioni pratiche, sono stati di massima fissati in misura percentuale, rispetto al canone rispettivamente precedente; un tale metodo però, avendo basi diverse di partenza, è venuto – col decorso del tempo – ad incidere sempre di più su coloro che all'inizio avevano praticato, per le ragioni più diverse, un canone modesto: e viceversa. Si sono create, inevitabili sperequazioni: tanto più evidenti se il confronto si sposta al settore dei fitti liberi, spesso, poi,

relativi a locali anche attigui ai precedenti. In definitiva, sui locatori in blocco è venuto ad incidere un onere connesso a fatto di guerra e, quindi, indipendente dalla loro volontà.

Analogo discorso, e pur di tutt'altra natura, può farsi con riferimento alle condizioni soggettive del conduttore, valutate come causa di riduzione o esclusione degli aumenti legali.

Va pure ricordato che, a parziale correttivo, si è disposto nel 1960 il blocco degli imponibili delle imposte sui fabbricati: tanto più opportuno nel tempo, data l'avvenuta entrata in funzione del nuovo catasto edilizio urbano; è stata, salvo errore, la prima assunzione pubblica di parte di detto onere.

Certo le stesse condizioni soggettive sono diverse: non potendo ovviamente porsi tra gli abbienti tutti i locatori e tra i nullatenenti tutti i conduttori.

È specifico, del pari, che le situazioni di fatto si sono spesso radicalmente modificate nel lungo corso della proroga.

Deve, ancora, ricordarsi la posizione degli Istituti case popolari, e delle aziende speciali dei comuni, che dovrebbero sempre dare l'alloggio a chi ne abbia la necessità: e che il blocco ha talora paralizzato nell'azione.

Per contro, non si ignora la realtà di gravi situazioni di disagio economico di vari inquilini, specie di pensionati: pei quali il passaggio ad affitto non bloccato segnerebbe onere anche non sostenibile. E qui si inserisce anche il discorso sull'edilizia pubblica e sovvenzionata.

Non può nemmeno dimenticarsi il deterioramento di molte case in regime di blocco, spesso prive di ogni manutenzione: in taluni casi per inerzia, in altri per mancanza di mezzi o di remunerazione.

Si assommano, poi, nella considerazione vari altri aspetti: quello sociale e preminente di vedere che tutti i cittadini abbiano una casa, quello di assicurare lo sviluppo all'attività edilizia ed alla occupazione in tale così rilevante settore, quello altresì, di natura morale, di combattere speculazioni esose, quello tributario afferente ai redditi tanto variamente percetti, quello giudiziario per le controversie che inevitabilmente si verificano, quello, infine, del costo della vita. E la serie, esposta, senza seguire l'ordine di priorità, potrebbe largamente e motivatamente continuare.

Non può nemmeno dimenticarsi il calendario: nel senso ripetuto che, a data ormai imminente, scade comunque il periodo di proroga sopradetto (vedasi n. 12, *sub-a-c*).

La considerazione di tale stato di cose – che ulteriormente la discussione orale potrà svolgere, e che il brevissimo termine per la presente relazione non consente nel modo desiderato – ha suggerito una serie di progetti di legge: taluni diretti ad affrontare in radice il problema delle locazioni, altri ad attuare disposizioni temporanee.

Rientrano nel primo gruppo le proposte di legge di iniziativa dei deputati De Pasquale ed altri (n. 1584), Cucchi ed altri (n. 1690), e, nella sostanza, quella di iniziativa dei deputati Colombo Vittorino ed altri (n. 1700). Le medesime, salvo il loro diretto migliore esame, pongono soprattutto l'accento sul proposto istituto dell'equo canone, variamente collegato al catasto edilizio, e dalla remunerazione da riconoscersi. Vi rientrano, pure, le proposte del deputato Origlia (n. 1634), seppur limitata alle locazioni commerciali, e quella Riccio ed altri (n. 1322): la quale ultima però, opera sostanzialmente in sede di modifica alla legge sull'avviamento commerciale.

Per contro, presentano carattere temporaneo le proposte di legge di iniziativa dei deputati Olmini ed altri (n. 1238), Cacciatore ed altri (n. 1557), Titomanlio ed altri (n. 1763), Bova ed altri (n. 1784): nonché il disegno governativo (n. 1879).

La vostra Commissione giustizia – chiamata ad esaminare il problema in sede referente, e facendo salva ai rappresentanti dei vari gruppi la più ampia trattazione in Assemblea – si è orientata, frattanto, per la discussione dei progetti a carattere temporaneo: ciò in considerazione soprattutto dell'imminenza della data di cessazione del blocco, e della complessità del tema.

Contestualmente però – e ciò ha costituito condizione per alcuni gruppi – ha previsto, con l'impegno del suo Presidente, di riprendere a breve scadenza – additata nella fine del prossimo mese di gennaio – la trattazione del tema stesso, impregiudicata, evidentemente, la sua soluzione.

Ha quindi accantonato, allo stato, le anzidette proposte di legge n. 1322, 1584, 1634, 1690 e 1700: passando all'esame in sede referente del disegno numero 1876, abbinato alle proposte n. 1238, 1557, 1763 e 1784.

A questo secondo gruppo si limiterà, quindi, il prosieguo della presente relazione.

14 — Venendo, dunque, alle quattro proposte – che rimarranno assorbite, in sede di approvazione del provvedimento da parte dell'Assemblea – le stesse, così, sostanzial-

mente prevedono (salvo il miglior esame del loro testo allegato alla presente):

*a*) N. 1238, OLMINI ed altri. – La sua sfera d'applicazione è limitata alle botteghe artigiane ed all'attività commerciale a conduzione familiare (nella portata, per intenderci, segnata all'articolo 2, lettera b) della legge del 1960: vedi al n. 11, lettera a) della presente relazione); con aggiunta, però, dell'attività cooperativa e sempre riferendosi a locazioni fuori blocco. Per esse, e per la durata di due anni, si prevede il blocco dei canoni, nonché la loro riduzione, ove abbiano superato date percentuali di aumento rispetto alla data d'inizio del rapporto (nei termini segnati, per le abitazioni, dalla legge 6 novembre 1963, n. 1444: vedi al precedente n. 11, lettera b). La proposta parte, appunto, dalle premesse che sia da dare, anche alle locazioni in essa disciplinate, quella difesa che, nel settore abitazioni, è stata attribuita con la legge medesima.

*b*) N. 1557, CACCIATORE ed altri. – Si riferisce, invece, ai contratti di locazione ad uso abitazione, già prorogati con l'articolo 1 della legge 1960: e ciò partendo dalla premessa che il mercato edilizio non si è normalizzato, e che nessun contributo concreto hanno apportato in oggetto le due ricordate leggi del 1963 (vedasi n. 12).

Propone quindi un nuovo periodo quadriennale in blocco, con aumento annuale del 5 per cento dei canoni.

*c*) N. 1763, TITOMANLIO ed altri. – Ha riferimento alle sole attività artigiane: sia a quelle che hanno beneficiato della legge del 1960 sia a quella in libera contrattazione. Per tutte, ed allo scopo di dare un uniforme periodo di stabilità e sicurezza, prevede proroga fino al 31 dicembre 1966. Quanto ai canoni, propone che – dal 1° gennaio 1965 – possano venire aumentati, in date percentuali decrescenti, a seconda della data di inizio del rapporto (16 per cento, se *ante* 1960, e quindi 14, 12, 8, 6, 4 per cento in relazione al successivo anno di inizio, fino al corrente).

*d*) N. 1784, BOVA ed altri. – Si riferisce, pure, alle attività artigiane (tali *ex lege* 25 luglio 1955, n. 860), e ai contratti comunque scadenti o in corso al 31 dicembre 1964. Ne prevede una proroga di durata quinquennale. Quanto al canone, se si tratta di contratti già bloccati, ne prevede aumento del 10 per cento annuo nel 1965 e nel 1966, quindi del 20 per cento; per i non bloccati, del 10 per cento a partire dal 1967.

Non si fa luogo ai benefici sopra previsti, se il conduttore è proprietario di altro immobile, locato, fuori blocco e nello stesso centro abitato, ad uso commerciale ed artigiano.

La proposta parte dalla duplice considerazione che la legge numero 1422 del 1963 non si applica agli artigiani, e che situazioni di disagio si avrebbe anche per le botteghe artigiane ora in proroga, ove questa non venisse rinnovata.

15) — Quanto al disegno di legge (n. 1877) – il cui testo è, pure, qui allegato – esso parte dalla premessa che non si è ancora ristabilita l'auspicata normalità, con adeguata rispondenza tra domanda ed offerta, segnatamente in tema di alloggi decorosi ma di canone modesto: e si nota che su ciò ha influito anche la difficile congiuntura economica. Di qui l'inopportunità di una immediata e completa liberalizzazione.

Le direttive di intervento, si osserva ancora nella relazione al disegno, potrebbero essere o di normativa unitaria e permanente della materia o, invece, di carattere temporaneo ed eccezionale. Di fronte a tale scelta, il disegno ritiene che ci si debba orientare per la seconda soluzione: essenzialmente sotto il profilo che il problema di fondo è quello di assicurare costruzioni ed offerta di locali, adeguati alla domanda. A ciò, si continua, debbono concorrere l'iniziativa privata (opportunamente indirizzata) ad una politica di interventi pubblici (intesi a procurare la disponibilità di alloggi). Ora, si prosegue, sarebbe controproducente un'azione che scoraggiasse l'iniziativa edilizia, già difficile.

In relazione a ciò – e mentre non si vede con favore il metodo dell'equo canone (giudicato poi di attuazione difficile nelle varie ipotesi, e lungo nel tempo, oltre che fonte di molte controversie) – il disegno si orienta verso una soluzione temporanea, idonea a far fronte alle esigenze attuali degli inquilini: non perdendo di vista, nel contempo, l'obiettivo finale del ritorno alla normalità, sulla base dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Con riferimento a tale indirizzo – che ha trovato in Commissione diversità di accoglienza, in correlazione all'alternativa delle soluzioni più sopra accennate – il disegno prospetta, anzitutto, la proroga per un anno dei rapporti già oggetto del vincolo di cui alla legge del 1960 (articolo 1): e ciò con un aumento del canone nella misura unica del 10 per cento (articolo 2), dichiarando validi i successivi patti in deroga a tale duplice blocco

(articolo 3), e rinviando per quanto altro alla stessa legge del 1960 (articolo 4).

Con ulteriore norma (articolo 5) si bloccano i canoni relativi alle affittanze non vincolate per botteghe artigiane e per attività commerciali a conduzione familiare: ciò nel periodo dal 10 novembre 1964 (data di delibera del disegno da parte del Consiglio dei Ministri) al 7 novembre 1965 (data di scadenza della legge n. 1444 del 1963, che ha bloccato, pur con diverse caratteristiche, i canoni per le abitazioni). Parallelamente (articolo 6) è attribuita al pretore, anche per gli immobili or ora considerati, la facoltà di dilazione degli sloggi, di cui alla legge del 1963, n. 1307.

La norma finale (articolo 7) segna al 1° gennaio 1965 la decorrenza della legge emanta.

* * *

16) — La Commissione giustizia, come sopra si ricordava (vedasi n. 12, in fine), ha accolto, allo stato, la soluzione temporanea, con riserva di più ampia trattazione in Assemblea, e fissando il suo esame sull'articolazione del disegno (di cui le varie proposte di legge venivano a costituire in certa parte emendamenti).

Veniamo quindi, e da ultimo, al testo approvato dalla Commissione, che ora si sottopone all'Assemblea:

*Articolo* 1. — Con astensione di alcuni gruppi (nella dichiarata attesa anche di più ampia dichiarazione del Governo), si è confermato il testo del disegno; si propone cioè, seppur occorra ripeterlo, la proroga sino al 31 dicembre 1965 (o scadenza consuetudinaria successiva) dei rapporti già vincolati *ex lege* del 1960 (vale a dire quelli riflettenti abitazioni non di lusso, studi professionali, botteghe artigiane, e attività commerciali a conduzione familiare; vedasi n. 8, lettera a) e n. 12.

Può qui ricordarsi che – pur accettandosi nel senso sopraddetto, l'attuale soluzione temporanea – si è discusso a lungo sulla sua durata: ritenendosi da taluni commissari che il tempo di un anno sia non sufficiente per il tradursi in realtà di adeguate iniziative, e chiedendosi al Governo ulteriori chiarimenti in ordine alla posizione che sul problema generale intende assumere. Altri commissari ed il Governo hanno espresso l'avviso che un provvedimento di proroga ulteriore trovi giustificazione, anche costituzionale, se breve, in rapporto ad esigenze particolari, e che la stessa brevità sia indice di buona volontà a risolvere il tema. È stato, pure, osservato – con ogni riserva di integrazione in Assemblea – che detta durata ha pure valore di sollecitazione: ai privati per costruire, agli inquilini che lo possano di trasferirsi anche fuori dai centri, al Governo stesso a provvedere. Si è anche notato come l'area dei fitti bloccati si sia assai ristretta. Si è aggiunto che sono *in itinere* varie iniziative (attuazione legge numero 167 e legge Gescal, approvazione piano edilizia convenzionata, ed altri) che nel 1965 dovrebbero dare elementi di giudizio ulteriori, valutabili per la soluzione.

*Articolo 1*-bis (*ora 2*). — Si è introdotta, all'unanimità, una norma intesa a proroga, pure al 31 dicembre 1965, della durata dei contrasti sostitutivi di altri dovuti rinunciare per esercizio della facoltà di cui all'articolo 10 n. 2 della legge del 1950 (vedasi precedente n. 9 lettera *c*) della presente relazione).

*Articolo 2* (*del disegno*). — La norma, che prevedeva l'aumento del 10 per cento del canone, è stata a maggioranza soppressa. A sostegno di ciò, si è osservato che un aumento, mentre incide sul costo della vita, non appare consentaneo con proroga così breve; si è pure espresso l'avviso che l'aumento potrebbe trascinare ad analoga elevazione i fitti liberi. Si è osservato, per contro dalla minoranza, che l'aumento attenua le sperequazioni, e costituisce un qualche incentivo a costruire; si è aggiunto che anche leggi precedenti di durata breve hanno previsto aumenti.

*Articolo 3.* — La norma (che prevede la validità di patti in deroga, successivi all'entrata in vigore) è stata approvata a maggioranza: osservandosi che essa non danneggia l'inquilino, il cui consenso è sempre necessario: mentre può favorire utili transazioni; si è aggiunto che analoga norma, contenuta nella legge del 1960, non risulta aver dato luogo ad inconvenienti. La minoranza ha osservato, a sua volta, che una norma siffatta esclude la validità della legge, che in *subiecta materia* deve essere imperativa; ha ricordato che la legge n. 1444 del 1963 vieta tali patti.

*Articolo 4.* — La norma, che attua il rinvio alla legge del 1960, ha trovato unanime accoglimento. Si è ritenuto, poi, di aggiungere, al testo del disegno, l'espressa esclusione di ogni ulteriore aumento di canone a far tempo dall'entrata in vigore (onde evitare dubbi interpretativi, atteso il dettato dell'ar-

ticolo 2 di detta legge). Con l'articolo 4 si intendono evidentemente confermate tutte le norme « compatibili » della legge del 1960 (quindi anche il perdurare della limitazione o esclusione sui vecchi aumenti, di cui al suo articolo 2; e così, pure, della norma di agevolazione tributaria, di cui al suo articolo 6). È del pari evidente che – facendo quell'articolo 7 richiamo alla legge del 1955 – restano pure valide, in quanto compatibili, anche le norme di questa.

*Articolo 5.* — La norma, riflettente il divieto d'aumento per date categorie, è stata approvata, con estensione, a larga maggioranza, ad alcune altre (locazioni destinate ad attività culturali, d'istruzione, professionali, assistenziali, cooperative e sindacali): ritenendosi queste pure meritevoli di tutela. Non si è accolta per contro, ed a maggioranza, la proposta intesa ad estendere il blocco stesso a tutte le attività commerciali, anziché soltanto a quelle a conduzione familiare. Si notava, a favore di tale estensione, che i cinque dipendenti – segnati come limite nel testo – non sono indice sufficiente: specie ove si pensi a talune attività a più alto reddito (come orafi o pellicciai); si è obiettato che è già intervenuta la legge sull'avviamento commerciale e che – pur non potendosi escludere casi limite – quel numero deve ritenersi senz'altro significativo. Ancora sull'articolo 5 si era prospettata la possibilità di chieder riduzione sui canoni praticati, ove superassero certe percentuali (come già fatto nel 1963 per le case di abitazione): ma la proposta non è stata, poi, mantenuta.

*Articolo 5*-bis (*ora 6*). — Si è proposta, ed è stata approvata a maggioranza, la estensione delle norme di cui alle più volte citate leggi nn. 1307 e 1444 del 1963 (procedimento di graduazione degli sfratti, e blocco del canone, con riduzione se eccedenti: vedi numero 12 della presente relazione) alle locazioni concluse dopo l'entrata in vigore di quella legge e prima della presente. Si è addotto a sostegno il continuo forte aumento dei fitti liberi, e come appaia opportuno evitare un terzo mercato: aggiungendosi che non sussiste adeguata protezione. Si era obiettato dalla minoranza che una tale norma rischia di recar danno all'attività edilizia, e che si rischia pure di continuare a far leggi di protezione nelle date finali del blocco.

*Articolo 6* (*ora 7*). — La norma, che fissa la facoltà di proroga degli sloggi per le locazioni di cui all'articolo 5, è stata approvata da tutta la Commissione.

*Articolo 7* (*ora 8*). — La disposizione finale, che segna l'entrata in vigore al 1° gennaio 1965, ha avuto unanime approvazione (con un ritocco formale rispetto al testo del disegno).

Tanto, per la Commissione giustizia, si riferisce e si sottopone agli onorevoli colleghi.

BREGANZE, *Relatore.*

## DISEGNO DI LEGGE
### DEL MINISTERO

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

## TESTO
### DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

*Identico.*

ART. 2.

La scadenza dei contratti di locazione di cui all'articolo 1 della legge 18 dicembre 1962 è prorogata al 31 dicembre 1965.

***Soppresso.***

ART. 3.

Sono validi i patti in deroga alle norme di cui al precedente articolo 1, stipulati successivamente alla entrata in vigore della presente legge.

ART. 4.

Per quanto non previsto dalle precedenti disposizioni, continuano ad osservarsi, in quanto compatibili, le norme della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, escluso ogni ulteriore aumento di canoni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.

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, nonché attività culturali, di istruzione, sin-

soggette a regime vincolistico, non possono essere aumentati, a decorrere dalla data suddetta e fino al 7 novembre 1965, anche quando 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.

dacali, assistenziali, cooperative e studi professionali, 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 quando nel godimento dell'immobile subentri un altro conduttore o subconduttore.

*Identico.*

ART. 6.

Le norme di cui alle leggi 30 settembre 1963, n. 1307, e 6 novembre 1963, n. 1444, sono estese alle locazioni stipulate dopo l'entrata in vigore della predette leggi ed in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 7.

La facoltà spettante al pretore di prorogare l'esecuzione degli sfratti, ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1963, n. 1307, è estesa agli immobili adibiti alle attività di cui al primo comma dell'articolo 5.

ART. 8.

La presente legge, salve le disposizioni dell'articolo 4, decorre dal 1° gennaio 1965.

# PROPOSTE DI LEGGE

## N. 1238

ART. 1.

I canoni delle locazioni di immobili urbani destinati ad uso di attività di imprese artigiane disciplinate dalla legge 25 luglio 1956, n. 860, di attività commerciale organizzata col lavoro proprio, dei componenti della famiglia e di non più di cinque dipendenti, esclusi gli apprendisti, nonché di qualsiasi attività di natura cooperativa in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e non soggetti al regime vincolistico non possono essere aumentati.

L'aumento è parimente vietato anche nel caso di contratto che intervenga, durante il periodo di cui al comma precedente, con altro conduttore.

ART. 2.

Gli aumenti dei canoni di locazione applicati nel corso di contratti stipulati all'entrata in vigore della presente legge debbono essere ridotti, ove li superino, al seguente limite massimo:

1°) del 15 per cento gli immobili locati prima del 1° gennaio 1960;

2°) del 14 per cento gli immobili locati per la prima volta nel 1960;

3°) del 12 per cento gli immobili locati per la prima volta nel 1961;

4°) del 6 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1962.

Il canone iniziale per la determinazione dell'aumento consentito ai sensi del 1° comma può riferirsi anche ad un diverso precedente conduttore.

ART. 3.

Ogni patto che contravvenga alle norme contenute in questa legge è nullo.

ART. 4.

Le controversie derivanti dall'applicazione della presente legge competono al Pretore del luogo dove è situato l'immobile.

Per il procedimento operano, in quanto applicabili, le norme degli articoli 30 e 31 della legge 23 maggio 1950, n. 253.

Prima di trattare la causa il Giudice deve, in ogni caso esperire il tentativo di conciliazione.

ART. 5.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e ha effetto per due anni dalla data stessa.

## N. 1557

ART. 1.

I contratti di locazione e di sublocazione d'immobili urbani, già prorogati dall'articolo 1 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, sono ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 1968.

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, prorogati ai sensi della presente legge, siano essi adibiti ad uso di abitazione o ad uso diverso, sono aumentati per ciascun anno di proroga del 5 per cento. L'aumento è calcolato sul canone corrisposto al 31 dicembre dell'anno precedente ed è dovuto dal primo del mese di gennaio 1965.

L'aumento stabilito nel comma precedente non si applica nei casi contemplati dai commi 2, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 1° maggio 1955, n. 368.

ART. 3.

Per quanto non previsto dalla presente legge, continuano ad osservarsi, in quanto compatibili, le norme della legge 1° maggio 1955, n. 368 e della legge 21 dicembre 1960, n. 1521.

## N. 1763

ART. 1.

I contratti di locazione e di sub-locazione di immobili urbani adibiti ad attività artigianali, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati fino al 31 dicembre 1966.

ART. 2.

I canoni dei contratti di locazione e di sublocazione di cui all'articolo 1 possono essere aumentati dal 1° gennaio 1965:

1) del 16 per cento per gli immobili locati prima del 1° gennaio 1960;

2) del 14 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1960;

3) del 12 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1961;

4) dell'8 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1962;

5) del 6 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1963;

6) del 4 per cento per gli immobili locati per la prima volta nel 1964.

ART. 3.

Per quanto concerne le controversie derivanti dall'applicazione della presente legge, si osservano le norme di cui all'articolo 4 della legge 6 novembre 1963, n. 1444.

ART. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

## N. 1784

ART. 1.

I contratti di locazione e di sublocazione di immobili adibiti all'esercizio di attività artigiane, come tali definite dalla legge 25 luglio 1956, n. 860, per qualsiasi ragione decadenti col 31 dicembre 1964, o in corso a tale data, sono prorogati per un quinquennio.

ART. 2.

I canoni di locazione e di sublocazione in corso alla data del 31 dicembre 1964 sono aumentati del 10 per cento per ciascuno degli anni 1965 e 1966 per i contratti già soggetti a proroga in forza della legge 21 dicembre 1960, n. 1521.

Per il triennio successivo i detti canoni sono aumentati del 20 per cento per i contratti già soggetti a regime vincolistico e del 10 per cento per gli altri.

ART. 3.

Le disposizioni che precedono non si applicano nel caso in cui il conduttore risulti proprietario di altro immobile, locato ad uso di esercizio commerciale o artigiano sito, nello stesso centro abitato in cui egli svolge la sua attività e non soggetto a regime vincolistico.