

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ALIVERTI, FONTANA, VETTORI, FOSCHI,
DE CINQUE, PACINI, CUMINETTI, FIMOGNARI, FRACASSI, LAPENTA,
SAPORITO, TRIGLIA, D'AMELIO e RUFFINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1984

Modifiche ed integrazioni al titolo II della legge 27 luglio 1978, n. 392, concernente la disciplina transitoria delle locazioni di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, con la legge 27 luglio 1978, n. 392, si è scelto, per quanto riguarda le locazioni di immobili urbani adibiti ad uso diverso dall'abitativo, il regime della libera determinazione del canone ad opera delle parti.

Gli articoli 67 e 68 della citata legge n. 392 hanno preso in considerazione quei vecchi contratti di locazione sottoposti per anni a regime vincolistico; e, nell'intento di assicurare a questi un graduale passaggio da un canone bloccato ad un canone di mercato ed evitare così le gravi ripercussioni di ordine sociale ed economico che un rapido passaggio da un tipo di canone all'altro avrebbe sicuramente provocato, hanno disposto un'ulteriore proroga della durata dei contratti in parola di quattro, cinque e sei anni, a seconda della data di stipula, ed

aumenti percentuali del canone, rispettivamente, del 15, del 10 e del 5 per cento all'anno.

L'articolo 15-bis di cui alla legge 25 marzo 1982, n. 94, ha, poi, ulteriormente prorogato di due anni i suddetti contratti, disponendo forti aumenti percentuali del canone, rispettivamente del 100, del 75 e del 50 per cento.

Per effetto della citata normativa, dal prossimo mese di luglio cominceranno a scadere i contratti soggetti a proroga stipulati prima del 1965.

L'articolo 69 della citata legge n. 392, preordinato ad attuare il passaggio di questi contratti dalla normativa transitoria a quella organica, si è rivelato del tutto inidoneo allo scopo, sia per l'ambiguità della sua stessa formulazione, sia anche per le

diverse interpretazioni che di esso ha dato la Suprema Corte di cassazione.

Nella pratica, avviene solitamente che il locatore invia per iscritto disdetta del contratto, indipendentemente da qualsiasi motivazione, e formula poi, solo oralmente, eventuali proposte di rinnovo, allo scopo di eludere la normativa sull'avviamento commerciale.

Per meglio comprendere le dimensioni del problema, si riportano alcuni dati desunti dal censimento ISTAT del 1981 e dalla relazione governativa sull'applicazione della nuova legge sulle locazioni, presentata al Senato dai ministri Morlino e Compagna nel 1980.

Il 60 per cento degli oltre 1.200.000 esercenti attività commerciali svolge la propria attività in locali in affitto, ed il 75 per cento di questi ha contratti soggetti a proroga. Ciò vuol dire che oltre 500.000 esercenti attività commerciali — senza contare gli industriali, gli artigiani, gli studi professionali, eccetera — sono interessati alle prossime scadenze.

A rendere ancora più grave il problema concorre anche la dislocazione territoriale degli esercizi commerciali. Il 43,8 per cento è situato nei centri storici ed il 34 per cento nelle zone limitrofe. L'indisponibilità fisica di altri locali in zona pone le parti interessate al rinnovo del contratto in posizione di forte squilibrio. Il conduttore è, infatti, costretto ad accettare le proposte della controparte, pena l'espulsione dal mercato: il 18,9 per cento degli esercenti attività commerciali si dichiara costretto a chiudere l'esercizio nell'eventualità di uno sfratto.

La stessa relazione governativa del 1980 afferma, del resto, che l'alta percentuale di coloro che si sono dichiarati intenzionati a chiudere l'esercizio nell'eventualità di uno sfratto porta a riflettere sulla precarietà in cui si trova una certa parte della struttura distributiva, che sarebbe messa in grave difficoltà passando ad un regime di libero mercato, così come la mobilità sul territorio comporterebbe la perdita di quella rete estremamente personalizzata di clien-

tela che rappresenta una condizione necessaria di sopravvivenza.

In conseguenza di quanto premesso, il presente disegno di legge è diretto ad apportare all'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, quelle modifiche ed integrazioni atte ad assicurare una sufficiente stabilità alle gestioni aziendali, « anche nel pubblico interesse », come ha avuto recentemente modo di ribadire la Corte costituzionale nella sentenza n. 300 dello scorso 5 ottobre. La stessa Corte costituzionale in una precedente sentenza — la n. 73 del giugno 1966 — relativa appunto alle locazioni commerciali, aveva testualmente affermato: « La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (art. 42, secondo comma); nè sembra possibile contestare che quasi dovunque, nei più diversi ordinamenti giuridici, si viene affermando gradatamente la tendenza ad attribuire un particolare valore ed una maggiore protezione alle attività produttive, che non al godimento di beni già esistenti ».

Onde raggiungere i predetti scopi, l'articolo 1 del presente disegno di legge prevede che, alle scadenze delle proroghe in corso, il conduttore abbia diritto al rinnovo del contratto per i periodi di cui all'articolo 27 della citata legge n. 392, fatti salvi i casi di necessità del locatore indicati nell'articolo 29: uso dell'immobile per abitazione o per attività economica propria o dei parenti più stretti, demolizione o ristrutturazione dell'immobile.

Qualora ricorra uno di questi stati di necessità, il locatore deve renderlo noto al conduttore almeno sei mesi prima della scadenza del contratto, specificando il motivo, tra quelli tassativamente previsti, sul quale la disdetta è fondata.

In caso contrario, la disdetta è nulla ed il contratto si rinnova per il periodo di cui si è detto. Onde rendere materialmente possibile al locatore l'invio della tempestiva disdetta in parola, è necessario prorogare di un anno le scadenze della prima fascia

di contratti soggetti a proroga, quelli, cioè, stipulati prima del 31 dicembre 1964.

Restano fermi gli altri casi di diniego del rinnovo del contratto conseguente all'inaidempimento del conduttore, alla dichiarazione dello stesso di non voler continuare nella locazione, alla procedura fallimentare a carico del conduttore medesimo. Oltre alla corresponsione dell'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale il provvedimento di rilascio dell'immobile è pure subordinato, qualora il mancato rinnovo sia giustificato dalla necessità del locatore o di altro soggetto legittimato a svolgere una delle attività di cui all'articolo 27, alla dichiarazione del comune di compatibilità della nuova attività con il contesto urbanistico, storico, culturale ed ambientale in cui essa si inserisce.

L'introduzione di questa nuova norma è finalizzata alla tutela ed alla valorizzazione dei centri storici e vuole impedire che l'insediamento in queste zone di banche, enti pubblici, assicurazioni o altre imprese economicamente in grado di corrispondere anche canoni di mera speculazione, spesso richiesti dalla proprietà, snaturi l'assetto urbanistico, a danno di certe attività commerciali ed artigianali che con la loro lunga tradizione rappresentano secoli di storia e di cultura.

Tale normativa è, del resto, in sintonia con numerosi provvedimenti di enti locali, che stanziavano appositi fondi per la realizzazione di interventi atti a conservare e valorizzare i centri storici.

L'articolo 2 è diretto alla determinazione del canone di rinnovo. Ciò si rende necessario sia perchè i forti aumenti percentuali previsti dalla citata legge n. 94 del 1982 hanno dato vita, in molti casi, ad effetti distorsivi, portando a quadruplicare in pochi anni il canone di locazione, sia anche perchè, per quanto esposto in premessa, le richieste dei locatori raggiungono spesso livelli tali da potersi definire di pura speculazione, e non già di remunerazione del capitale investito.

Il riferimento alla data del 31 dicembre 1973 si impone nella considerazione del fatto che, fino a tale periodo, i canoni di locazione relativi agli immobili adibiti ad uso

non abitativo sono stati assoggettati ad aumenti periodici, mentre, a partire da tale anno, è stato disposto il divieto assoluto di aumento dei canoni.

I contratti così rinnovati saranno sottoposti alla disciplina organica dettata dalla legge n. 392 per i contratti stipulati dopo il 31 luglio 1978, salvo la possibilità di aggiornare annualmente il canone nella misura del 75 per cento della variazione dell'indice del costo della vita verificatasi nell'anno precedente.

L'articolo 3 stabilisce una sanatoria per le clausole ISTAT non rispettate per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426, e quella di entrata in vigore della legge 27 luglio 1978, n. 392. Più esattamente si prevede che per il periodo suddetto non sono dovuti gli aumenti dei canoni conseguenti all'apposizione nei contratti di locazione non soggetti a proroga di clausole dirette a compensare gli effetti della svalutazione monetaria.

Il provvedimento si rende necessario per far fronte alla grave situazione che si è venuta creando a seguito delle recenti sentenze della Cassazione (Sezioni unite civili del 6 aprile 1981), che hanno interpretato il disposto dell'articolo 1, quarto comma, del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426, nel senso che le predette clausole di indicizzazione sono valide nei confronti dei contratti non soggetti a proroga.

Sono note le circostanze e i contrasti di giurisprudenza che hanno preceduto tali sentenze. Resta il fatto che la proprietà oggi richiede, sulla base di dette sentenze, le maggiori somme che risultano dall'applicazione della norma in questione.

Ad essere gravate da tali costi aggiuntivi sono le aziende medie e grandi della distribuzione organizzata e della cooperazione, che, per il tipo di struttura aziendale, hanno sottoscritto nel tempo contratti contenenti clausole di indicizzazione e ricadenti nell'ambito della disciplina prevista dal citato decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426.

Da una indagine condotta presso le aziende predette risulta che i contratti di locazione contenenti clausole di indicizzazione comportano attualmente la corresponsione

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di canoni per 30 miliardi, che salirebbero a 50 miliardi a seguito dell'applicazione delle clausole di indicizzazione. A ciò si aggiungano le somme arretrate dovute per il mancato pagamento annuale degli aumenti per il periodo dal 1973 ad oggi.

Si tratterebbe, per le aziende, di un carico aggiuntivo di rilevante entità e, soprattutto, non previsto dai bilanci delle stesse.

Nè può trascurarsi l'incidenza che tale aggravio di costi produrrebbe sui prezzi dei beni commercializzati e, quindi, sul processo inflazionistico.

L'articolo 4 prevede l'applicabilità delle disposizioni in esame anche ai giudizi in

corso, al fine di garantire una uniformità di trattamento a tutte le imprese.

Al fine di annullare le conseguenze della sentenza della Corte di cassazione che ha ritenuto valide le disdette dei contratti soggetti a proroga indipendentemente da qualsiasi motivazione, con l'ultimo comma dell'articolo 4 si dà l'interpretazione autentica della disposizione di cui al previgente articolo 69 e si precisa che sono valide esclusivamente le disdette fondate sui casi di necessità del locatore.

Il disegno di legge riveste carattere di urgenza e se ne raccomanda l'approvazione per evitare l'insorgere di fenomeni di tensione sociale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

« Alle scadenze di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'articolo 67, prorogate dall'articolo 15-*bis* del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, e a quelle di cui all'articolo 71, il conduttore ha diritto al rinnovo del contratto per i periodi di cui all'articolo 27, fatto salvo quanto disposto dal comma successivo.

Il locatore ha la facoltà di non rinnovare il contratto di locazione quando abbia la necessità di riottenere la disponibilità dell'immobile per uno dei motivi indicati nel precedente articolo 29.

Ai fini di cui al comma precedente il locatore, a pena di decadenza, deve rendere nota al conduttore la necessità di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento da inviarsi almeno sei mesi prima della scadenza del contratto. A tal fine è ulteriormente prorogata di un anno la scadenza di cui alla lettera *a)* dell'articolo 67 e successive modificazioni. Per il periodo di ulteriore durata del contratto il canone è aggiornato nella misura del 75 per cento della variazione del costo della vita verificatasi nell'anno precedente.

Nella comunicazione di cui al comma precedente il locatore deve specificare il motivo, tra quelli tassativamente indicati nel richiamato articolo 29, sul quale è fondata la disdetta del contratto.

Qualora la disdetta sia fondata sui motivi indicati nelle lettere *a)* e *b)* del primo comma dell'articolo 29, la comunicazione deve specificare, a pena di nullità, le generalità del soggetto per il quale viene richiesta la disponibilità dell'immobile, nonché, nell'ipotesi di cui alla predetta lettera *b)*, il tipo di

attività che si intende esercitare e, qualora trattisi di attività commerciale al dettaglio, la specializzazione merceologica.

Qualora il locatore non proceda al rinnovo del contratto nei casi previsti dal secondo comma, al conduttore è dovuto il compenso per la perdita dell'avviamento commerciale nella misura di 36 ovvero 42 mensilità per le locazioni con destinazione alberghiera, sulla base del canone corrente di mercato per locali aventi le stesse caratteristiche.

L'esecuzione del provvedimento di rilascio, qualora sia fondata sui motivi di cui alla lettera *b*) del primo comma dell'articolo 29, oltrechè alla corresponsione dell'indennità di cui al precedente sesto comma, è subordinata, ai fini della conservazione e della valorizzazione dei centri storici, anche alla dichiarazione del comune che la nuova attività è compatibile con il contesto urbanistico, storico, culturale, ambientale in cui si inserisce. Qualora si tratti di attività commerciali, il sindaco deve acquisire il parere delle commissioni di cui agli articoli 15 e 16 della legge 11 giugno 1971, n. 426, e quello delle commissioni di cui all'articolo 2 della legge 14 ottobre 1974, n. 524, qualora si tratti di pubblici esercizi.

L'obbligo del rinnovo dei contratti di cui al primo comma non ricorre quando il conduttore abbia comunicato al locatore che non intende rinnovare la locazione e nei casi di cessazione del rapporto per inadempimento o recesso del conduttore o qualora sia in corso una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, a carico del conduttore ».

Art. 2.

All'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è aggiunto il seguente:

« Art. 69-*bis*. — Il canone dovuto per il rinnovo del contratto è determinato secondo le seguenti modalità:

a) per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1973, rivalutando il canone corrisposto al 31 dicembre 1973 sulla base del

100 per cento delle variazioni, accertate dall'ISTAT, dell'indice del costo della vita, registratesi tra il 1° gennaio 1974 e la data del rinnovo del contratto ai sensi dell'articolo precedente;

b) per i contratti stipulati successivamente al 31 dicembre 1973, rivalutando l'ultimo canone liberamente contrattato dalle parti sulla base del 75 per cento delle variazioni, accertate dall'ISTAT, dell'indice del costo della vita registratesi nel periodo compreso tra la data di stipula del contratto e quella del rinnovo dello stesso ai sensi dell'articolo precedente.

Il contratto si rinnova sulla base dell'ultimo canone corrisposto qualora questo sia superiore a quello determinato ai sensi delle precedenti lettere a) e b).

Il canone di rinnovo, determinato ai sensi del presente articolo, può essere aggiornato, in deroga a quanto disposto dall'articolo 32, annualmente, nella misura del 75 per cento della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nell'anno precedente ».

Art. 3.

L'adeguamento dei canoni di locazione di immobili urbani conseguente alla pattuizione di clausole dirette a compensare gli effetti della svalutazione monetaria, apposte a contratti non soggetti a proroga legale, non è dovuto per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 426, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 495, e quella di entrata in vigore della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Art. 4.

Ai giudizi in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge si applicano le disposizioni di cui agli articoli precedenti.

Le disdette del contratto inviate prima dell'entrata in vigore della presente legge e non fondate su uno dei casi di necessità del locatore di cui all'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, sono nulle.