

nei confronti degli Stati che non rispettino il trattato, nonché relative a come risolvere le controversie per la sua applicazione. Disciplina altresì le modalità con cui il trattato può essere emendato dai diversi Stati; dispone una verifica dopo dieci anni, con una eventuale successiva revisione.

Credo sia un atto di grande importanza ed in Commissione si è sviluppato un ampio dibattito su questo tema: ne sollecito pertanto la ratifica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Signor Presidente, nel ricordare il lavoro molto importante svolto dal Governo Dini per arrivare a questa soluzione, il Governo esprime considerazioni conformi a quelle esposte dal relatore.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Calzavara. Ne ha facoltà.

FABIO CALZAVARA. Signor Presidente, rinuncio e mi riservo di intervenire in sede di dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pezzoni. Ne ha facoltà.

MARCO PEZZONI. Signor Presidente, rinuncio e mi riservo di intervenire in sede di dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Storace; Zagatti ed altri; De Cesaris e Pistone; d'iniziativa popolare; Testa; Pezzoli; Delmastro Delle Vedove; Riccio e Foti; Pezzoli ed altri: Disciplina delle locazioni e del rilascio degli im-**

**bili adibiti ad uso abitativo (approvato dalla Camera e modificato dal Senato). (790-806-825-1222-bis-1718-2382-4146-4161-4476-C) (ore 16,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato, di iniziativa dei deputati Storace; Zagatti ed altri; De Cesaris e Pistone; d'iniziativa popolare; d'iniziativa dei deputati Testa; Pezzoli; Delmastro Delle Vedove; Riccio e Foti; Pezzoli ed altri: Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 790-C)**

PRESIDENTE. Avverto che, a seguito della riunione del 25 novembre scorso della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è provveduto, ai sensi dell'articolo 24, commi 7 e 9, del regolamento, all'organizzazione dei tempi per l'esame della proposta di legge. Il tempo riservato alla discussione generale è ripartito nel modo seguente:

relatore: 25 minuti;

Governo: 25 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 4 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato);

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 11 minuti; rifondazione comunista: 9 minuti; CCD: 9 minuti; socialisti democratici italiani: 6 minuti; minoranze linguistiche: 4 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 15 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

forza Italia: 33 minuti;

alleanza nazionale: 32 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 32 minuti;

UDR: 31 minuti;

rinnovamento italiano: 31 minuti;

comunista: 31 minuti.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 790-C)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modificazioni introdotte dal Senato.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Zagatti.

ALFREDO ZAGATTI, *Relatore*. Signor Presidente, colleghi, consentitemi di riferirmi alla relazione scritta per l'illustrazione specifica della proposta di legge che siamo chiamati ad esaminare, che la Camera ha già approvato nel maggio scorso e che ci giunge dal Senato con alcune modifiche.

Mi limiterò, quindi, in questa esposizione a svolgere alcune brevi considerazioni di carattere politico per motivare ulteriormente l'opportunità di approvare il testo, senza ulteriori modifiche, garantendo in questo modo l'approvazione definitiva della riforma delle locazioni. Come i colleghi sanno, d'altra parte, un ulteriore intervento emendativo da parte nostra, potrebbe comunque esercitarsi solo sulle parti della proposta modificate dall'altro ramo del Parlamento. Credo che questo intervento si giustificerebbe se il Senato avesse, nel corso del suo esame, modificato incisivamente il testo, varian-

done la struttura, gli equilibri di fondo, introducendo forti innovazioni: così non è stato.

Nel corso di un esame molto contenuto nel tempo — nemmeno tre mesi, a fronte della lunga e laboriosa discussione che ha impegnato la Camera — il Senato è intervenuto con modifiche puntuali, in alcuni casi, a mio parere, migliorando il testo, in altri casi preferendo diverse soluzioni normative a problemi che erano stati affrontati anche nel corso del precedente esame; credo si possa serenamente riconoscere che l'impianto della legge non ne risulti modificato o indebolito. Di fronte a questo fatto, credo non sia fuori luogo appellarsi al necessario rispetto per il lavoro svolto dall'altro ramo del Parlamento per evitare una navetta tra Camera e Senato — che, a questo punto, apparirebbe priva di significato — alla ricerca di una perfezione normativa difficilmente perseguibile, per quanti passaggi parlamentari noi potessimo immaginare. D'altra parte, non mancherà, anche in seguito all'approvazione e alla promulgazione di questa legge, l'occasione per il Parlamento per procedere un ulteriore esame di questa materia e, se sarà il caso, ad un suo ulteriore perfezionamento.

Non mi riferisco solo ad una considerazione di ordine generale, che credo possa valere per tutte le riforme legislative di un qualche rilievo, le quali vanno giudicate sulla base della loro effettiva sperimentazione, del loro concreto impatto con la realtà, mettendo nel conto, quindi, anche la necessità di tempestivi interventi correttivi, quando ne risulti evidente la necessità. Mi riferisco, nel caso specifico, ad alcuni fatti che già possiamo evidenziare: in primo luogo il fatto che nella legge finanziaria, all'esame del Parlamento, è previsto un accantonamento abbastanza significativo, che mi auguro sarà confermato, che rende possibile immaginare il finanziamento di taluni interventi che questa legge aveva previsto per tempi successivi a favore degli inquilini a medio e basso reddito, non potendo contare su tali risorse. Ciò comporta la

necessità di una norma successiva all'approvazione di questa legge ed anche della legge di bilancio, che potrà costituire l'occasione per una riflessione più ampia.

Mi riferisco, poi, al fatto che il Parlamento è chiamato ad esercitare un ruolo di indirizzo e di controllo su numerosi adempimenti, che la legge demanda al Governo e dai quali in gran parte dipenderà l'efficacia dello stesso impianto normativo che stiamo per approvare. Nei prossimi mesi il Governo dovrà avviare una concertazione con le associazioni del settore per definire i criteri generali sulla cui base promuovere gli accordi locali; dovrà definire le condizioni per realizzare contratti di natura temporanea, sulla base di particolari esigenze di inquilini e di proprietari; dovrà definire, assieme a regioni e comuni, le modalità di funzionamento del fondo sociale, per citare solo gli adempimenti fondamentali che caratterizzano gli aspetti della legge che prevedono un intervento attivo delle istituzioni pubbliche, al fine di promuovere un allargamento del mercato delle locazioni, incentivi fiscali per i proprietari ed un sostegno alle famiglie di cittadini maggiormente in difficoltà.

D'altra parte questo carattere di promozione della legge tempera e sostiene l'altra caratteristica di questa riforma: quella di costituire un ulteriore passo sulla via della liberalizzazione del mercato delle locazioni private prevedendo maggiore autonomia negoziale delle parti e maggiori opportunità di scelta tra diverse tipologie contrattuali, procedure più certe e rispettose dei diritti delle parti in materia di rilascio, l'abrogazione di tutti gli articoli della legge sull'equo canone riferiti all'uso abitativo e la definizione di un nuovo quadro normativo per il settore.

La liberalizzazione e l'intervento sociale mirato si sostengono quindi vicendevolmente. Ecco perché dovrà essere seguito dal Parlamento con la massima cura il modo in cui saranno realizzati gli adempimenti previsti dalla legge.

Un'ultima e decisiva considerazione. I colleghi devono sapere che sono stati consumati i margini di tempo a disposi-

zione per ulteriori passaggi parlamentari. La Commissione bilancio ha posto come unica ma decisiva condizione per il suo parere favorevole l'approvazione definitiva della legge entro il 31 dicembre 1998. Infatti, la copertura finanziaria della legge stessa è stata individuata a valere sul bilancio dell'anno in corso, con opportune proiezioni sugli esercizi successivi, poiché il testo ha ricevuto l'approvazione con modifiche da parte dei due rami del Parlamento prima dell'avvio della sessione di bilancio. Un ulteriore invio al Senato costringerebbe ora ad individuare una nuova copertura, il che non sarebbe possibile sulla base delle previsioni della legge finanziaria licenziata dalla Camera meno di due settimane fa, anche tenendo conto degli accantonamenti citati. Appare invece molto più probabile che una non definitiva approvazione comporterebbe un lungo periodo di incertezza, nel quale continuerebbero a prevalere le logiche puramente emergenziali che abbiamo conosciuto, per esempio, in materia di sfratti.

Per questi motivi chiedo ai colleghi l'approvazione del testo senza ulteriori modifiche.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANNI FRANCESCO MATTIOLI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Rinuncio a parlare e mi riservo di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. La prima iscritta a parlare è l'onorevole Pistone. Ne ha facoltà.

GABRIELLA PISTONE. Signor Presidente, anch'io mi auguro un'approvazione del provvedimento in tempi certi e rapidi, senza modificazioni. Si tratta infatti di compiere un passo molto importante e urgente in una materia estremamente delicata, che riguarda sia il mercato delle locazioni sia il dramma degli sfratti per finita locazione o per altri motivi.

Con questo provvedimento è stata compiuta una sorta di rivoluzione nel settore. Per la prima volta si fa ricorso a strumenti come gli sgravi fiscali anche a favore dei locatari e come il fondo nazionale inquilini, a sostegno delle famiglie. Per la prima volta, inoltre, viene modificato il sistema per l'esecuzione degli sfratti. Richiamerò nel corso del mio intervento anche altri elementi di rilievo presenti nel testo in esame.

Nel nostro paese più del 70 per cento della popolazione è proprietaria di un alloggio. Il restante 30 per cento è mercato di affitto e, all'interno di questa quota, solo il 5 per cento degli alloggi disponibili sul mercato appartiene al patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Da questo punto di vista, il nostro paese rappresenta il fanalino di coda rispetto agli altri paesi europei.

La proposta di legge al nostro esame definisce due canali per gli affitti: la contrattazione libera e quella che possiamo chiamare assistita. Per entrambi i canali sono fissate regole che possono favorire la ripresa del mercato degli affitti e, soprattutto, sanare quelle situazioni attualmente insostenibili per un gran numero di famiglie italiane, che non sono in grado di pagare i canoni richiesti in quanto non sono adeguati alle loro finanze e ai loro redditi.

È questo il vero nodo da sciogliere; per questo motivo si registra, nelle città definite per legge « ad alta tensione abitativa », oltre il 50 per cento di sfratti per morosità.

Ritengo, tuttavia, che anche gli sfratti per finita locazione siano in realtà molto spesso dovuti all'impossibilità per le famiglie di far fronte alle richieste di aumento poste dai proprietari degli alloggi. Certamente, all'interno della percentuale degli sfratti per morosità, una grande maggioranza è dovuta al fatto che i cittadini non sono in grado di far fronte all'affitto pattuito.

Come ho già avuto modo di dire in altre circostanze in quest'aula ed anche durante la discussione sul disegno di legge finanziaria, vi è certamente un problema

di non corrispondenza tra canoni degli alloggi e redditi degli inquilini. Molto spesso, a monte di uno sfratto esecutivo, si verifica la seguente situazione: il cittadino accede ad un canone eccessivamente gravoso per il suo reddito, quindi riesce a pagare l'affitto solo per qualche mese, dopodiché non è più in grado di pagarlo. Tale situazione è abbastanza diffusa e non è solamente dovuta ad un fattore di delinquenza, bensì ad un principio che va riportato alle sue giuste dimensioni: il diritto alla casa.

Quindi, la proposta di legge al nostro esame interviene laddove non vi è attualmente la possibilità di accedere all'edilizia residenziale pubblica che, appunto, riveste una quota minoritaria dell'edilizia nel nostro paese: le giunte regionali stanno già lavorando, nell'ambito degli istituti ex IACP, perché effettivamente nelle case di edilizia residenziale pubblica alloggino le persone che ne hanno diritto, magari liberando gli alloggi assegnati a chi invece non ne ha diritto.

Tuttavia, il problema non è solamente limitato alle fasce di accesso all'edilizia residenziale pubblica — che peraltro è oggetto di una legge di riforma all'esame della Commissione VIII di questa Camera —, ma riguarda anche quei redditi che non sono né tanto bassi da consentire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, né tanto elevati da poter consentire di pagare canoni liberi, non contrattati. È questo il nodo che va sciolto! Tali problemi sono avvertiti maggiormente nelle grandi città d'Italia (intendo riferirmi a Napoli, Roma, Venezia). Anche in questi giorni ho ricevuto diversi documenti concernenti il problema degli sfratti che, dato il loro rilevante numero hanno un certo « peso » sui comuni. Si tratta di un problema per il quale non si riesce a trovare la soluzione in quanto molto spesso il reddito familiare è superiore a quello previsto per poter beneficiare, diciamo così, dell'ingresso nell'edilizia residenziale pubblica, ma non è comunque sufficiente per riuscire a pagare un canone elevato quale è quello che si trova sul mercato.

Credo che la legge al nostro esame cerchi di individuare una soluzione ai vari problemi che esistono, anche se mi rendo conto che c'è ancora tantissimo da fare; in particolar modo stabilisce alcuni punti fermi soprattutto in riferimento all'evasione e all'elusione totale o parziale in ordine al bene casa.

Sostanzialmente con questa legge si fissa un principio: i contratti devono essere scritti e registrati. Sia la registrazione dei contratti che il pagamento dell'ICI diventano quindi gli strumenti necessari per poter ottenere gli sgravi fiscali, e ciò vale sia per i proprietari che sceglieranno la contrattazione libera (che potranno ottenere un 15 per cento di sgravio dell'IRPEF) sia per quei proprietari che invece preferiranno la contrattazione assistita (che potranno ottenere uno sgravio ulteriore del 30 per cento). Vi sarà poi una differenziazione nella contrattazione: per i primi proprietari il contratto avrà una durata di 4 anni più altri 4 anni, mentre per i secondi esso avrà una durata di 3 anni più altri 2.

Quelli che ho appena illustrato sono dei punti direi fondamentali. Oggi, uno dei problemi più grossi è quello del cosiddetto « canone a nero ». Tutti del resto sappiamo dell'esistenza di moltissimi contratti non registrati! Nessuno di noi vuole bloccare gli sfratti per i proprietari di immobili, che non ne hanno reale necessità, ma vi è certamente bisogno di una regolamentazione che parte anzitutto dal rispetto della legge.

Sostanzialmente, solo coloro che sono in regola con il fisco e con la contrattazione possono, obbedendo ad una casistica precisa, chiedere lo sfratto; questo è però condizionato — lo ripeto ancora — alla regolarità fiscale e contrattuale da parte del proprietario.

Credo che questa sia una norma di grande civiltà, a cui probabilmente si poteva pervenire anche prima di oggi. Ma, come si suol dire, meglio tardi che mai!

La normativa in esame dovrebbe dunque essere l'inizio di un nuovo percorso.

Nella legge vi è inoltre la disposizione che blocca sostanzialmente gli sfratti per

180 giorni. Questo, se la legge verrà approvata, renderà vana, in un certo senso, la conversione del decreto di proroga che, peraltro, aveva un significato un po' sibillino. Infatti non si tratta di un vero e proprio blocco degli sfratti, ma di una proroga del funzionamento delle commissioni prefettizie (che sono state smantellate quasi dappertutto e che praticamente non sono quasi più operative).

Inoltre la sentenza della Corte costituzionale che aveva dichiarato incostituzionale la normativa riguardante la graduazione degli sfratti è stata interpretata in maniera più o meno restrittiva a seconda dei luoghi: comunque in maniera non omogenea. In varie parti d'Italia, dunque, vi erano figli e figliastri rispetto a questa situazione.

Oggi come oggi con questa legge si crea una situazione di gradualità, bloccando per 180 giorni, per consentire l'attivazione di certi processi che la legge mette in atto e che hanno bisogno di tempo per essere attuati e, diciamo così, gestiti.

Vi sono punti che probabilmente sono ancora da discutere e da migliorare e che riguardano, come al solito, i finanziamenti. Si dice: « non c'è trippa per gatti », però la casa diventa sempre un po' il fanalino di coda: il sottosegretario Mattioli mi fa cenno di sì con la testa, perché evidentemente si tratta di una considerazione condivisa. Non è un grido allarmistico, è una verità!

In questo senso ci sono segnali positivi: la legge prevede sgravi fiscali per gli inquilini a partire dal 2001, anche grazie a una grande battaglia condotta da rifondazione comunista e, in particolare, dai colleghi De Cesaris e Zagatti, insieme a tutti gli altri della Commissione. Il ministro Visco, nell'attuale finanziaria ha, diciamo così, messo a disposizione 300 miliardi con i quali potremmo anticipare l'attivazione degli sgravi fiscali per gli inquilini al 2000 anziché al 2001, come previsto dalla normativa.

Un altro fatto positivo è l'istituzione del fondo nazionale che viene finanziato per i prossimi tre anni dai famosi fondi Gescal (famosi perché erano stati molto

criticati da tutti noi, in quanto avevano sicuramente il primato di non essere mai stati spesi per la casa, cioè per quello per cui venivano sostanzialmente pagati, tanto da provocare la richiesta di commissioni di inchiesta sulla loro utilizzazione).

Ritengo positivo che i fondi inutilizzati degli anni precedenti vengano usati per finanziare il triennio 1999-2001. È anche vero che non vi è nessun'altra voce che per il prosieguo potrà finanziare detto fondo nazionale. I fondi Gescal erano qualcosa di già acquisito e quindi non c'è nulla di nuovo sotto questo profilo. Tuttavia, penso e spero che una volta attivato un fondo esso possa venir rimpinguato con certezza di volta in volta con le prossime finanziarie; è un fondo con un scopo ben preciso, quello di aiutare le fasce di popolazione intermedie ad accedere ad un canone, anche se più elevato, dando un contributo a fronte di certi requisiti di reddito.

È un concetto che viene affermato per la prima volta e che può creare un meccanismo in grado di aiutare le situazioni più disagiate esistenti nel nostro paese. La legge di per sé certamente non risolverà tutti i problemi: lo sappiamo e sappiamo perfettamente che il percorso è appena iniziato; certo, si poteva fare meglio, ma spesso il meglio è nemico del bene. Se ci limitassimo alla volontà generica di un miglioramento (ammesso che questo possa essere un risultato raggiungibile), non lo attueremmo nell'arco del 1998 e quindi perderemmo finanziamenti già a disposizione, compiendo un'operazione sicuramente non utile proprio rispetto ai ceti sociali più deboli cui ci rivolgiamo.

Penso allora che dobbiamo lasciarci con un impegno, quello di ritenere che il capitolo casa non si chiuda oggi o tra qualche giorno, se, come auspichiamo, il provvedimento verrà approvato. Si sono poste le basi di una riforma che interviene su situazioni che in questi anni hanno fatto registrare grande dolore nella società reale e che hanno causato proteste espresse con un volume di voce forse

inferiore a quello necessario e che la dimensione del problema in sé poteva richiedere.

Si sono svolte molte conferenze internazionali sul diritto alla casa. Tutti i paesi hanno affermato con forza che quel diritto era costituzionale. Il collega De Cesaris — se non vado errata — ha presentato una proposta volta ad includere il diritto alla casa tra quelli di livello costituzionale. Penso che la garanzia di un alloggio adeguato per tutti a costi sopportabili sia un diritto che deve essere assolutamente riconosciuto in un paese civile e governato dal centro-sinistra, qual è l'Italia.

Mi farebbe piacere che si registrasse quest'inversione di tendenza rispetto a valori sociali di primaria importanza.

Negli anni passati si sono fatti molti sacrifici chiesti e votati da questo Parlamento per entrare nell'Europa della moneta unica; penso che sia giunto il momento dell'impegno comune di tutte le forze democratiche presenti in quest'aula, affinché si cominci a parlare di un'Europa dei diritti sociali, degli uomini e delle donne, del lavoro, della casa e della salute. Questi ultimi tre temi sono legati molto strettamente tra loro e, da questo punto di vista, ritengo si possa qualificare l'azione di un Governo che ha origini ben precise e il sostegno dei comunisti italiani. Siamo convinti che il Governo potrà lavorare bene con l'aiuto di tutti noi e di tutte le forze che sapranno avanzare proposte intelligenti, fattibili e in favore dei ceti sociali più deboli che non chiedono la carità, ma devono vedere riconosciuti la salute, la casa e il lavoro, quali diritti universali.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Riccio. Ne ha facoltà.

**EUGENIO RICCIO.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, colleghi, vorrei innanzitutto ricordare alla collega, onorevole Pistone, che tutte le forze presenti in Parlamento sono democratiche per il solo fatto che siedono in quest'aula.

Lo dico senza voler calcare molto il concetto, ma ogni tanto la lingua batte dove il dente duole.

Signor Presidente, ho l'impressione che la discussione che ci accingiamo a svolgere sulla riforma delle locazioni ad uso abitativo sarà un'edizione riveduta ma non corretta del decreto-legge sullo straordinario che da pochi giorni questa Camera ha licenziato con un voto di fiducia.

Il relatore, onorevole Zagatti, ha incentrato, infatti, il suo intervento non sul merito ma sull'aspetto politico della vicenda, facendo una duplice serie di considerazioni. La prima riguarda il termine del 31 dicembre, posto dalla Commissione bilancio, per l'utilizzazione dei fondi previsti dalla legge finanziaria del 1998; la seconda fa riferimento alle modifiche apportate dal Senato che non possono essere definite sostanziali, anche se in alcuni casi il testo è stato migliorato.

Vorrei ora spiegare i motivi per cui non condivido nessuna delle due considerazioni sopra richiamate. Non condivido quella riguardante il termine del 31 dicembre perché, anche se la legge dovesse essere approvata entro tale data, l'anno prossimo non potremo operare con i tempi e le modalità da essa previsti. In particolare, il primo comma dell'articolo 11 recita: « Presso il Ministero dei lavori pubblici è istituito il fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione annua è determinata dalla legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d) della legge 5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni ». Ciò significa che abbiamo davanti a noi un lungo arco di tempo prima di operare ai sensi di questa legge, tenendo presente che il fondo era già previsto dall'articolo 75 della legge n. 392 del 1978, ma che non ha mai funzionato, non essendo stato mai dotato della necessaria liquidità. Abbiamo dunque ragione di ritenere che quello posto sia un falso problema perché il termine vero, anche per ragioni di coordinamento, dovrebbe essere quello del 28 febbraio 1999, data in cui scadrà il decreto di proroga degli sfratti.

Il relatore ha anche espresso la considerazione che il Senato non ha operato modifiche sostanziali, mentre a nostro giudizio tali sono state. Inoltre i rapporti tra Camera e Senato pongono problemi di equilibrio che dobbiamo esaminare in maniera più approfondita, come abbiamo avuto modo di constatare durante la recente discussione del disegno di legge di conversione sul lavoro straordinario. Non vorremmo che tali rapporti si traducessero in una *deminutio* di questo ramo del Parlamento che, per il solo fatto che al suo interno le forze politiche si trovano in uno stato di maggior equilibrio, si troverebbe schiacciato dagli inevitabili spostamenti che si determinano al Senato verso tesi chiaramente di sinistra che il Governo cerca di imporre in questa Camera a forze politiche che, pur facendo parte della maggioranza, non le condividono.

Il relatore Zagatti ci ha chiesto di confermare *tout court* il testo licenziato dal Senato, ponendo semmai, attraverso ordini del giorno *ad hoc*, problematiche che non si sa quando e attraverso quali provvedimenti possano essere soddisfatte.

All'inizio di questa legislatura dicemmo che era giunta l'ora di una riforma organica delle locazioni che riportasse alla normalità una situazione eccezionale; su questo i programmi dell'Ulivo e del Polo per le libertà concordavano, almeno in relazione all'esigenza di un intervento immediato in un settore che una volta era trainante per la nostra economia, ma che ora è diventato stagnante e asfittico tanto dal lato pubblico quanto, e soprattutto, da quello privato.

Torno per un attimo alla legge sull'equo canone del lontano 1978; quando essa fu approvata, pose fine ad una legislazione vincolistica, fissando due concetti: la durata delle locazioni degli immobili ad uso abitativo e non abitativo e l'equo canone, inteso come fase transitoria per definire in tempi rapidi (come si disse allora ed è il motivo per cui tale normativa venne fatta accettare anche ai piccoli proprietari riluttanti) la liberalizzazione del mercato, utilizzando il fondo di cui all'articolo 75. Tutto ciò attraverso un

idoneo intervento di edilizia residenziale pubblica, nonché attraverso l'incentivazione del risparmio privato in quel settore.

I fatti, invece, si sono svolti in maniera tutt'affatto differente: ad una legislazione che usciva appena dai vincoli imposti dalla ricostruzione post bellica se ne sostituì una nuova vincolistica che interessò, anziché la fonte, la fase dell'esecuzione, del rilascio e quindi lo sfratto. A nulla valsero, poi, i tanto contestati patti in deroga, anch'essi creati proprio nell'ottica di una definitiva riforma di questo delicato e importante settore della nostra economia nazionale.

Dal 1978 ad oggi abbiamo soltanto assistito, in primo luogo, ad un progressivo incremento della pressione fiscale sulla casa, che da allora è aumentata del mille per cento. Oggi indagini di mercato ci dicono che mediamente i piccoli proprietari vedono il proprio reddito « investito » per il 57 per cento in imposizioni e balzelli di vario tipo. A ciò aggiungiamo che sono in vista aumenti degli estimi catastali (il nuovo calcolo sui metri quadrati e sul valore di mercato) aumenti peraltro già esistenti nei fatti nelle nostre dichiarazioni dei redditi annuali nella misura del 5 per cento. Si prevede, inoltre, la trasformazione della TARSU da tassa in tariffa e conseguentemente l'obbligo del pagamento dell'IVA nella misura del 20 per cento che, a parità di gravame fiscale, comporterà comunque un aumento dell'imposizione.

Da ultimo — ecco una delle modifiche introdotte dal Senato — è stata conferita ai comuni ad alta tensione abitativa la facoltà di aumentare ulteriormente, per le abitazioni per le quali non risulti registrato da almeno due anni un contratto di affitto, il tetto dell'ICI nella misura massima del 2 per mille.

È cosa certa che la restituzione degli immobili alla scadenza contrattuale, specie nelle zone ad alta tensione abitativa, è divenuta un miraggio per il proprietario. Una gestione politica da parte delle commissioni prefettizie ha poi aggravato irrimediabilmente la situazione. Si sono

scritti libri sulla incredibile casistica degli sfratti, ovvero sulle disavventure del piccolo proprietario che aveva pensato di risparmiare fino alla privazione per garantire ai propri figli almeno la casa di abitazione, il quale, attivatosi per tornare in possesso del frutto — si fa per dire — dei propri sudati risparmi, si ritrova in una giungla di leggi e nelle trappole della giustizia. Voglio ricordare per inciso un'esperienza personale. Dal 1984 ho in corso in uno dei comuni ad alta tensione abitativa lo sfratto di un inquilino che aveva preso in locazione un appartamento, ubicato in una città di mare, per le sue ferie estive. A tutt'oggi, il proprietario — il quale, tra l'altro, doveva trasferirsi in quella città — non ha avuto la possibilità, il piacere né l'onore di rientrare in possesso del suo appartamento. Ciò per cognizione diretta è quanto succede in questa Italia. Ricordo che i piccoli proprietari costituiscono attualmente circa il 98 per cento dei locatori di immobili ad uso abitativo, ossia la quasi totalità.

Non migliore sorte, però, è toccata agli inquilini. Se consideriamo che esistono circa 4 milioni e mezzo di contratti di locazione, registrati o meno, si calcola che circa 2 milioni e 100 mila inquilini dichiarano e quindi avrebbero un reddito insufficiente a consentire loro la locazione di un normale appartamento, ma gli altri 2 milioni e 400 mila risiedono in gran parte in comuni ad alta tensione abitativa: qui fa la sua apparizione il contratto « in nero », che costringe numerosi di questi inquilini a pagare — lo sappiamo — canoni ben superiori a quelli dichiarati ed emergenti, mettendo gran parte di essi in condizioni di disagio.

Anche la gran parte degli inquilini, quindi, versa in condizioni disagiate e ad essi lo Stato non è venuto incontro in tutti questi anni, nonostante le trattenute in busta paga, che continuano ad essere operate, e nonostante la Gescal. Infatti, di edilizia residenziale pubblica parliamo da anni, ma non sembra che al di là delle parole vi siano fatti concreti. A me sembra che con questo provvedimento lo Stato voglia far pagare le proprie ineffi-

cienze ad una categoria di cittadini — i piccoli proprietari — disincentivando il risparmio, rendendola povera alla pari della gran parte degli inquilini e aggiungendo quindi nuove categorie di poveri a quelle già esistenti.

Mi permetto di pensare che questa sia la logica perversa dei regimi collettivisti, le cui tragiche esperienze nella casa madre dell'Unione Sovietica sono state vissute da milioni di famiglie costrette ad abitare in una sola stanza, con servizi igienici in comune con più nuclei familiari.

Il testo che fu approvato alla Camera lo scorso mese di giugno era in realtà, più che una riforma, un nuovo provvedimento ponte: era un testo unificato in cui era compresa anche una mia proposta di legge, recepita nel testo approvato, ma solo per piccole parti e non certo le più qualificanti.

Come dicevo, a mio avviso questo appare come un nuovo provvedimento ponte provvisorio come lo furono la legge sull'equo canone e quella sui patti in deroga: carattere, questo, inadeguato alle esigenze che entrambe le categorie interessate, quella degli inquilini e quella dei proprietari, vanno manifestando.

Il gruppo di alleanza nazionale espresse allora il voto contrario affermando che questo testo non avrebbe tutelato nessuna delle due categorie; inoltre, gli operatori del diritto a loro volta hanno spesso manifestato una loro opinione del tutto contraria ai contenuti e agli obiettivi di questo provvedimento. Ricordo che qualcuno fra noi disse che se il provvedimento avesse scontentato entrambe le categorie sarebbe stato evidente che questo era il frutto di un buon compromesso, per cui guai se avesse accontentato solo gli inquilini o solo i proprietari: è meglio scontentare entrambi, per essere certi di raggiungere un qualche risultato.

Ma quel provvedimento che già nasceva con i caratteri della provvisorietà è stato, purtroppo, ampiamente mutilato al Senato dove sono state introdotte tante modifiche: alcune di carattere formale, e forse anche migliorative, perché si sa che

quando un testo è frutto di una mediazione spesso risulta sordinato in alcune sue parti; altre invece appesantiscono le già gravose condizioni poste dal testo approvato alla Camera. Cito soltanto alcune di quelle che ritengo le più significative.

All'articolo 1 è prevista l'applicabilità della nuova normativa ai contratti riguardanti gli immobili classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 stipulati secondo le previsioni del canale protetto. Voi capite bene ciò che cosa implichi. Si tratta di una politica che, attraverso la leva del fisco, tende ad introdurre e a far digerire modifiche che in nessun caso sarebbero state digerite dai proprietari.

Come ho già avuto modo di accennare, l'articolo 2 consente ai comuni ad alta tensione abitativa di elevare il tetto massimo dell'ICI, in misura non superiore al 2 per mille, per i proprietari di immobili non locati per i quali non risulti registrato un contratto di locazione da oltre due anni.

L'articolo 5 consente la partecipazione alla formazione dei contratti-tipo per la locazione di immobili ad uso abitativo per studenti universitari anche alle cooperative e agli enti non lucrativi operanti nel settore. Non bastano i lacci e i laccioli che sono stati stabiliti per la determinazione e la stesura dei contratti-tipo; altre categorie trovano ingresso per rendere una selva inestricabile quanto, in maniera differente, potrebbe essere risolto con facilità.

L'articolo 6 reca una serie di piccole ma sostanziali modifiche che la dicono lunga sugli obiettivi che ci si prefigge con il provvedimento in esame. Il periodo di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili per finita locazione viene elevato da 150 a 180 giorni, senza alcuna motivazione corretta se non quella di rinviare ulteriormente, di dilazionare *sine die*, perché le procedure previste dall'articolo 6 — avremo modo di dimostrarlo nel corso della discussione che seguirà — sono tali da non consentire al proprietario di rientrare in possesso del proprio immobile in tempi ragionevoli,

che non siano di anni ed anni. Si riproduce sostanzialmente, quindi, la situazione creata dalla legge n. 61 del 1989. A mio avviso, tali modifiche contengono profili di illegittimità costituzionale, dal momento che il diritto di proprietà risulta talmente compresso da violare nella sostanza il contenuto dell'articolo 42 della Costituzione. Esse confliggono anche con quel comma aggiuntivo dell'articolo 13 che mi periterò di leggere perché più lo rileggo e più — consentitemi — non riesco a comprenderlo; ho anche tentato di farmelo spiegare, ma inutilmente.

L'articolo 9 contiene le nuove disposizioni per i fondi per la previdenza complementare, mentre con l'articolo 11 torna il problema delle cooperative edilizie per la locazione e delle iniziative intraprese dai comuni per l'utilizzo delle somme del fondo nazionale.

Il comma 5 dell'articolo 13, introdotto dal Senato, prevede che nei casi di nullità stabiliti dal comma precedente il conduttore possa opporre l'instaurazione di un rapporto di locazione di fatto preteso dal locatore. Dio soltanto sa in base a quali criteri si potrà stabilire che trattasi di pretesa del locatore. Infine, *in cauda venenum*, all'articolo 14 quell'oscuro, incomprensibile comma 5: « Ai contratti per la loro intera durata ed ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi ad ogni effetto le disposizioni normative in materia di locazioni vigenti prima di tale data ».

Leggo brevemente le considerazioni avanzate in sede di Commissione ambiente: « In base alla norma in esame, i contratti non ancora scaduti alla data di entrata in vigore del presente provvedimento continuano ad essere regolati dalle norme sostanziali che hanno presieduto alla loro stipula, quindi principalmente dalla legge n. 392 del 1978 e dall'articolo 11 del DL n. 33 del 1992. La disposizione riguardante i giudizi in corso concerne invece sia le norme sostanziali, sia le norme processuali e conduce a ritenere che, ad esempio, le commissioni prefettizie, con il relativo regime di graduazione

degli sfratti, continuino a restare in vita, sia pure con una competenza limitata ai giudizi in corso ed in via di esaurimento ». Mi chiedo, allora, nel concludere: se è vero che le commissioni prefettizie dovrebbero cessare la loro non gradita esistenza con la scadenza del termine ultimo di proroga degli sfratti, cioè al 28 febbraio 1999, questa norma non riporta in vita le commissioni prefettizie? Questo non significa che il rituale bizantino, oscuro, incomprensibile di queste commissioni, di fatto, continua ad essere sinistramente presente, nonostante la conclamata morte presunta? Se così non fosse, perché mai introdurre questa norma, che a questo punto sarebbe del tutto inutile?

Ecco perché — concludo — avanzo due istanze, una riguardante il rito, l'altra il merito. Per quanto riguarda la prima, ho presentato una serie di emendamenti che nel corso dell'esame in Commissione sono stati dichiarati in gran parte inammissibili, non potendo la Camera tornare a discutere su norme non emendate dal Senato: mi permetto, però, di osservare che, a mio avviso, non è da rinvenire la inammissibilità...

**PRESIDENTE.** Onorevole Riccio, deve avviarsi alla conclusione, perché il tempo a sua disposizione è esaurito.

**EUGENIO RICCIO.** Concludo rapidamente, Presidente.

Riproporrò sicuramente in aula il problema dell'inammissibilità degli emendamenti, perché a mio avviso il testo è stato stravolto anche nelle parti formalmente non emendate, per cui è possibile intervenire nuovamente anche su di esse (in quanto, nella sostanza, sono state anch'esse modificate) emendate. Concludo pertanto chiedendo con forza che questo ramo del Parlamento si pronunci su emendamenti che riportino almeno in giusti canoni il testo modificato dal Senato: sollecito pertanto il relatore ed il Governo a pronunciarsi in tal senso.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Stradella. Ne ha facoltà.

FRANCESCO STRADELLA. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, mi sento di sottoscrivere due delle cose dette finora, cioè quanto affermato dall'onorevole Zagatti e dall'onorevole Pistone sulla necessità di decretare la morte della legge sull'equo canone e sul fatto che qualcuno si debba fare carico delle cosiddette fasce deboli, di coloro che hanno la necessità e il diritto di avere una casa, ma non hanno i mezzi per affrontarne la spesa. Ebbene, questo provvedimento non decreta la fine delle sanzioni dell'equo canone, ma le modifica e in alcuni casi le proroga, mentre attribuisce ai proprietari il compito e la funzione di sostituirsi allo Stato, che dovrebbe farsi carico delle esigenze e delle necessità delle categorie più deboli.

Il superamento della rigida e vincolistica normativa, che ha regolato il settore per oltre un ventennio, è il risultato minimo da tutti auspicato. Non è un mistero che la politica del blocco degli affitti perseguita dalla legge sull'equo canone non sia stata in grado di risollevare le sorti del mercato, ma ne abbia anzi peggiorato la situazione.

Significativa è la circostanza che la legge sull'equo canone, certamente uno degli interventi più dirompenti attuati in Italia nell'ambito della politica della casa, sia stata approvata in un periodo storico, la fine degli anni settanta, caratterizzato da forti tensioni sociali. Nel contesto di queste tensioni, infatti, il disagio abitativo era sfociato in episodi anche gravi, quali l'occupazione di case ed il sequestro di proprietà private. Il ricorso ad una rigida regolamentazione degli affitti rappresentò, quindi, il tentativo di risposta al generale stato di difficoltà che segnava questo segmento del mercato.

Alla base di questa crisi vi era un forte squilibrio fra la crescente domanda di servizi abitativi in locazione, dovuta anche all'aumento demografico, e la forte diminuzione dell'offerta, dovuta al diffondersi di forme alternative di investimento. Dinanzi al conseguente lievitare dei prezzi, il nostro paese decise di adottare uno strumento vincolante con cui imporre un

rigido blocco dei fitti, anziché intervenire sul lato dell'offerta. Il risultato, che è sotto gli occhi di tutti, è stato un ulteriore irrigidimento del mercato e, ancor più, una marcata contrazione dell'offerta da parte degli investitori privati.

Consapevole dei pessimi risultati raggiunti, il legislatore ha quindi deciso, negli anni novanta, di avviare un processo di graduale liberalizzazione dei fitti, adottando la legge n. 359 del 1992, che ha riconosciuto la legittimità dei patti stipulati in deroga alla disciplina dell'equo canone, anche se solo limitatamente ad alcune fattispecie.

Oggi gli operatori del settore, ed in primo luogo inquilini e proprietari, si aspettano dal Parlamento un ulteriore passo avanti su questa strada, per consentire una rapida ripresa del mercato delle locazioni. Purtroppo, il testo del provvedimento sottoposto alla nostra attenzione è destinato a deludere queste aspettative, perché non va nella direzione di una vera liberalizzazione del settore, nonostante i proclami dell'attuale Governo e di quello che lo ha preceduto. Come ben sapete, onorevoli colleghi, il testo giunto in Assemblea è stato « blindato » dalla maggioranza già in Commissione; oggi, quindi, molto probabilmente non potremo tentare neppure di migliorarlo, eliminando i peggioramenti introdotti dall'altro ramo del Parlamento. Non si dica che non vi era tempo, perché la vigenza del decreto-legge di proroga delle commissioni prefettizie fino al 28 febbraio 1999 avrebbe consentito, in tutta tranquillità, di rivederne in questa sede almeno alcune storture, permettendo poi l'approvazione definitiva al Senato nel mese di gennaio.

Alla disponibilità del Polo di presentare pochi emendamenti qualificati, come è stato fatto in Commissione, è giunta una risposta sprezzante e gelida. La maggioranza ha detto, in sostanza: « Non entriamo neppure nel merito delle vostre proposte, perché possiamo riconoscerne la bontà, ma vogliamo chiudere questa partita ».

La fretta viene prima del bene, quindi, come è dimostrato dalla chiusura su

miglioramenti di carattere squisitamente tecnico e non politico: mi riferisco per esempio all'emendamento sulle locazioni transitorie, mutuato dalla legislazione francese, di cui tutti all'interno della maggioranza hanno riconosciuto la validità; al momento della votazione la maggioranza ha preferito un « no » immotivato piuttosto che un accoglimento, il quale peraltro non avrebbe certo travolto l'impianto della legge.

La verità è che la maggioranza è stata profondamente divisa al suo interno, soprattutto al Senato. Verdi, rifondazione (allora facente parte della maggioranza) e popolari si sono scatenati in una gara per peggiorare il testo licenziato dalla Camera; una gara frutto di demagogie e di presapochismo. Così è stato elevato di un punto, arrivando al 9 per mille, il tetto dell'ICI per gli immobili non locati, sia pure con il temperamento della mancata registrazione da un biennio: una nuova forma di persecuzione dei contribuenti.

È stata resa più difficile l'intesa per i contratti transitori universitari, in quanto è stata aggiunta la presenza al megatavolo delle trattative di non meglio specificate cooperative (sarebbe come introdurre la presenza dei singoli proprietari) o di non meglio specificati enti non lucrativi operanti nel settore: una forma di complicazione degli affari semplici, che forse ci porterà a svolgere negli stadi le trattative per i contratti destinati agli universitari, visto il numero relevantissimo dei possibili presenti.

È stata protratta di un mese, inoltre, la già lunghissima moratoria di 150 giorni per gli sfratti. Si toccano in tal modo i 180 giorni, sei mesi: una vera beffa per chi è in attesa già da anni di rientrare in possesso del suo bene. Questa durata va ad aggiungersi alle non poche difficoltà frapposte alle esecuzioni di rilascio, che rendono il proprietario del tutto incerto sul recupero della propria casa alla scadenza contrattuale.

È stata inoltre introdotta una nuova ed ennesima causa di prolungamento del

termine per l'esecuzione di rilascio: la « famiglia numerosa » è andata ad aggiungersi al lungo elenco.

Al Senato è stato anche deciso di aumentare l'imposizione fiscale per i fondi previdenziali che non seguano il canale agevolato e di introdurre disposizioni contro la locazione di fatto: per esempio, non si prevede che possa essere avviata un'azione da parte del locatore.

Di fronte a questa situazione, che certo non può incontrare il nostro favore, eravamo disponibile a discutere, a trattare, a rivedere il testo; e lo siamo tuttora. Ma né l'uscita dalla maggioranza di rifondazione comunista né l'ingresso dell'UDR (che pure si era vistosamente espressa in senso contrario a questo provvedimento, tanto alla Camera quanto al Senato) sembrano aver recato alcun miglioramento.

Riesce incomprensibile anche sul piano politico questa supina accettazione del testo uscito dal Senato da parte dei gruppi di maggioranza, della nuova maggioranza della Camera. Oggi sarebbe invece necessario un atto di coraggio e di coerenza da parte del Governo per intraprendere la strada di un'autentica liberalizzazione: quella liberalizzazione che a parole già il programma elettorale dell'Ulivo e poi i successivi documenti di programmazione economico-finanziaria prevedevano per questo delicato e fondamentale comparto della vita economica e sociale della nazione.

Non possiamo giudicare positivamente una riforma che preveda forti limiti temporali per il primo canale, cosiddetto libero. Basterebbe scendere almeno di un anno per far capire che si vuole davvero invertire la rotta, abbandonando vincolismi e dirigismi.

Non possiamo giudicare positivamente una riforma che tace sulle locazioni commerciali, rimaste ancorate all'equo canone, nonostante gli appelli del commissario europeo Monti a modernizzare questo arretrato settore della vita economica italiana. In proposito sia consentito di ricordare le specifiche proposte avanzate da forza Italia in un autonomo progetto di legge.

Dal provvedimento in esame emerge invece una posizione pregiudizialmente ostile alla proprietà, anche in termini di supposta evasione fiscale. Non possiamo infatti tacere l'incongruenza, l'illogicità e forse anche l'incostituzionalità della norma che subordina l'esercizio di taluni diritti in sede processuale alla regolarità tributaria, senza che con questo io intenda difendere gli evasori.

A volte si ha l'impressione che questo Governo — così diverso e pure tanto uguale al precedente — sia animato solo da una testarda caparbieta che lo chiude in se stesso. Così è stato, per esempio, quando non ha voluto capire che il fenomeno degli immobili sfitti oggi non è volontario: se non si arriva alla locazione è perché la proprietà non trova conduttori; non è certo un problema di dispetto ai potenziali inquilini.

Finora la maggioranza non ha voluto capire che il mercato richiede flessibilità, capacità di adattamento, elasticità e certezze; ciò anche al fine di consentire la mobilità territoriale, oggi indispensabile per l'occupazione, soprattutto — ma non solo — giovanile.

Il Governo sembra invece più propenso a considerare i cittadini, quali parti contraenti del contratto, come *minus habentes*, incapaci di raggiungere tra loro un accordo senza che lo Stato debba metterci il becco.

Se si fosse davvero voluto redigere un testo efficace per sostenere la ripresa del mercato, si sarebbe dovuta lasciare alle parti contraenti la possibilità di decidere in piena libertà, nel gioco dialettico tra domanda e offerta, concordando tutte le modalità contrattuali; allo Stato sarebbe rimasto il compito fondamentale di aiutare i bisognosi.

Giunti a questo punto dell'esame del provvedimento in terza lettura, non sono più possibili interventi correttivi sostanziali, ma ciò che ci auguriamo, come forza politica responsabile di opposizione, è che la maggioranza non si voglia sottrarre ad un confronto parlamentare serio che consenta di eliminare gli errori e le imper-

fezioni più macroscopiche del provvedimento, sulle quali abbiamo ancora il dovere di intervenire.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole De Cesaris, al quale ricordo che il gruppo misto-rifondazione comunista-progressisti ha nove minuti di tempo a disposizione.

L'onorevole De Cesaris ha facoltà di parlare.

**WALTER DE CESARIS.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, il testo di legge di riforma del regime delle locazioni nel settore privato è giunto, come è stato ricordato, alla terza lettura. Si è avuto un lungo confronto in Commissione, un primo esame in aula e, dopo la trasmissione del testo al Senato, sono state apportate alcune modifiche ed il testo è giunto nuovamente alla nostra attenzione.

Adesso, dobbiamo giungere ad una decisione: se apportare nuove modifiche o approvare definitivamente il testo; quindi credo che i gruppi debbano valutare attentamente la situazione.

Il primo punto da approfondire riguarda il lavoro compiuto dal Senato, se cioè il dibattito che lì si è svolto abbia modificato i punti sostanziali della normativa approvata dalla Camera. Su questo abbiamo evidentemente giudizi differenti.

Ritengo che il dibattito ed il voto al Senato abbiano confermato l'impianto della riforma, apportando modifiche utili, ma che non hanno intaccato i punti di fondo del testo approvato dalla Camera.

Si può, naturalmente, discutere della validità di alcune modifiche apportate dal Senato, ma mi sembra che queste non abbiano messo in discussione l'impianto del testo di riforma del regime delle locazioni: immodificato rimane il sistema della determinazione del canone; invariate le durate contrattuali; senza modifiche il meccanismo delle detrazioni fiscali per i proprietari che accettino il canone contrattato collettivamente; inalterato il meccanismo di agevolazione per gli inquilini con redditi medio-bassi, sia per quanto

riguarda i contributi diretti, sia per le agevolazioni fiscali; inalterato il ruolo delle amministrazioni locali per favorire le contrattazioni in sede locale; viene, altresì, confermato il requisito della regolarità fiscale per poter eseguire lo sfratto; si conferma, infine, la previsione del ritorno ai pretori delle competenze in materia di rilasci, superando il sistema delle Commissioni prefettizie di graduazione degli sfratti.

In sostanza, l'impianto del testo approvato dalla Camera rimane sostanzialmente confermato dal lavoro emendativo del Senato.

La nostra prima considerazione, quindi, è la seguente: confermare il giudizio ed il voto espressi nella precedente discussione.

La nostra seconda considerazione — che spinge ad una approvazione definitiva del testo in esame — è la seguente: lo slittamento della decisione finale in merito alla riforma rischierebbe di far perdere gli stanziamenti messi a disposizione dalla legge finanziaria dello scorso anno, determinando quindi una grave sottrazione di risorse.

Al contrario, l'approvazione della legge entro l'anno consentirebbe un pieno utilizzo delle risorse e la possibilità di assumere iniziative che possano consentire l'anticipo di alcuni benefici previsti dalla legge: mi riferisco, in particolare, alle detrazioni fiscali per gli inquilini.

C'è infine, a nostro avviso, un ultimo ragionamento da fare. È evidente che il testo approvato prima alla Camera e poi al Senato e che è oggi sottoposto al nostro giudizio, non ci soddisfa, non soddisfa tutti i gruppi e ciò per motivi che sono tra loro diversi, anzi in alcuni casi (ad esempio tra noi e il Polo) opposti.

Tutti quanti i gruppi, a mio avviso, si devono chiedere quale sia, a questo punto, l'esigenza prioritaria. È evidente infatti che il testo uscito dalla discussione parlamentare rappresenta una mediazione, il risultato di un punto di incontro o meglio il risultato di un confronto tra impostazioni e proposte differenti. Quindi proporre oggi ulteriori modifiche su punti

sostanziali (quali, ad esempio, la durata del contratto, il metodo di determinazione degli affitti, il sistema delle agevolazioni fiscali, il sistema dei rilasci) vorrebbe dire nei fatti impedire non l'approvazione di questa legge, ma di qualsiasi legge. Non esistono infatti le condizioni politiche per trovare intese unitarie e maggioranze parlamentari (lo dico anche in senso progressivo, cioè dal nostro punto di vista) che determinino su quei punti intese diverse da quelle che si sono già avute con il libero confronto parlamentare che c'è stato.

La conseguenza sarebbe quindi di riportare in alto mare la discussione e non vi sarebbe più lo spazio per approvare alcuna legge: le cose rimarrebbero pertanto così come sono. Ma non approvare alcuna legge di riforma delle locazioni, lasciando le cose come stanno, rappresenterebbe, a mio avviso, la soluzione peggiore e questo non solo per motivi generali che riguardano la funzione del Parlamento e le aspettative di riforma che ampi settori della società avanzano, ma anche per una considerazione concreta e cioè che la situazione attuale del mercato delle locazioni private è la peggiore possibile per ampie fasce dell'inquilinato. Nella realtà infatti nel settore privato il canone è già stato liberato dal 1992 (l'anno di approvazione della cosiddetta normativa dei patti in deroga). La recente sentenza delle Corti costituzionale, di fatto, ha reso del tutto inefficace il ruolo delle commissioni prefettizie e del prefetto nella graduazione degli sfratti (attraverso il cosiddetto meccanismo del maggior danno vengono stroncati quei fenomeni di resistenza ai patti in deroga che ancora permangono in alcune realtà).

In questa situazione, quindi, nessuna legge è la condizione migliore per la rendita immobiliare, specialmente per quella parassitaria e maggiormente inquinata dal fenomeno dell'evasione fiscale che nel settore è enorme.

È per questo motivo che noi riteniamo prioritaria l'approvazione di una legge di riforma, che provi a fornire alcune risposte ai più acuti squilibri nel mercato delle

locazioni private. E il testo di fronte a noi rappresenta un equilibrio, quello che noi riteniamo il più avanzato possibile, non in assoluto, ma nella situazione data e nel rapporto di forze reali tra i gruppi. Riteniamo cioè che nella situazione attuale sia prioritaria l'esigenza dell'approvazione della legge per fornire un quadro di riferimento complessivo che provi a dare almeno alcuni elementi di controtendenza. Ciò non vuol dire che non permangono, anche secondo il nostro punto di vista, zone d'ombra e questioni non risolte di grande rilevanza su cui non intendiamo abbassare la guardia, che denunciare e che ci impegniamo a perseguire anche subito dopo l'approvazione della legge. Mi riferisco, in primo luogo, all'assurdo (almeno a nostro avviso) permanere di un'agevolazione fiscale per tutti i proprietari che non accettano alcuna limitazione al canone richiesto.

Riteniamo cioè che debba essere data una forte agevolazione fiscale per coloro che accettano di limitare il canone richiesto, rimanendo all'interno dei parametri che la contrattazione collettiva determinerà. Ma che senso ha mantenere un'agevolazione per chi non intende accettare alcuna limitazione e cerca quindi, direttamente attraverso il mercato, il massimo del profitto? Nessuna limitazione, nessuna agevolazione: mi sembrerebbe una regola molto semplice. Trovo strano che i liberisti non protestino per questa forma di intervento pubblico!

Sugli sfratti riteniamo che il passaggio delle competenze ai pretori, senza alcuna forma di graduazione, possa rappresentare un rischio grave di inasprimento dell'emergenza abitativa nelle aree urbane ad alta tensione. Abbiamo proposto in questo senso un ruolo dei sindaci e dei consigli comunali per intervenire in caso di emergenza abitativa, per graduare gli sfratti, sospendendo almeno temporaneamente quelli per finita locazione; riteniamo infatti che la finita locazione sia un istituto da superare in quanto esso non è legato alla volontà del rientro in possesso dell'alloggio bensì esclusivamente all'incremento dell'affitto attraverso il perverso

meccanismo dei patti in deroga. Noi continueremo a riproporre queste misure attraverso idonee proposte di legge, poiché riteniamo che la normativa che ci apprestiamo ad approvare avrà la necessità, messa alla prova dei fatti, di ulteriori modifiche e di ulteriori miglioramenti.

Noi abbiamo chiesto alla maggioranza e a questo Governo un maggiore coraggio riformatore. Sul tema dell'avvio di una politica riformatrice nelle politiche abitative rilanciamo la sfida su tutti i temi rispetto ai quali le resistenze conservatrici, le contraddizioni all'interno della maggioranza e il peso di interessi corporativi hanno impedito di incidere positivamente. Noi siamo favorevoli all'approvazione di questa legge per andare più avanti di quanto essa non faccia, sia nel settore dell'edilizia e delle locazioni private sia sulla questione decisiva dell'aumento dell'offerta di alloggi pubblici a canone sociale, la quale rappresenta il vero handicap del nostro paese rispetto a tutta l'Europa.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Fongaro. Ne ha facoltà.

**CARLO FONGARO.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, mi asterrò dal definire marxista sia il provvedimento in esame sia addirittura il sottosegretario, visto che in passato ho già avuto modo di disquisire con lui su queste definizioni.

Inizio con alcune considerazioni già fatte in occasione della prima lettura di questo provvedimento alla Camera.

È utile ricordare, anche se sono già stati detti, i principali limiti del provvedimento. Innanzitutto, la presenza di due canali di contrattazione: uno, si è detto più volte, apparentemente libero, visto che prevede una durata minima di quattro anni più un rinnovo di altri quattro ma che, alla scadenza (cioè dopo otto anni) comunque non consente di rientrare facilmente in possesso del proprio immobile; l'altro veramente vincolato nel canone, nella durata e in tutti gli altri aspetti che dovrebbero, invece, appartenere alla libera contrattazione.

Vi è, poi, il ruolo ricoperto dalle organizzazioni sindacali che con questo provvedimento vengono di fatto legittimate (e finanziate). Vi è, in fine, la complessità applicativa del provvedimento. È, infatti, prevista una convenzione nazionale di riferimento per gli accordi locali che dovranno definire i contratti tipo. Tutto questo su regia e promozione del Ministero dei lavori pubblici.

Si deve poi constatare un peggioramento del testo modificato dal Senato: la mia non è una valutazione di schieramento, cioè non è che sia peggiorato perché più di destra o di sinistra ma perché è più difficile la sua applicazione. Esso crea ulteriore confusione e, di conseguenza, verrà a mancare la certezza di comportamento per quei proprietari ed inquilini che vorranno seguire scrupolosamente la legge. Quindi, è peggiorato!

Il guaio è che sembra, per diverse motivazioni, che la maggioranza voglia approvarlo così come ci è pervenuto dal Senato: quindi l'atteggiamento di « blindatura » che abbiamo avuto modo di constatare in Commissione è presumibile che verrà riproposto in aula.

Vi sono alcuni punti su cui, secondo la lega nord per l'indipendenza della Padania, il provvedimento è peggiorato. Viene introdotta l'espressione « cessazione della locazione ». È la prima volta che si sente parlare di cessazione della locazione: molto probabilmente con questa espressione si voleva intendere la seconda scadenza del contratto, però non è stato detto ed è stata quindi utilizzata un'espressione abbastanza confusa).

Vi è poi la possibilità per i comuni di aumentare l'ICI fino al due per mille per gli alloggi sfitti. Molti potranno dire che non è molto, ma certamente è un segnale che si vuole punire chi tiene gli alloggi sfitti, ben sapendo che non lo fa per libera scelta o per speculare su chissà cosa, ma perché non ha altra possibilità: forse lo vuole tenere a disposizione per i figli, che ne avranno bisogno nel giro di qualche anno oppure non trova dei conduttori.

Viene poi introdotto un termine di dodici mesi entro cui i locatori che

riacquistano la disponibilità dell'immobile devono destinarlo agli usi per i quali hanno inviato la disdetta. A parte il fatto che già fissare un termine è, in alcune situazioni, arbitrario, nel caso che il proprietario abbia richiesto l'immobile per ristrutturarlo o addirittura per ricostruirlo, porre un termine mi sembra vessatorio; anche perché viene poi lasciato assolutamente nel vago a che cosa si riferisca questo termine, se cioè debba intendersi ricollegato all'inizio, al termine dei lavori oppure a qualcos'altro.

C'è poi un ulteriore allungamento dei tempi per l'esecuzione del rilascio dell'immobile: da 150 giorni siamo passati a 180, trascorsi i quali ce ne sono altri 30 entro cui il conduttore può ricorrere al pretore; ci saranno poi i termini fissati da quest'ultimo. Direi che è un esproprio; non lo definisco « proletario » perché avevo promesso prima che non mi sarei lasciato trascinare all'uso di termini simili, ma è sicuramente un esproprio perché l'indisponibilità dell'immobile si protrae per un tempo decisamente intollerabile.

Si deve quindi prendere atto che il proprietario riacquisterà la proprietà del suo immobile solo quando il conduttore glielo lascerà di sua spontanea volontà ed iniziativa.

Si dà poi un ruolo ancora più importante, e forse anche arbitrario, alle cooperative, le quali entrano a pieno titolo nella definizione degli accordi locali per i contratti-tipo e per quanto riguarda la possibilità di ricevere contributi dal fondo nazionale.

Da ultimo vorrei sottolineare il contenuto dell'articolo 14, ultimo comma, che definirei pericoloso in quanto crea una sovrapposizione di norme sia in materia di risoluzione dei contratti sia in tema di rilascio degli immobili: forse si vuole proprio creare confusione ed incertezza nel diritto, in modo che il proprietario sia scoraggiato fin dall'inizio a ricorrere alla giustizia e lasci l'inquilino nell'immobile fino a quando questi decida di restituirglielo. Ricorrere alla giustizia, in presenza di una legislazione tanto confusa, costituisce per il proprietario un'azione assai