

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1592

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LA LOGGIA, ORIGLIA, MERENDA, LONGONI, RICCIO,  
ERMINERO, ALLEGRI, CAROLI, GRASSI BERTAZZI, SCIA-  
NATICO, DARIDA, SALVI, PADULA, DE PONTI, BIANCHI  
FORTUNATO**

*Presentata il 18 giugno 1969*

### Disciplina delle locazioni commerciali

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — La presente proposta vuol avviare a soluzione l'annoso problema delle locazioni, in aderenza alle peculiari necessità delle imprese commerciali e artigiane.

È oramai unanimemente riconosciuta l'opportunità di introdurre un regime differenziato — rispetto alla normativa ordinaria prevalentemente dettata per le locazioni ad uso diverso da quello qui considerato — per le affittanze relative ad immobili adibiti a sede di esercizio commerciale, con particolare riguardo ad alcuni elementi tipici di questi contratti. Le ragioni di tale riconoscimento sono ben note: esse attengono al preminente rilievo che tali affittanze assumono nell'economia e nella vita delle aziende, rappresentando il godimento dell'immobile l'elemento base dell'organizzazione aziendale; alle particolari esigenze cui deve adattarsi il rapporto locativo, in ragione della preminenza che la figura del commerciante assume rispetto alla veste di conduttore; soprattutto, e infine, alla congiuntura attraversata dall'apparato distributivo italiano, impegnato com'è, e come sarà ancor più nei prossimi anni, in cospicui investimenti ed in sostanziali trasformazioni rivol-

te alla sua ristrutturazione, il che esige speciali garanzie negoziali e adeguati tempi di ammortamento.

Alla luce di questi presupposti abbiamo predisposto le presenti norme che vogliono rappresentare il primo nucleo di un'organica disciplina della materia, in attesa che l'opera di sistemazione definitiva possa giungere sino a far trovare alle regole qui dettate la loro naturale collocazione in seno al codice civile.

2. — Tre sono, essenzialmente, gli aspetti innovatori della normativa che si propone: la durata pluriennale dei contratti, come principio di carattere ordinario, sulla base di una applicazione estensiva dell'articolo 1574 codice civile; il diritto alla rinnovazione del contratto, a richiesta del conduttore, per una durata eguale a quella inizialmente convenuta; la tutela del contenuto economico del rapporto, intesa questa sia come riparo da svalutazioni monetarie, sia come rispondenza del canone alla realtà del mercato.

a) Il principio della durata ordinaria quinquennale dei contratti fu già fatto proprio, nella passata legislatura, da diverse proposte di legge (n. 1322 dell'onorevole Ric-

cio ed altri; n. 1634 dell'onorevole Origlia; n. 2487 dell'onorevole Pennacchini ed altri), ed è presente da tempo in altre legislazioni europee che ne fanno il cardine della regolamentazione della materia (la legge belga e quella francese giungono a prevedere una durata ordinaria novennale e quella inglese, addirittura, ha introdotto un sistema che giunge a garantire locazioni trentennali).

Il regime poliennale rappresenta, infatti, il presupposto indispensabile per dare vita ad un'organizzazione produttiva con caratteristiche di economicità e mira ad assicurare quella stabilità dei rapporti che è la *conditio sine qua non* degli auspicati investimenti nel settore terziario.

Evidenti principi d'economia esigono la possibilità di compiere previsioni a medio termine nell'iniziare un'attività produttiva, tanto più quando essa comporti, come oggi, finanziamenti abbastanza cospicui: senza la preventiva certezza di una durata minima della locazione, che consenta lo svolgimento di un ciclo economico sufficientemente ampio, è chiaro che ogni previsione rischia di essere vanificata ed ogni investimento scoraggiato, con le ovvie conseguenze sulla fragilità strutturale media degli esercizi commerciali.

Del resto già l'articolo 1574, codice civile, implicitamente apre la via a tale principio laddove, regolando i contratti per i quali non sia stata preventivamente determinata la durata, riconosce la diversità delle esigenze, scaturenti dalle locazioni a fini di commercio, stabilendo per esse una durata più ampia.

b) L'ulteriore regola della rinnovazione del rapporto, per una durata eguale a quella inizialmente convenuta, costituisce l'acquisizione di una consolidata esperienza legislativa ben diffusa negli ordinamenti stranieri, e vuol sancire il principio della prevalenza della conservazione dei rapporti come mezzo a fine anche della tutela dell'avviamento commerciale dell'azienda, rispetto a quello del semplice indennizzo successivo alla rottura dei rapporti, sempre insufficiente questo a compensare realmente il conduttore delle conseguenze negative scaturenti dal rilascio involontario dell'immobile, e particolarmente insufficiente allo stato della disciplina introdotta con la nota legge 27 gennaio 1963, n. 19.

Lo stretto legame intercorrente tra vicende del rapporto locativo e vita dell'impresa commerciale inducono a rafforzare il regime di stabilità dei rapporti in atto come il più idoneo strumento di conservazione del patrimonio aziendale, considerato in tutti i suoi elementi materiali e immateriali, destinato fatalmente

a disperdersi, totalmente o parzialmente, nel caso di rilascio dell'immobile. Se l'uso dell'immobile, nel caso considerato, non avviene a titolo di mero godimento del bene da parte del conduttore, ma rappresenta un fattore produttivo dell'impresa, un elemento essenziale della azienda, appare necessario garantire all'imprenditore commerciale un uso sufficientemente lungo del bene stesso, onde consentirgli lo svolgimento di un normale ciclo produttivo.

c) Tuttavia, un rapporto destinato a protrarsi per più anni, non deve perciò stesso dar luogo ad una lesione dell'equilibrio patrimoniale inizialmente instauratosi tra le parti. Per assicurare, appunto, il pieno equilibrio economico si è fatto capo ad un duplice strumento: innanzitutto, si è introdotta la regola dell'automatico adeguamento del canone ad eventuali variazioni monetarie registrate nell'anno locatizio, ancorando il limite d'adeguamento agli eventuali mutamenti dell'indice del costo della vita elaborato dall'ISTAT. Ne deriva, da un lato, la piena rispondenza del canone al valore della moneta, garantendo così il proprietario dell'immobile, secondo giustizia, da possibili slittamenti; dall'altro, si intende favorire un calmieramento iniziale del mercato locatizio, una volta che non vi è più motivo, da parte del locatore, di far scontare al conduttore sul prezzo iniziale della locazione le previsioni (più o meno reali e legittime) di future svalutazioni monetarie.

Il secondo strumento tende, anch'esso, a far rispecchiare nel canone, nella ipotesi che il conduttore s'avvalga del diritto alla rinnovazione del rapporto, il reale valore economico d'uso dell'immobile, in vista di assicurare la rispondenza del canone al prezzo di mercato eventualmente modificatosi nel corso del primo quinquennio e di impedire gli irragionevoli aumenti legati alla fortuna della azienda o ad intenti speculativi piuttosto che agli effettivi valori locativi del bene.

Non può sfuggire, in proposito, come il principio della rinnovazione risulterebbe vulnerato alla radice se non ci si preoccupasse di evitare situazioni obiettivamente ingiuste per entrambe le parti sotto il profilo del contenuto economico del rapporto, realizzabili tanto nell'eventualità che il conduttore non dovesse corrispondere quel nuovo canone di mercato che obiettivamente comporta l'uso del bene, quanto nell'ipotesi di richieste di aumento obiettivamente non giustificate.

A questo riguardo si è previsto un rimedio giurisdizionale nell'eventualità che le parti non giungono ad accordarsi sul nuovo canone,

demandando il relativo giudizio al pretore territorialmente competente, seguendo in ciò un indirizzo oramai consolidatosi in materia.

3. — Nel duraturo regime temporale così concepito dovevano, necessariamente, trovare posto le varie ipotesi di recesso dal contratto. Dopo attenta considerazione si è preferito limitare i casi di risoluzione anticipata — fermi restando, naturalmente, i casi previsti dal diritto comune, quali l'inadempienza agli obblighi contrattuali, il fallimento dell'imprenditore, ecc. — soltanto a due, per non sminuire la portata della proposta innovazione del rapporto, benché i precedenti legislativi, se pur dettati ad altri fini (cessazione della proroga legale), non mancassero in proposito.

Nell'interesse del generale mercato edilizio si è, pertanto, previsto il diritto del locatore al recesso per demolizione dell'immobile a fini di ricostruzione: si è voluto espressamente evitare che il regime pluriennale potesse costituire un elemento di rigidità e di staticità del settore immobiliare, frenando utili iniziative.

Da parte del conduttore, invece, il recesso è consentito unicamente quando egli ponga fine alla propria attività commerciale, rappresentando tale facoltà il naturale corollario di una situazione direttamente influente sulla continuazione del rapporto.

4. — Ad altri, se pur minori, istituti la proposta si propone poi di apportare qualche innovazione.

Ragioni di equità hanno suggerito di predeterminedare l'ammontare del deposito cauzionale richiesto consuetudinariamente dal locatore a garanzia di talune obbligazioni del conduttore, che non potrà superare il corrispettivo di un trimestre di canone. Le stesse ragioni hanno portato ad affermare il principio della non gratuità del deposito in parola, sul quale il locatore dovrà corrispondere gli interessi legali. Ad evitare ogni complicazione in merito si è altresì stabilito che lo ammontare degli interessi relativi sarà computato, per ciascun anno, sull'ultima rata di canone.

Considerazioni, invece, di opportunità e di giustizia hanno indotto a disciplinare la materia dell'indennità da corrispondersi al conduttore per i miglioramenti apportati all'immobile anche senza il consenso del locatore. Come è noto l'articolo 1592 codice civile nel fissare il principio opposto fa espressamente salve le « disposizioni particolari della legge o degli usi », riconoscendo in tal modo che,

in determinati casi, la regola possa essere quella che s'intende introdurre.

Che in tema di locazioni commerciali si versi, proprio, in uno dei casi ipotizzati dalla norma indicata, è facile riconoscere, sol che si pensi alla situazione obiettiva che comporta l'impianto di un esercizio commerciale. Nella quasi assoluta maggioranza dei casi è pressoché indispensabile per il commerciante adattare i locali al tipo di attività esercitata, con le ovvie modifiche di vario genere che tale adattamento comporta. Si tratta, generalmente, di opere non lievi per l'entità ed il costo, che normalmente aumentano il valore dell'immobile perché lo rendono più adatto ad essere sfruttato, nel futuro, da altro conduttore-commerciante: opere che, attualmente, il locatore acquisisce illegittimamente col semplice artificio di tollerarle senza autorizzarle esplicitamente. Ove si aggiunga che l'auspicata ristrutturazione dell'apparato distributivo porterà, necessariamente, a profondi rinnovamenti strutturali delle aziende con le conseguenti, indispensabili, opere di riattamento anche dei locali, non potrà non apparire legittima, per un criterio di sostanziale giustizia, la modifica proposta.

5. — Particolare attenzione si è, inoltre, portata alla norma intertemporale, destinata ad incidere sulle locazioni in corso al momento dell'entrata in vigore del nuovo regime, tanto più se parte di esse saranno ancora soggette a regime di proroga legale.

Una duplice esigenza, pertanto, si presenta: operare la conversione dal vecchio al nuovo regime per le locazioni libere, avendo riguardo all'introducenda durata quinquennale dei contratti; inserire, poi, le locazioni bloccate nel circuito del nuovo sistema, soprattutto per ciò che riguarda l'adeguamento dei canoni ai valori di libero mercato.

Per il primo problema, si è stabilito naturalmente di tenere conto del periodo di tempo di locazione già maturato al momento della promulgazione della legge, ma di presumere, in ogni caso, che per il compimento del quinquennio ordinario debbano trascorrere ancora due anni.

Tale norma, applicabile sia ai contratti liberi che a quelli sottoposti a proroga legale, tende a portare tutta la situazione locativa commerciale su un piano di parità, sì che, caduto il regime speciale di proroga, si riparta praticamente, nel mercato locativo, da posizioni paritarie.

Per il secondo problema, vale a dire quello dell'adeguamento dei canoni delle locazioni

bloccate al regime di libero mercato, si è previsto che nell'ulteriore biennio da maturarsi i canoni debbano raggiungere sostanzialmente i prezzi liberi, demandando le relative controversie al pretore. Anche qui si è ritenuto indispensabile, una volta per tutte, superare le disuguaglianze e le disparità create dal regime vincolistico, aprendo la via, se pur con qualche cautela, al ristabilimento delle regole del libero mercato.

6. — Nel proporre la normativa ora illustrata è parso, infine, indispensabile completare il quadro legislativo con una modifica della disciplina sull'avviamento commerciale, con particolare riferimento all'articolo 4 della legge 27 gennaio 1963, n. 19, per un complesso di ragioni sostanziali e sistematiche, largamente riconosciute.

Essendo intimamente legata, la disciplina della legge n. 19, alla struttura dei rapporti locatizi è sembrata questa la miglior sede per apportare quelle modifiche che una negativa esperienza applicativa ultraquinquennale consigliano e che si sostanziano, essenzialmente, nel far opera di chiarificazione concettuale dell'istituto.

L'ambigua formula, da più parti criticata, della congiunta tutela del fattore positivo (utilità tratta dal locatore dalla permanenza dell'impresa commerciale nell'immobile) e di quello negativo (perdita dell'avviamento per effetto del rilascio involontario dei locali), causa della pratica disapplicazione della norma, viene in tal modo sostituita con la previsione della espressa tutela del solo fattore negativo, statuendosi una presunzione *iuris tantum* a favore del conduttore uscente circa il diritto

all'indennizzo; presunzione, naturalmente, che può essere vinta dalla prova contraria circa l'insufficienza della perdita d'avviamento. Anche con riferimento all'ammontare dell'indennizzo stesso si è precisato che le trenta mensilità rappresentano solo un parametro indicativo, dal quale è possibile discostarsi, in più o in meno, tutte le volte che le parti possano provare una maggiore o minore incidenza dell'abbandono dei locali sull'avviamento. In questa guisa si è altresì aperta la via alla separata tutela (implicita) del fattore positivo sopra indicato, essendo sempre possibile che un maggior indennizzo venga corrisposto proprio per effetto della valorizzazione dell'immobile.

7. — Onorevoli colleghi! La presente proposta, che accoglie i voti della classe mercantile italiana, costituisce, ad un tempo, lo strumento per superare l'oramai anacronistico regime vincolistico nel campo delle locazioni commerciali e il presupposto per offrire un assetto definitivo alla materia, alla luce delle reali necessità contingenti.

Pertanto, non solo confidiamo nel suo accoglimento per venire incontro alle necessità operative dell'apparato distributivo, soddisfacendo in tal modo ad una aspettativa largamente sentita, ma riteniamo altresì opportuno che il suo esame, ed il conseguente iter, avvenga autonomamente rispetto al più generale problema delle locazioni ad uso d'abitazione (specie per ciò che concerne la proroga o meno del regime vincolistico), avendo la materia qui considerata caratteri propri e diversi, non coincidenti col più vasto tema delle abitazioni.

**PROPOSTA DI LEGGE****ART. 1.***(Durata delle locazioni).*

La durata dei contratti di locazione di immobili adibiti all'esercizio di attività commerciale od artigiana, che abbia rapporti diretti con il pubblico degli utenti o dei consumatori, comprese le attività stagionali, non può essere inferiore ad anni cinque, anche se sia stata determinata in misura inferiore; quando le parti non abbiano determinato la durata della locazione, questa, in deroga all'articolo 1574 del codice civile, si intende convenuta per la durata di cinque anni. Il contratto di locazione può essere stipulato per un periodo più breve, qualora l'attività commerciale esercitata nell'immobile abbia, per sua natura, carattere transitorio.

La durata dei contratti di sublocazione deve uniformarsi a quella dei rapporti principali da cui derivano.

**ART. 2.***(Revisione del canone).*

La parte che vi ha interesse può chiedere, di anno in anno locatizio, l'adeguamento del canone alle variazioni dell'indice provinciale del costo della vita che si siano verificate nel corso dell'anno precedente.

L'adeguamento del canone deve essere richiesto, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla scadenza di ciascun anno locatizio.

**ART. 3.***(Rinnovazione del rapporto).*

Il conduttore ha diritto alla rinnovazione del contratto di locazione per una durata eguale a quella stabilita dall'articolo 1, ad un canone da concordarsi tra le parti; la richiesta deve essere avanzata almeno dodici mesi prima della scadenza del termine.

In caso di mancato accordo, il canone è determinato dal pretore, ai sensi dell'articolo 7 della presente legge.

**ART. 4.***(Miglioramenti).*

Il conduttore, salvo il diritto al compenso di cui alla legge 27 gennaio 1963, n. 19, ha diritto ad una indennità, da calcolarsi secon-

do il disposto dell'articolo 1592, del codice civile, per i miglioramenti apportati alla cosa locata.

ART. 5.

*(Deposito cauzionale).*

Nei contratti di locazione di cui all'articolo 1, il deposito cauzionale a carico del conduttore non può superare l'ammontare del canone di un trimestre. Su di esso il locatore dovrà corrispondere gli interessi legali. L'ammontare di tali interessi sarà computato nell'ultimo rateo annuale del canone di affitto.

ART. 6.

*(Recesso dal contratto).*

Dopo un anno dall'inizio del rapporto di locazione, il locatore può recedere dal contratto, mediante preavviso comunicato con lettera raccomandata, qualora intenda demolire l'immobile per ricostruirlo. Osservando le stesse modalità il conduttore può recedere dal contratto in caso di cessazione della attività commerciale.

Fatto salvo il diritto al compenso di cui alla legge 27 gennaio 1963, n. 19, il conduttore ha diritto al risarcimento dei danni qualora il locatore, conseguita la riconsegna della cosa locata, non provveda ai lavori di demolizione che ha dichiarato di voler eseguire, iniziandoli entro il termine di mesi sei.

Il diritto di recesso diviene efficace dopo sei mesi dalla comunicazione del preavviso di cui al primo comma.

ART. 7.

*(Controversie).*

La competenza a decidere in merito a controversie relative all'applicazione della presente legge spetta al pretore del luogo ove è situato l'immobile, indipendentemente dal valore della causa. Le sentenze del pretore sono inappellabili; contro di esse è ammesso soltanto ricorso alla Corte di cassazione per i motivi indicati nell'articolo 360 del codice di procedura civile.

Il procedimento innanzi al pretore per le controversie concernenti la misura dei canoni di locazione, si inizia con ricorso in calce al

quale il pretore fissa la data per la comparizione delle parti.

Il pretore regola il procedimento nel modo che ritiene più opportuno, asseguando alle parti i termini per presentare documenti e memorie e per esporre le loro repliche, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio; le parti possono comparire personalmente. In ogni caso si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 291 e seguenti del codice di procedura civile. La sentenza deve contenere la indicazione delle parti, l'esposizione sommaria dei motivi, il dispositivo, la data della deliberazione e la sottoscrizione del pretore e del cancelliere.

Il pretore può concedere anche d'ufficio il patrocinio gratuito alla parte che sia povera. Gli atti del procedimento e il rilascio delle relative copie sono esenti da qualsiasi spesa, tassa e diritto. Le spese per sopralluoghi o per accertamenti tecnici sono anticipate dal ricorrente, se il sopralluogo o l'accertamento è disposto di ufficio, e dal richiedente negli altri casi.

Il pretore prima della decisione può sentire congiuntamente in qualità di esperti un rappresentante dei proprietari di immobili urbani affittati ed un rappresentante dei conduttori di locali commerciali, che non sia anche proprietario di immobili, scelti entrambi dal pretore stesso tra quelli indicati dal presidente del tribunale della circoscrizione in un elenco di persone di indiscussa probità e rettitudine.

Il pretore nella determinazione del canone, nei casi previsti dagli articoli 3 e 9 della presente legge, terrà conto delle condizioni generali e particolari del mercato edilizio, della situazione topografica dei locali, della loro consistenza e del loro stato di conservazione, e potrà stabilire un'eventuale graduazione degli aumenti.

#### ART. 8.

*(Compenso per la perdita dell'avviamento).*

L'articolo 4 della legge 27 gennaio 1963, n. 19, è sostituito dal seguente:

« In ogni caso di cessazione del rapporto di locazione, relativo agli immobili di cui all'articolo 1, diverso dalla risoluzione per inadempienza del conduttore e fuori della ipotesi di volontario rilascio dell'immobile, il conduttore uscente ha diritto di essere compensato per la perdita dell'avviamento procurata all'azienda in conseguenza di tale cessazione

nella misura di trenta mensilità del canone di affitto che l'immobile può rendere secondo le attuali condizioni di mercato.

Le parti sono ammesse a richiedere che il compenso sia fissato in misura diversa dal giudice con equo apprezzamento delle circostanze di fatto ».

ART. 9.

*(Contratti in corso).*

Le disposizioni della presente legge si applicano ai contratti di locazione in corso, determinandosi per la determinazione del quinquennio previsto dall'articolo 1, la durata del rapporto maturata alla data di entrata in vigore della presente legge, purché sia in ogni caso assicurata al rapporto una ulteriore durata di almeno due anni.

Per i contratti di locazione e di sublocazione soggetti a proroga legale si presume che, alla data di scadenza della proroga, sia trascorso un triennio di locazione; il canone per la residua durata del rapporto, in caso di mancato accordo tra le parti, è determinato dal pretore.

ART. 10.

*(Nullità).*

Ogni pattuizione in contrasto con le disposizioni della presente legge è nulla, qualunque ne sia il contenuto apparente.