

N. 198-240-1308-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE PREZIOSI OLINDO, *di minoranza*)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato **RICCIO**

Presentata il 1° agosto 1958

Tutela giuridica dell'avviamento commerciale

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **FODERARO, CARCATERA, DOSI, ORIGLIA**

Presentata il 6 agosto 1958

Riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **ANGIOY e ROBERTI**

Presentata l'11 giugno 1959

Riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale

Presentata alla Presidenza il 22 novembre 1961

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il nostro dissenso dalla maggioranza della Commissione è integrale, come lo è la nostra opposizione a questa legge. Si contesta, cioè, non soltanto la idoneità intrinseca della disciplina proposta per una pretestuosa tutela dell'avviamento commerciale, ma altresì la necessità od anche la sola opportunità di attuarla (quanto meno) in questo momento, cioè in connessione, e potremmo dire in funzione di antitesi alla liberalizzazione delle locazioni commerciali di cui alla legge 21 dicembre 1960, n. 1521, approvata pochi mesi orsono dalle Camere di questa legislatura e accolta senza preoccupazioni ed anzi con generale sollievo, perché intesa a porre fine, sia pure gradatamente, e tenuto conto di situazioni meritevoli di considerazione sotto l'aspetto sociale, all'ultima bardatura di guerra ed a sostituire al settore edilizio la sua libertà, conculcata per oltre un quarto di secolo.

Questo disegno di legge, che si enuncia come riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale, tende in sostanza a nient'altro che a perpetuare un privilegio locativo a spese dei proprietari di immobili destinati a locali commerciali ed a solo ingiustificato vantaggio delle aziende commerciali. Non realizzerebbe neppure, come sarà ampiamente dimostrato, una tutela, sia pure inopportuna o inadatta, di tutta una categoria e perciò da valutarsi in relazione ad un supposto interesse collettivo se non generale.

Qui si tratta soltanto di alcuni grossi interessi particolari, i quali tendono a sovrappaffare, con l'aiuto legislativo da parte dello Stato, altri interessi particolari, anzi a manomettere dei diritti perfetti, reali (di proprietà) e di obbligazione (contratto di locazione).

Prima di addentrarci nell'esame delle singole disposizioni e motivare, anche in base alle stesse, la nostra opposizione a questa proposta di legge, riteniamo necessario sgomberare il campo da alcune impostazioni generali assolutamente inattendibili ed inaccettabili.

Si tende a far passare questa per una proposta di legge sociale e giustificare così la

manomissione del diritto di proprietà in quanto l'avviamento sarebbe il prodotto del lavoro umano tutelato dalla Costituzione, mentre il capitale potrebbe essere coartato e condizionato ad una funzione *sociale*. Ma le premesse di questo ragionamento sono false e arbitrarie: tutto è il risultato del lavoro umano, la creazione dell'azienda come la costruzione della casa; la conduzione dell'azienda come la gestione della casa costruita; entrambe sono il risultato dei due fattori fondamentali; lavoro e capitale, fra loro indissolubilmente uniti, anche se in diversa proporzione. E come la casa già costruita non richiede più un lavoro se non di conservazione materiale (manutenzione ordinaria e straordinaria) e di gestione economica, così avviene delle aziende commerciali che solo in parte sono state create dagli attuali proprietari ed anzi il più delle volte acquistate con un sopraprezzo rispetto al valore delle merci e delle attrezzature esistenti al momento del trasferimento, sopraprezzo che è il corrispettivo dell'avviamento.

Il privilegio del blocco ha moltiplicato, inoltre, i casi di affitto di azienda, e chi la gestisce non è il proprietario e molte volte neppure un suo erede, ma un affittuario o gestore, cui spetterebbe l'eventuale avviamento come frutto del lavoro, mentre egli non sarebbe per nulla tutelato da questa legge, perché il diritto di prelazione ed indennizzo sono stabiliti non a favore di chi lavora e conduce la gestione dell'azienda, ma del suo titolare, che può anche non mettere mai piede nei locali in cui il commercio si svolge. Il blocco che si vorrebbe ora perpetuare in altra forma ha creato situazioni anormali e antieconomiche, impedendo il ringiovanimento delle aziende e, con il loro ammodernamento, la riduzione dei costi della distribuzione.

Resta comunque dimostrato che l'avviamento può anche non essere frutto di lavoro, ma di solo iniziale investimento di capitale. Basta questo per negare ogni carattere di socialità ad un tentativo di autentica sovrappaffazione della proprietà immobiliare da parte di quella commerciale, sovrappaffazione che inutilmente si tenta di mascherare per contemperamento di opposti interessi.

Una contrapposizione di interessi da comporre e armonizzare fra loro richiede, anzitutto, il rispetto dei reciproci diritti, mentre nel caso presente la contrapposizione sta fra chi difende il proprio bene, legittimamente acquisito, e chi pretende di impossessarsi dell'altrui.

Né la socialità può essere trovata in una diversa situazione di agiatezza da una parte e di ristrettezza economica dall'altra. È assolutamente fuori della realtà la supposizione che il proprietario delle mura di un negozio versi in una condizione di maggiore potenzialità economica del proprietario dell'azienda che vi è esercitata. Molto spesso la proprietà edilizia, specie ora che il condominio ha avuto un rigoglioso sviluppo, è rappresentata da modesti risparmiatori, che, non essendo ammessi a godere di pensioni a carico dello Stato o della Previdenza Sociale, hanno raggranellato soldo a soldo un modesto risparmio per poterne ricavare una rendita quando l'età avanzata avesse loro tolto la possibilità di vivere soltanto del proprio lavoro; ed a fronte di costoro stanno aziende, la cui naturale prosperità si è accresciuta per quasi trenta anni di un trasferimento obbligatorio di ricchezza, ai danni dei proprietari, della cui entità daremo più oltre una matematica dimostrazione.

L'argomento del *lavoro umano* tutelato dalla Costituzione in contrapposizione alla proprietà da condizionare ad una funzione sociale è, inoltre, da respingere per una ulteriore considerazione. Se il lavoro deve trovare una giusta retribuzione che consenta al lavoratore non solo il minimo per poter vivere, ma anche la sua elevazione ed il costante miglioramento delle condizioni di vita, è necessario che sia favorito e difeso anche il risparmio che, accumulato, si traduce in capitale e quindi nella proprietà di beni economici. Il rispetto della proprietà, anch'essa riconosciuta e garantita dalla Costituzione, non si contrappone perciò alla tutela del lavoro, ma la integra in un ciclo armonico e compiuto.

Non si dimentichi, infine, che la Costituzione oltre al lavoro ed alla proprietà garantisce un altro bene che è ancora più prezioso, cioè la libertà della persona umana, di cui l'iniziativa economica è non soltanto un particolare aspetto, ma una condizione essenziale, perché non vi è libertà se il cittadino non può, secondo le proprie inclinazioni, possibilità e attitudini, scegliere liberamente un'attività economica e svolgerla lealmente assumendo obbligazioni lecite, con la coscienza di dover,

per parte sua, rispettare gli impegni assunti, ma anche con la certezza di vederli rispettati dalle altre parti. Perciò, la libertà di contrattazione è inseparabile dalla libertà di iniziativa economica, mentre il rispetto dei patti convenuti è condizione essenziale di onestà nei rapporti sociali.

Senza anticipare l'esame critico delle singole disposizioni del testo della maggioranza della Commissione, additiamo come contrarie a questi essenziali principi le disposizioni degli articoli 8 e 12 del testo proposto dalla Commissione. Col primo, dichiarandosi nulle e come non apposte le clausole contrattuali, anche se liberamente convenute tra le parti, all'infuori di ogni ipotesi di violenza e dolo (per le quali il rimedio è offerto dal Codice civile) solo perché in contrasto con le norme della legge, si fa violenza al principio della libertà contrattuale e si danneggia lo stesso commerciante col togliergli la stessa libertà di disporre dei diritti che la legge gli vuole accordare. Che non si sia avuta di mira una tutela generale e permanente del così detto avviamento commerciale, ma invece soltanto la tutela di taluni contratti di locazione in atto e fin qui favoriti da un canone inadeguato al valore economico locatizio dell'immobile, è dimostrato dalla nessuna considerazione accordata ai rapporti di locazione che avranno inizio posteriormente all'entrata in vigore della legge, per i quali è logico supporre l'interesse dello stesso commerciante a negoziare il diritto alla prelazione, ad esempio per ottenere una più lunga durata della locazione iniziale, o a negoziare il diritto all'indennizzo in cambio di un affitto più basso. La minaccia della invalidità dei patti contrattuali indurrà invece il proprietario dell'immobile a cautelarsi preventivamente nei confronti del conduttore.

* * *

Queste non sono supposizioni astratte, ma la constatazione di quanto si è verificato in Francia dove esiste — ma ancora per poco — un regime di protezione simile a quello che si vorrebbe istituire da noi.

La situazione venutasi a creare in Francia per effetto delle leggi protettive delle locazioni commerciali è stata denunciata in documenti ufficiali di grande rilievo e di facile consultazione, come l'ormai famoso *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, chiamato, dal nome dei suoi due più autorevoli compilatori, *Rapport Rueff-Armand*.

E questo rapporto in Francia non è restato senza eco: difatti il Governo Debré ha presentato il progetto di legge n. 1185 per una nuova disciplina delle locazioni degli immobili adibiti ad uso commerciale od artigiano, in cui si abolisce qualsiasi diritto al rinnovo ed alla connessa indennità di evizione da parte dei locatari-imprenditori, ritenendo che essi possano essere sufficientemente tutelati da una durata minima iniziale delle locazioni e che qualsiasi tutela più spinta, oltre a ledere gli interessi dei proprietari, sarebbe lesiva del superiore interesse generale ad un fiorente sviluppo economico e sarebbe causa di ingiustizia sociale.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge francese, si può leggere che la tutela dell'avviamento commerciale ha causato una sclerosi del sistema commerciale, che si manifesta in un appesantimento del commercio, in un aumento dei costi e, ciò che è più grave dal punto di vista sociale, in un impedimento per i giovani commercianti di esercitare il commercio in modo autonomo, privando così la distribuzione di un elemento dinamico, fattore di progresso economico.

L'attuale politica francese in questo settore tende quindi a dare un dinamico impulso al commercio con la liberalizzazione delle locazioni commerciali, ma per riparare ai guasti prodotti da una insana politica di favoritismi non si è potuto fare a meno di un intervento finanziario dello Stato a favore dei costruttori che adibiscano i piani terreni delle nuove costruzioni a negozi (il che, sia detto per inciso, dovrebbe farci riflettere prima di introdurre nuove discriminazioni per escludere i locali commerciali dalle agevolazioni concesse alla edilizia).

* * *

Con l'articolo 12 si tende addirittura a dare alla legge effetto retroattivo, anche se mascherato con la dichiarazione che la legge si applica pure ai contratti di locazione in corso, dimenticando che questi contratti sono stati negoziati liberamente fra le parti in epoca passata e, spesso, remota, anteriore al decreto-legge 14 aprile 1934 con cui fu disposta una generale riduzione delle pigioni, primo attentato alla libertà contrattuale ed al rispetto delle contratte obbligazioni di questo ciclo, che dovrebbe ora concludersi non trovando più giustificazione in considerazioni di emergenza.

Per effetto dell'articolo 12, la norma con cui si toglie al proprietario il diritto di disposi-

zione del proprio bene al termine contrattuale della locazione si estenderebbe non solo ai rapporti di recente costituzione che andranno a scadere *dopo* l'entrata in vigore della legge, ma anche ai contratti conclusi trent'anni orsono e che sarebbero scaduti da decenni se non fossero intervenute le leggi di proroga.

Diradata la cortina fumogena della pretesa tutela dell'avviamento commerciale, resta da vedere se seri motivi d'ordine economico generale possano consigliare di perpetuare, attraverso questo succedaneo, il discriminato blocco delle locazioni commerciali.

Si adducono al riguardo nuove esigenze derivanti dal « Mercato comune », che non si comprende quali possono essere, perché la concorrenza, che potrà venire dal « Mercato comune » alla nostra economia interna, riguarda essenzialmente i costi di produzione, del denaro, dei trasporti e gli oneri tributari, ma non il commercio al dettaglio, perché nessun consumatore residente in Italia potrà avere interesse a fare gli acquisti all'estero, o viceversa.

Né maggiore consistenza ha l'argomento delle necessità di migliorare l'attrezzatura e ridurre i costi del sistema distributivo. Al contrario, giova riflettere sui seri ammonimenti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il quale, esaminando il problema del doppio regime delle locazioni commerciali, ha rilevato quanto segue:

« Alcuni commercianti temono rappresaglie di proprietari, ritenutisi per lungo tempo gravemente danneggiati di fronte ad inquilini che mantenevano alta la loro capacità di reddito; ma il mercato non permetterà simili vendette. L'offerta dei locali destinati ad uso diverso dalla abitazione è cresciuta negli anni insieme con l'aumento delle costruzioni edilizie (217 mila vani nel 1959, 198 mila nel 1958). E già con gli aumenti consentiti dalle varie leggi di proroga i canoni dei locali ad uso diverso da quello dell'abitazione hanno avuto maggiore spinta verso la normalizzazione, raggiungendo le quaranta volte (ed in alcuni casi anche le 50 volte) » (oggi per effetto della legge 21 dicembre 1960 il coefficiente di moltiplicazione normale ha raggiunto le 50 volte ed a seguito della legge 30 settembre 1961, n. 975, per le aziende maggiori, le 75 volte) « il canone vigente nell'ottobre 1945, ed i fitti concordati hanno superato tale livello. È da ritenere, pertanto, che gli aumenti in questo settore dell'edilizia non potranno essere che modesti, senza conseguenze per gli stessi operatori economici interessati. Sarà eliminata, invece, una palese ingiustizia verso i

numerosissimi conduttori che non hanno avuto la fortuna di usufruire del blocco degli affitti.

« Un'organizzazione particolarmente qualificata, l'Unione delle Camere di Commercio, previa consultazione dei Consigli regionali, propone anche per i negozi lo svincolo immediato rilevando la situazione creatasi, di grave sperequazione, fra utenti di locali a fitto bloccato e utenti a fitto sbloccato, con incidenza maggiore sulle nuove unità e le nuove iniziative economiche. »

« Il vincolo è creato pei favoriti delle posizioni differenziali e conseguenti quasi-rendite, dovute a differenze fra prezzi e costi, che non risulta siano convertite almeno in parte in rendite di consumatori, o a differenze di costi destinate a falsare la concorrenza a danno di aziende più efficienti, ma senza far diminuire anzi contribuendo a fare accrescere i costi di distribuzione, col mantenere in vita aziende meno efficienti, a spese dei proprietari dei locali. »

« Poiché queste ultime sono aziende marginali, come del resto si sostiene chiedendo la protezione legislativa di un basso canone, è bene che il ristabilimento di un prezzo economico distolga da attività che guastano il mercato, implicano uno sciupio di risorse e complicano il grave problema degli alti costi di distribuzione. Se, invece, si tratta di aziende inframarginali, i loro profitti comprendono una ingiustificata rendita di prezzo politico, per la diminuzione di un elemento di costo che li mette in condizione di fare concorrenza a commercianti i quali pagano un fitto di libero mercato; senza il risultato apprezzabile di minori prezzi di vendita, che sono determinati dal mercato al livello più alto. »

« la mancata normalizzazione dei canoni, pur limitata da aumenti maggiori concessi in base alla legge, è tanto più ingiustificata, in quanto perpetua rendite di posizione a favore dei locatari a fitto bloccato, falsando la concorrenza, poiché il livello generale dei prezzi ha scontato, per il principio di indifferenza, il livello degli affitti liberi; si aggiunga che, d'altra parte, un ulteriore blocco favorirebbe ancora di più i vecchi locatari dei centri cittadini e distoglierebbe da nuove iniziative capaci di una riduzione dei costi di distribuzione ». »

Queste conclusioni del massimo organo consultivo nazionale, in materia economica, organo non solo dell'Amministrazione, ma delle stesse Camere legislative, dopo avere interpellato tutti gli enti qualificati e in particolare l'Unione delle Camere di commercio, che a sua volta aveva voluto sentire in pre-

cedenza i propri Consigli regionali, sono degne della più alta meditata attenzione, non solo per il loro contenuto, ma perché fino a prova contraria nelle Camere di commercio non è rappresentata la proprietà edilizia, mentre lo sono, e largamente, i commercianti, restando così dimostrato che la tutela della proprietà commerciale non è sentita né richiesta dalla stessa categoria che, almeno apparentemente, ne beneficerebbe, ma solo da quella minoranza di aziende, che ritiene di poter prosperare in eterno su un privilegio inconsideratamente largito e mantenuto troppo a lungo.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non ha inteso certamente ricercare un contemperamento di interessi opposti, di proprietari e di locatori, ma avendo di mira unicamente l'economia del Paese ha ritenuto contraria al suo sviluppo la coesistenza di due regimi delle locazioni commerciali e, più ancora, la posizione di privilegio in cui una minoranza di esse tuttora si trova solo perché occupa dei locali da più lungo tempo, impedendo, col disporre di più bassi costi di esercizio, il naturale svolgimento della libertà di concorrenza, che è quanto dire il sorgere e il prosperare di aziende giovani e intraprendenti, che porterebbe un valido contributo al miglioramento e al minor costo del sistema distributivo.

Coerentemente a tali premesse il C. N. E. L. aveva proposto la immediata liberazione di ogni restrizione alla libera contrattazione delle locazioni commerciali. Eppure non ignorava certamente che, nella scorsa legislatura e in questa, erano state presentate delle proposte di legge per la tutela dell'avviamento commerciale. È anzi logico supporre che il massimo consesso consultivo economico abbia ritenuto che il ristabilimento della piena libertà contrattuale debba costituire la condizione pregiudiziale per una eventuale, ma vera e sincera tutela legale dell'avviamento commerciale.

I tenaci difensori del privilegio di una circoscritta casta di commercianti, che per il prestigio e la forza economica consolidati nei decenni detengono pure le leve della Confederazione del Commercio e dovizia di mezzi propagandistici, non si sono neppure accorti che invocando il precedente storico degli statuti dei comuni italiani nel XIV secolo offrono la migliore dimostrazione che questa legge non tende al progresso, ma al ritorno al Medio Evo e ai privilegi di casta, di cui lo Stato moderno ha fatto piazza pulita e tale la deve mantenere.

E comunque, se una legge si dovesse ritenere fin d'ora matura, dovrebbero essere esclusi dai benefici coloro che per lungo tempo hanno profitto di un trasferimento legale di ricchezze.

Non sarà inutile ricordare che il regime vincolistico delle locazioni, che questa legge vorrebbe perpetuare soltanto a vantaggio di pochi, è una sopravvivenza parziale del blocco generale dei prezzi delle merci e dei servizi, rispondente ad una politica contingente di contenimento dell'aumento del costo della vita e, correlativamente, delle retribuzioni, intesa a frenare la corsa alla inflazione. Esso si ricollega al decreto-legge 5 ottobre 1936, n. 1746, recante disposizioni contro i perturbamenti del mercato e l'inasprimento del costo della vita, essendosi poi concretato nel decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1387, contenente norme per la disciplina dei prezzi delle merci, dei servizi e degli affitti e consolidato, infine, in numerosi provvedimenti di proroga.

Il blocco dei prezzi delle merci ha avuto, però, un'applicazione parziale, limitata a quelle di maggior consumo e più facilmente controllabili perché contingentate o razionate, mentre il grosso è praticamente sfuggito ad un efficiente controllo, consentendo ai commercianti ingenti utili di congiunture. Finita la guerra e praticamente abolito il controllo dei prezzi delle merci e, in gran parte, quello dei servizi, finì col permanere il solo blocco delle locazioni, che ebbe una disciplina autonoma col decreto legislativo luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669.

Lungi dal corrispondere ad una necessità di carattere economico e sociale, *il blocco delle locazioni ed i prezzi politici dei relativi canoni hanno contribuito a creare e mantenere un ingiustificato privilegio ed una doppia ingiustizia: verso la proprietà immobiliare, su cui incidono profondamente, e verso la libertà di concorrenza, col porre quelle aziende, che sole beneficiano del blocco, in una condizione di superiorità rispetto a tutte le altre. Questo privilegio le aziende favorite vorrebbero dunque perpetuare con una aberrante inversione del processo di normalizzazione della vita economica, la quale richiede, invece, libertà di concorrenza e parità di condizioni in cui le aziende operano, non alterata da artificiose discriminazioni*, e dimenticano troppo facilmente tutte le sensate argomentazioni addotte in precedenza per invocare l'abrogazione dei vincoli all'economia ed il ripristino della libertà di mercato,

Quali effetti i prezzi politici delle locazioni commerciali abbiano avuto nei rapporti fra locatori e aziende, è possibile calcolare facendo un confronto fra quelli che avrebbero dovuto essere i fitti economici e quelli politici, che furono corrisposti.

Nelle tabelle che seguono, questi calcoli partono dal 1945, ma sarebbe stato giusto farli risalire fino al 1934. Abbiamo scelto quale punto di partenza il 1945 per evitare l'obiezione che, essendo stati anche i prezzi delle merci e dei servizi sottoposti fino al 1945 ad un regime di economia controllata, il vantaggio derivato al commerciante dai prezzi politici delle locazioni si è in parte riversato a favore dei consumatori. Ma basterebbe opporre a siffatte considerazioni gli accertamenti, divenuti definitivi per concordato o decisione delle Commissioni, sui sovraprofiti di guerra e di contingenza, per dimostrare che il controllo dei prezzi delle merci e dei servizi è stato in realtà alquanto elastico, mentre assolutamente rigido fu quello dei prezzi delle locazioni.

Comunque, anche partendo dal 1945 i risultati dei calcoli sono di piena evidenza. Nelle tabelle che seguono per ciascun anno, dal 1945 al settembre 1961, sono riportati nella colonna (b) i canoni che si sarebbero dovuti corrispondere dalle aziende commerciali e artigianali se ai medesimi fosse stato applicato il coefficiente rappresentato dall'indice dei costi di costruzione, e nella colonna (c) i canoni politici corrisposti. La colonna (d) espone la differenza fra le colonne (b) e (c) e applicando a questi importi il coefficiente di aggiornamento monetario (costruito sulla media degli indici I.S.T.A.T. per i prezzi all'ingrosso ed il costo della vita) riportato alla colonna (e), si ottengono in lire attuali gli importi che, anno per anno, sono stati trasferiti dai proprietari di case ai commercianti (colonna f); capitalizzando questi ultimi al tasso legale del 5 per cento, mediante applicazione dei coefficienti della colonna (g) si otterranno i valori capitali, in valuta odierna, dei benefici realizzati dai commercianti a spese della proprietà edilizia.

Questi benefici si concretano in lire 1.469,6 contro ogni 50 lire di fitto attuale 1961 e, pertanto, i commercianti si sono avvantaggiati, in cifra tonda, di trenta volte il canone annuo vigente al settembre 1961. Ne deriva che ad un tasso normale di rendimento delle case di vecchia costruzione, che può fissarsi nel 3 per cento del valore dell'immobile locato, quasi l'intero valore

dell'immobile è passato in forma di rendita, dalla proprietà edilizia a quella commerciale.

Per i locali di lusso che hanno avuto un più rapido aggiornamento dei canoni legali a quelli economici, il dato corrispondente di-

mostra che il conduttore si è avvantaggiato di 21 volte il fitto annuo corrente al settembre 1961. Per i locali artigiani, invece, per i quali l'allineamento dei canoni è stato meno sollecito, si ha che tale vantaggio è di 32 volte.

a.	b	c	d	e	f	g	h
ANNO	Affitto			Conguaglio monetario		Montanti in lire 1961	
	economico base 1938 = 1	politico	differenza (b - c)	coefficiente di rivalutazione da ciascun anno al 1961	prodotto (d × e) per portare i valori correnti in lire 1961	coefficiente di capitali da ciascun anno al 1961 tasso 5% annuo	Montanti al 30 settembre dei valori assoluti (f × g)
1945	32,000	1,233	30,767	2,71014	83,3829	2,15689	179,8
1946	38,000	2,400	35,600	2,09773	74,6792	2,05418	153,4
1947	59,000	4,400	54,600	1,22459	66,8626	1,95636	130,8
1948	63,000	6,240	56,760	1,15889	65,7786	1,86320	122,6
1949	64,000	9,360	54,640	1,18570	64,7866	1,77448	115,0
1950	63,560	14,820	48,740	1,23154	60,0253	1,68997	101,4
1951	60,560	28,080	41,480	1,10017	45,6351	1,60950	73,5
1952	75,190	35,100	40,090	1,11357	44,6430	1,53286	68,4
1953	76,810	35,100	41,710	1,10571	46,1192	1,45987	67,3
1954	79,100	35,100	44,000	1,08716	47,8350	1,39035	66,5
1955	82,020	38,366	43,654	1,07719	47,0237	1,32414	62,3
1956	83,440	40,000	43,440	1,04802	45,5260	1,26109	57,4
1957	85,980	40,000	45,980	1,02789	47,2624	1,20104	56,8
1958	88,550	40,000	48,550	1,01257	49,1603	1,14384	56,2
1959	88,470	40,000	48,470	1,02965	49,9071	1,08938	54,4
1960	93,270	40,000	53,270	1,01318	53,9721	1,03750	56,0
1961	97,840	50,000	47,840	1,00000	47,8400	1,00000	47,8
							1.469,6

Evidentemente non si è avuto il coraggio di patrocinare una perpetuazione delle locazioni bloccate e si è preferito mirare alla sostanza con formule diverse invocanti una tutela all'avviamento commerciale che risponda, come ammette la stessa relazione di maggioranza, ogni qualvolta si deve ri-

stabilire, dopo un periodo di blocco degli affitti dovuto a situazione di emergenza, la libertà contrattuale, quella libertà che in periodi di normalità ha consentito che i rapporti fra proprietari e locatori si svolgessero in assoluta regolarità e con reciproco vantaggio attraverso la tutela dei rispettivi interessi.

E non è senza significato che la stessa relazione di maggioranza confessi di aver dovuto « adottare una formula molto semplice (e sarebbe stato meglio chiamarla semplicistica) quale il principio dell'obbligo della corresponsione dell'indennizzo... senza peraltro indicare criteri valutativi. E ciò perché qualsiasi indicazione di criteri o peggio di computi vincolerebbe l'interpretazione non solamente a danno di più esatte formulazioni da elaborarsi dalla scienza economica e finanziaria, ma anche in ordine ad una più pertinente elaborazione dottrinale sostantiva della materia ». Così, non sapendo né definire l'avviamento né stabilire legislativamente dei criteri di valutazione, si ritiene di poter imporre il pagamento di un indennizzo a chi non è tenuto a darlo perché si limita ad avvalersi di un diritto che gli deriva dal duplice titolo di essere proprietario e locatore; per un danno che non si sa se sussista nella realtà od è soltanto supposto, per un ipotetico, incerto e labile vantaggio del locatore; senza neppure considerare che tale vantaggio è, di norma, coincidente con il valore di posizione dato dall'ubicazione dell'immobile, e solo in piccola parte o per nulla affatto dovuto all'opera del conduttore uscente.

Si dice anche che la predeterminazione di un massimale faciliterà un'equa valutazione da parte del magistrato, ma come ciò possa avvenire è sottaciuto, poiché né si definisce l'avviamento né si stabilisce quali siano i criteri per la sua equa valutazione.

Alle considerazioni generali sopra svolte, che infirmano alla base questa proposta di legge, si aggiunge così quella di una assoluta imprecisione di concetti, e si trova proprio qui il più grave difetto tecnico della legge, in questa nebulosa in cui è lasciato l'oggetto stesso della tutela che si vuole attuare.

Neppure il Codice dà dell'avviamento una definizione precisa e ne tratta di sfuggita negli articoli 2424 e 2427 per consentirne la iscrizione nell'attivo del bilancio solo quando esso sia stato pagato *come tale* da chi ha acquistato l'azienda e per un valore non superiore al prezzo effettivamente pagato; per imporne inoltre l'ammortamento negli esercizi successivi al primo, secondo il prudente criterio degli Amministratori e dei Sindaci. Dal che si possono trarre alcune precise deduzioni:

a) che l'avviamento considerato dalla legge ordinaria non è quello prodotto dalle qualità personali e dall'attività dell'imprenditore, frutto cioè del lavoro, ma quello pa-

gato e rappresentante perciò un investimento di capitale;

b) che l'avviamento non è considerato un bene durevole e certo che ammetta una valutazione costante, essendo invece temporaneo e incerto.

Dagli economisti è considerato non come un bene autonomo suscettibile di valutazione separata da quello dell'azienda, ma come un elemento dell'azienda stessa, di carattere complesso, e dalla medesima inseparabile: una specie di carica potenziale di capacità a produrre un reddito eccedente quello normale, che l'azienda può avere in un determinato momento della sua vita per un concorso dei più svariati fattori. L'avviamento è considerato anche dalla legge di registro (articolo 31) come oggetto imponibile compreso tra i beni « di ogni natura trasferiti assieme all'azienda e come elemento di questa ». Esso è considerato, inoltre, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile (articolo 100 del testo unico sulle imposte dirette), disputandosi circa la sua stessa configurabilità come elemento del capitale e come qualificazione dell'azienda, ovvero quale reddito eccezionale dovuto alla favorevole contingenza economica dell'azienda nel momento in cui si realizza.

A questo ultimo criterio si attiene più spesso l'Amministrazione finanziaria dopo che esso fu precisato nelle istruzioni ministeriali 10 ottobre 1934, che raccomandano la rilevazione dell'avviamento nel solo caso che vi sia un plus-reddito. « Nel caso di trasferimento comprendente una intera azienda... trattandosi di determinare un organismo creato per produrre, sarà in base a criteri di reddito che si dovrà eseguire la stima. Si dovrà quindi preliminarmente determinarne la potenzialità produttiva e la produttività effettiva dell'organismo industriale, analizzarne i costi di produzione, ricercare l'utile netto annuo medio... e verificare infine se l'utile netto (si noti: depurato dagli interessi sul circolante) che l'impresa può offrire corrisponda ad una sufficiente remunerazione del capitale fisso investito, sulla base di un tasso di interesse che tenga anche adeguatamente conto dei rischi insiti di quella particolare forma di attività.. Si potrà allora giudicare se l'impresa sia produttiva; scarsamente redditizia; normalmente redditizia; se infine l'impresa offra un *plus-reddito oltre il normale, nel qual caso soltanto potrà passarsi alla determinazione di un valore aggiuntivo a titolo di avviamento*, calcolato in base alla entità del plus-reddito e alla durata presunta

e adottando un tasso di capitalizzazione appropriato alla natura di questo particolare elemento dell'azienda ».

Come varia con estrema facilità da un anno all'altro il reddito dell'azienda — e più ancora il plus-reddito che segna gli scostamenti da un costante — così varierà il valore dell'avviamento, e non è perciò quasi mai, se non in minima misura e per un breve tempo, acquisibile da chi, proprietario dell'immobile o nuovo conduttore, subentri nel godimento dell'immobile. È lecito supporre che la maggioranza della Commissione si sia orientata sul criterio antiggiuridico di indennizzare una perdita non causata dal locatore anziché attribuire un compenso per un arricchimento di cui verrebbe a godere il locatore appunto per questa mancata stabilità e certezza del valore trasferibile indipendentemente dall'azienda.

Lo snaturamento dell'istituto della locazione, che è un contratto essenzialmente aleatorio per entrambe le parti, è completo tanto nella ipotesi che si attribuisce un indennizzo per la perdita dell'avviamento, quanto un compenso per il maggior valore locativo che possa essere derivato all'immobile dall'opera del conduttore. Aleatorio, come tutte le transazioni commerciali, in cui l'elemento dell'incertezza gioca un ruolo importantissimo, oscillante tra i due poli opposti del massimo profitto e del minimo rischio. Così il locatore e conduttore, nella trattativa per la conclusione del contratto, fanno ciascuno una valutazione sul futuro andamento del mercato delle locazioni e se il proprietario prevede una tendenza al rialzo cercherà di ottenere il canone più alto congiunto con una durata breve della locazione. Se, invece, prevede una fase di declino dei canoni locativi sarà facilmente indotto a praticare condizioni più favorevoli pur di garantirsi, con la maggior durata della locazione, dal rischio dello sfitto o di un ricollocamento a condizioni ancora inferiori. Il commerciante, da parte sua, se prevede una tendenza al rialzo sarà contento di pagare un canone più elevato pur di avere garantita una lunga durata della locazione e nella ipotesi inversa cercherà egli stesso di limitare nel tempo i propri impegni. Il carattere essenzialmente aleatorio del contratto porta a ciò, che chi indovina guadagna e chi sbaglia perde, e ciò è naturale, logico e onesto.

Abbiamo fatto l'esempio più semplice, ma nella realtà le situazioni sono diversissime ed entrano nel gioco della valutazione delle parti i più svariati elementi, taluni indefinibili

perché tratti da quel subcosciente che è il senso degli affari, e fra essi la valutazione, che ogni parte fa, del poi, cioè della propria situazione al termine del contratto, quando non avrà più diritto da far valere né sarà tenuta ad obblighi verso l'altra parte.

Il rischio che le parti corrono è della medesima intensità ed è reciproco. Giustizia vuole perciò che se al proprietario dovesse riconoscersi un compenso per il maggior valore locativo conferito all'immobile dalle qualità personali del locatario uscente, altrettanto dovrebbe essere compensato da quest'ultimo ove la cattiva conduzione dovesse portare ad una diminuzione di valore locativo. Vi sono locali, che per il fallimento dell'azienda che li occupava, difficilmente trovano un nuovo conduttore, talvolta per motivi puramente psicologici. La reciprocità delle situazioni esigerebbe anche, che se il conduttore dovesse poter protrarre a propria discrezione la locazione, il locatore potrebbe obbligarlo a rimanere nel locale o almeno a pagare l'affitto anche dopo la scadenza del contratto, almeno fino a quando non avesse trovato un nuovo locatario.

Un secondo grave attentato alla natura dell'istituto della locazione nella proposta della Commissione è dato dalla pratica mancanza di un termine, il che la trasformerebbe in una specie di enfiteusi, cioè in un diritto reale, senza neppure l'obbligo del miglioramento e con una ridotta facoltà di riscatto sotto forma di indennizzo per la perdita dell'avviamento; mentre invece essenzialmente è nella locazione il carattere temporaneo, tanto è vero che, se stipulato per un periodo eccedente quello consentito dalla legge, essa si intende a quello ridotto.

* * *

Il diritto di prelazione, così come è stato congegnato, si risolve in realtà in un diritto alla proroga, anche perché il modo in cui dovrebbe esercitarsi rende praticamente impossibile per il proprietario ottenere offerte da parte di terzi, anzitutto perché il commerciante è geloso del segreto dei propri affari dopo conclusi, ma più ancora delle iniziative che prende e non vorrà certamente fare delle offerte che saranno rese note all'occupante attuale, senza avere neppure la certezza di poter rilevare a quelle condizioni i locali e anzi sapendo che a parità di condizioni l'altro dovrà essergli preferito. Così come è disciplinato nella proposta della Commissione, l'esercizio del diritto di prelazione

diventa un gioco d'azzardo in cui uno dei giocatori ha diritto di vedere le carte dell'avversario ma tenere coperte le proprie. Un illustre commercialista, il professore Mario Ghiron, ha scritto:

« Chi ha pensato all'opzione ha dimenticato che i contratti si concludono nell'intimità delle confabulazioni personali, non soltanto negli uffici, ma anche in ogni altro luogo, ad ogni opportuna occasione; ha dimenticato che gli affari si fanno *nel solo attimo possibile, che sfugge e non ritorna, e che per conseguenza chi è legato ad una opzione può perdere il contraente nuovo che non ha tempo di aspettare una differita risposta e può anche perdere il contraente vecchio se costui ricusa la rinnovazione.*

« Il vero è che la proposta mira ad escludere la negoziazione delle botteghe come libera ed onesta materia di affari, *mira a perpetuare un vincolismo larvato, diverso da quello presente e più difficile da sopportare, anche perché si protende all'infinito e vuole imporsi nonostante ogni possibile futura larghezza nella disponibilità dei locali, come restrizione imperativa al diritto di disporre temporaneamente della cosa propria.* » (Foro italiano, 1948, IV, col. 24).

Un diritto di preferenza nella nuova locazione che volesse essere accordato al conduttore attuale per restare tale e non tramutarsi in una impossibilità di offerte da parte di terzi dovrebbe comportare un controllo successivo, eventualmente repressivo, ma mai un controllo preventivo.

Gravissima poi è l'indeterminatezza del testo che lascia sussistere il dubbio se il diritto di prelazione sia perpetuo o temporaneo e quante volte possa essere esercitato. Le legislazioni straniere, alle quali il Relatore della maggioranza si riferisce, limitano tutte il diritto di prelazione, nel senso che esso si esaurisce quando è esercitato la prima volta e nel senso della durata della locazione rinnovata per effetto dell'esercitata prelazione.

L'articolo 5 della proposta, escludente il diritto all'indennizzo nell'ipotesi « di effettivo esercizio del diritto di prelazione », non si capisce bene se voglia affermare il carattere alternativo fra indennizzo e prelazione, nel senso che la prelazione, esercitata una prima volta al termine della locazione originaria, quando venga poi a scadere la locazione rinnovata per effettuato esercizio del diritto, non spetti più e il conduttore debba lasciare i locali senza altro titolo ad indennizzo, oppure se, *rinascendo dalle proprie*

cenari, come l'araba fenice, allo scadere di ogni locazione rinnovata, il diritto di prelazione debba durare all'infinito, e in ipotesi se in via assoluta o in alternativa con quello all'indennizzo.

Non è questa la sola equivoca incertezza che si riscontra nell'articolo 5. Le parole con cui esso si inizia: « in ogni caso di cessazione del rapporto di locazione... » avvalorano il sospetto che si voglia, in successiva sede interpretativa, affermare la spettanza dell'indennizzo in tutte le eventualità, con una sola eccezione delle ipotesi espressamente contemplate e qualunque sia la causa, e a qualsiasi delle due parti riferibile, per la quale il rapporto locativo viene a cessare. Queste ipotesi, escluse dall'indennizzo, sono due nella enunciazione, ma una sola nella realtà: la risoluzione della locazione per inadempimento del conduttore. L'altra nell'esercizio effettivo del diritto di prelazione è soltanto una circonlocuzione priva di significato pratico perché, se il conduttore esercita effettivamente il diritto di prelazione, la locazione continua e viene con ciò a cadere l'ipotesi della cessazione. Resterebbe così soltanto ad escludere il diritto all'indennizzo il caso di risoluzione per colpa del conduttore, mentre sarebbe sostenibile l'interpretazione — ma la relazione neppure ne fa cenno perché preferisce l'equivoco — per la quale il diritto all'indennizzo spetterebbe anche:

a) « quando sia stato il conduttore a comunicare al locatore che non intende rinnovare la locazione, oppure abbia dato disdetta » (articolo 3, secondo comma). È ben vero che per tale ipotesi resta escluso l'obbligo del conduttore di offrire la prelazione, ma ciò è ben diverso dalla risoluzione per inadempimento o per effettivo esercizio del diritto (che in tal caso non comporterebbe) da parte del conduttore;

b) « quando l'esercizio del diritto di prelazione sia stato escluso per gravi motivi dipendenti da fatti del conduttore » (articolo 4). Neppure questa ipotesi della proposta di legge può essere assimilata all'effettivo esercizio del diritto di prelazione;

cosicché il conduttore finirebbe per percepire un indennizzo anche quando fosse lui medesimo a determinare la cessazione del rapporto con un atto legittimo di volontà o con un fatto colposo.

Con siffatta formulazione, anche nel caso di fallimento, il conduttore, e per esso la curatela, avrebbe diritto ad un indennizzo per la perdita di un avviamento assolutamente inesistente.

La maggioranza della Commissione non si è neppure posta la questione dei fattori che concorrono a determinare l'avviamento, attribuendola *tout-court* al titolare dell'azienda in quanto costituiscono una qualità della stessa; ma se fosse da indennizzare una perdita, benché non imputabile a colpa del locatore, la misura dell'indennizzo non dovrebbe in nessun caso comprendere quella parte del valore di avviamento, incorporata nell'azienda, che è stata prodotta dalla felice ubicazione dell'immobile affittato. Se è vero che per un negozio in buona posizione il locatore ricava un maggior canone, è anche vero che tale maggiorazione è corrispettivo di godimento per la sola durata della locazione. Alla sua scadenza questo valore deve ritornare, senza ulteriore corrispettivo, al proprietario che lo ha ceduto in uso temporaneo.

La ricerca dei fattori dell'avviamento, se fosse stata approfondita, avrebbe condotto anche ad un'altra conclusione e cioè che, per la parte riferibile alle qualità personali del conduttore, l'avviamento seguirà l'azienda nei nuovi locali, onde per questa parte dell'avviamento non si verifica alcuna perdita.

Se per talune parti si devono lamentare queste ed altre lacune nella proposta della Commissione, per altre, invece, bisogna dire che lo scrupolo è stato spinto anche al di là di ogni limite ragionevole: così, ad esempio, nell'articolo 6 col concedere al conduttore non solo di godere *ad libitum* dei locali, ma anche di disporne col sublocare l'immobile o addirittura cedere il contratto di locazione, togliendo, conseguentemente, tale diritto di disposizione al proprietario che potrà ricusare il nuovo sublocatario o conduttore concessionario solo per « gravi motivi », che dovrà accertare e far valere entro 15 giorni dalla notificazione fattagli della sublocazione o cessione del contratto.

E come ciò non bastasse, si propone il riconoscimento dell'indennizzo al conduttore anche nel caso di espropriazione, consentendogli di impugnare la misura dell'indennità offerta dall'ente espropriante, mentre è principio fondamentale, in materia di espropriazioni per pubblica utilità, che nessun indennizzo è dovuto per i contratti di locazione in

corso, né al locatario per la perdita del godimento dell'immobile, né al locatore per quella di una rendita che può anche essere notevole.

* * *

Abbiamo appena sfiorato, nel nostro esame critico, la disciplina della tutela dell'avviamento proposta dalla maggioranza della Commissione, ma è quanto basta, crediamo, per dimostrarne tutta l'assurdità, l'iniquità e la controproduttività ai fini dell'interesse generale dell'economia del Paese. Ciò non significa che intendiamo negare l'esistenza di un problema di regolamentazione dei rapporti di locazione per i locali commerciali, destinati alla vendita al pubblico o alla prestazione di servizi al dettaglio, che aggiorni le disposizioni tradizionali del Codice, ricercando, ma nel rispetto dei reciproci diritti, un equo componimento degli interessi delle due parti. E ciò nella sola ipotesi che il locatore usi o riaffitti i locali per la identica attività commerciale o artigiana e per il modesto e temporaneo vantaggio dato da un afflusso di clientela che non abbia ancora avvertito l'avvenuto cambio di azienda. Affermiamo però che questa regolamentazione deve essere ricercata come fine principale e non già come mezzo per eludere il ristabilimento voluto dal Parlamento e da tutta la nazione, della libertà di contrattazione anche nel settore delle locazioni.

La materia è estremamente delicata, perché la tutela dell'avviamento e la protezione della clientela contro atti sleali richiedono una visione di insieme e non limitata ai rapporti fra locatore e conduttore.

Non riteniamo che il problema sia tanto urgente da meritare una soluzione affrettata e facilmente erronea e stimiamo anzi utile che esso sia affrontato solo dopo che la liberalizzazione delle locazioni commerciali sarà un fatto compiuto o, quanto meno, se non si vuole attendere, che essa sia limitata alle locazioni posteriori alla entrata in vigore della nuova disciplina, concordate liberamente fra le parti. Solo così potrà contribuire al progresso in questo settore economico del Paese e non rappresentare, invece, un'involuzione che ci riporti al Medio Evo.

PREZIOSI OLINDO, *Relatore
di minoranza.*