

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1634

## PROPOSTA DI LEGGE

### d'iniziativa del Deputato ORIGLIA

*Presentata il 9 settembre 1964*

#### Disciplina dei contratti di locazione degli immobili ad uso di commercio

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — La regolamentazione delle locazioni ad uso commerciale, benché sostanzialmente ignorata dal codice civile che si limita a dettare regole valide per tutti i fondi urbani, qualunque sia la destinazione della cosa locata (articoli 1607 e seguenti), ha tuttavia finito per imporsi come una esigenza della realtà economica, soprattutto in questo ultimo decennio. Anche se essa trasse origine, nell'immediato dopoguerra, da circostanze contingenti e comuni ad altri settori, e si sia venuta formando con lentezza e con non poca frammentarietà, si è tuttavia consolidata rispetto a tre ordini di problemi:

a) in relazione alla durata del rapporto locatizio;

b) in relazione alla misura del canone;

c) infine, in relazione alla tutela del conduttore commerciale, in determinati casi ed a determinate condizioni, per ciò che concerne l'avviamento commerciale dell'impresa.

La normativa, senza ricordarne analiticamente le varie disposizioni succedutesi nel tempo, si impernia soprattutto nell'opportuno riconoscimento della generale utilità connessa alla conservazione dei rapporti di locazione per immobili ad uso di commercio, che ben può definirsi il principio ispiratore della politica legislativa seguita in materia. È, infatti, muovendo da tale presupposto che si possono intendere, nel loro reale significato, le varie norme dirette ad assicurare la stabilità della

sede nell'esercizio commerciale, sia direttamente che indirettamente, pur introducendosi nel contempo idonei meccanismi volti ad un progressivo ragguglio dei canoni alle esigenze economiche dei proprietari degli immobili.

Indubbiamente il moto legislativo, pur mutuando taluni aspetti dal regime di proroga legale proprio dei contratti di locazione per immobili ad uso di abitazione, ha rispecchiato una profonda necessità propria dell'attività commerciale, per la quale non possono non riconoscersi principi, regole e finalità ben differenti da quelli invocabili per le locazioni non commerciali.

2. — La particolare qualificazione del conduttore come operatore economico (imprenditore), la circostanza che egli svolga nell'immobile locato un'attività economica rilevante per la compagine sociale, lo stretto legame intercorrente tra vicende del rapporto locatizio e vita dell'impresa commerciale, l'incidenza dei costi di locazione sui costi dell'impresa commerciale, sono tutti elementi che hanno già indotto il legislatore a distaccare, almeno parzialmente, la disciplina di questi contratti da quella dettata per altre ipotesi.

Senza ripetere quanto, e tanto diffusamente, nella scorsa legislatura fu detto in proposito, specie in occasione del dibattito sulla legge per la tutela dell'avviamento commerciale oltreché in sede di approvazione delle

varie disposizioni di proroga, sarà sufficiente porre in luce l'indispensabile aderenza del dato giuridico (e normativo) alla concreta realtà del fenomeno da considerare, il quale si atteggia con caratteristiche proprie, in vista di fini economici che trascendono l'interesse del singolo.

Fenomeno, questo, anche assai di recente venuto alla considerazione del Parlamento, in occasione della discussione della legge sul credito a medio termine per il commercio, allorché si è sottolineata l'urgenza e, ad un tempo, l'incongruità di farsi luogo a finanziamenti agevolati per trasformazioni produttivistiche delle aziende commerciali, senza che sia garantita, almeno entro i limiti temporali di concessione dei mutui, la permanenza del commerciante nell'immobile ove svolge la sua attività. Proprio in quella sede si propugnò l'estensione del credito a medio termine all'acquisto degli immobili da parte degli esercenti le attività commerciali, per avviare a soluzione, sia pur parziale, un problema grave e scottante.

Non può, invero, dimenticarsi che assicurare una congrua durata ai rapporti locatizi commerciali, costituisce il presupposto indispensabile sulla cui base sarà dato al commerciante (conduttore) intraprendere un adeguato sviluppo produttivistico della sua attività; assicurare la certezza delle vicende patrimoniali del contratto (canone), significa conferire l'ulteriore indispensabile strumento di economicità dell'attività svolta, sottraendola sia all'alea ricorrente del rilascio dei locali, sia a quella di una sfrenata maggiorazione del corrispettivo. In entrambi i casi, e nella maggioranza delle ipotesi, rottura del contratto, intesa tanto come cessazione del rapporto vero e proprio, quanto come rottura dell'equilibrio economico previgente, significa dispersione dell'impresa commerciale, dando origine ad un fenomeno dannoso non solo per il titolare dell'attività commerciale, ma per la stessa cerchia dei consumatori che ad esso facevano capo, distolti da una abituale fonte di approvvigionamento o costretti mediatamente a risentire la incidenza del maggior canone sui maggiori costi commerciali.

3. — Per ovviare a tale stato di cose sarebbe certo assai più conveniente, dando riconoscimento al fenomeno in tutta la sua effettiva portata, conferire idonea sistemazione alla materia delle locazioni commerciali nell'ambito del codice civile con apposita « novella » al codice stesso, intitolando autonoma sezione del capo VI, titolo III, li-

bro IV, alle locazioni commerciali. La « novella » dovrebbe organicamente riunire le regole particolari proprie della locazione ad uso di commercio, ivi compresa l'odierna extravagante disciplina dell'avviamento commerciale. In questo senso ci auguriamo che la preannunziata riforma dei codici, consentendovi gli indirizzi posti alla base della riforma stessa, intenda affrontare il problema e lo possa adeguatamente risolvere.

Tuttavia, pur essendo la sede indicata certamente la più idonea, anche al fine di togliere alla regolamentazione degli istituti commerciali quel carattere di eccezionalità oggi conferitogli da leggi forzatamente particolari, semplice riflesso della specialità della materia, non è certo la più attuale, dinanzi alla urgenza delle necessità del mondo mercantile:

Conviene perciò senza nulla togliere al valore del rilievo formulato, dettare in via autonoma quelle ulteriori norme che, assieme a quelle già promulgate, potranno costituire il materiale normativo dal quale i lavori della riforma potranno trarre le direttrici della codificazione.

In ciò, forse, l'approvazione di regole particolari, affinate al collaudo della pratica applicazione, potrà essere di giovamento alla stessa opera di sistemazione definitiva, individuando manchevolezze o indicando incongruenze.

4. — Onorevoli colleghi! Tratteggiate così, per sommi capi, le ragioni e le finalità che hanno ispirato la presente proposta, e venendo al merito della stessa, va dichiarato che il cardine di ogni utile regolamentazione della materia va individuato proprio in un regime temporale diverso, e più ampio, di quello sancito, per le locazioni in cui l'immobile abbia destinazione diversa da quella commerciale.

Lungi dal voler introdurre o restaurare, sotto mentite spoglie, una sorta di nuova conservazione del blocco delle locazioni commerciali, va detto chiaramente che il contratto di locazione degli immobili destinati ad uso di commercio deve avere una durata pluriennale, come regola di ordine fondamentale.

Si tratta, infatti, di concedere l'uso di un bene (immobile) non a mero titolo di godimento personale del conduttore, ma quale fattore produttivo della impresa commerciale, elemento indispensabile dell'azienda: per ciò stesso appare essenziale garantire all'imprenditore un uso sufficientemente lungo, onde

consentirgli di esplicare un ciclo produttivo con carattere e secondo criteri di economicità.

Principio del resto già consacrato nell'articolo 1574, n. 1, del codice civile, ove si stabilisce che « quando le parti non hanno determinato la durata della locazione, questa si intende convenuta... se si tratta di locali per l'esercizio... di un commercio, per la durata di un anno ». Già la norma di codice, pertanto, contrappone la durata della « locazione commerciale » alle altre ipotesi nelle quali la durata si intende minore, corrispondendo semplicemente « all'unità di tempo cui è commisurata la pigione » (*ibidem*, n. 2), o « cui è commisurato il corrispettivo » (*ibidem*, n. 3).

A ben vedere, quindi, la regola pluriennale che si vuol introdurre con la presente proposta, altro non fa che dilatare un principio consacrato dal nostro ordinamento, riconosciuto meritevole di tutela, una volta che la locazione ad uso di commercio oggi si presume, a mente di codice, che abbia necessariamente una durata diversa dagli altri casi di destinazione della cosa locata, in stretta armonia con l'interesse alla conservazione di un elemento aziendale tanto rilevante.

Principio, questo, largamente ammesso anche negli ordinamenti stranieri, che ne fanno addirittura il cardine della regolamentazione dello stesso avviamento commerciale: si ricorda al riguardo, la legge belga del 30 aprile 1951, che fissa la durata ordinaria del contratto in nove anni, con diritto alla rinnovazione; la complessa legislazione francese, che prevede del pari una durata normale di nove anni; la normativa inglese, che giunge a prevedere locazioni trentennali.

In questo spirito si è ritenuto indicare in cinque anni il periodo di ordinaria durata delle locazioni commerciali e artigianali (articolo 1). Simile durata, infatti, consente lo svolgimento di un ciclo economico della impresa distributiva sufficientemente ampio da assicurare la tranquillità degli investimenti. Consente, inoltre, il pieno ammortamento dei prestati contratti a medio termine per la trasformazione produttiva dell'impresa, mutui che vengono appunto — secondo le leggi vigenti — restituiti in un quinquennio, mettendo il conduttore commerciale al riparo di quelle anticipate risoluzioni che, oggi, ne paralizzano ogni intento rinnovatore.

Né la durata così proposta, in una comparazione con le altre legislazioni, può sembrare eccessiva, essendo inferiore anche sul piano dell'ordinamento interno, a quel regime novennale che importa, come è noto, l'obbligo

della trascrizione per i contratti di locazioni novennali (articolo 2643, n. 9, codice civile).

A temperare l'apparente rigidità del regime temporale, soccorrono, naturalmente, non solo i normali rimedi di risoluzione del rapporto dettati dai principi generali del diritto privato, ma la disposizione dell'articolo 4 (della proposta). Alla luce del quale si è previsto che il proprietario possa recedere dal contratto quando intenda esercitare nell'immobile un'attività commerciale o artigiana, mutuando così un principio largamente ammesso dalle legislazioni estere ricordate, e che corrisponde ad un indubbio principio di giustizia. Correlativamente la stessa norma considera come motivo valido di recesso da parte del conduttore, la cessazione dell'attività commerciale. Principio, anche questo, ancorato a quella intima correlazione tra vita dell'impresa e rapporto locatizio, che abbiamo cercato di illustrare. Ad evitare, poi, che il conduttore commerciale possa utilizzare il diritto di recesso come semplice scappatoia ad un contratto che si appalesasse non più rispondente alle proprie previsioni o alla propria convenienza, si è limitato il recesso dal contratto, a partire dal terzo anno di locazione.

5. — Posta la previsione di una siffatta durata, ci siamo preoccupati (articolo 2 e 3) di assicurare, in pendenza del rapporto, un equilibrio economico ai contraenti, senza provocare rotture o disarmonie.

Trattasi, forse, dell'aspetto più delicato del problema, poiché era necessario predisporre un sistema che, mettendo il proprietario dell'immobile in condizioni di vedere garantito un canone soddisfacente dinanzi a variazioni che fossero intervenute nel quinquennio non pregiudicasse tuttavia il conduttore sul terreno di un progressivo ed antieconomico aumento di canone.

A tal fine, si è innanzitutto creduto di ancorare il regime patrimoniale del contratto ad un indice che, più di ogni altro, possa rispecchiare la reale situazione economica, con la maggiore possibile aderenza all'effettiva realtà economica. Scartando, così, indici di ragguaglio scarsamente significativi, quale quello della moneta o del reddito nazionale, si è creduto — confortati anche dal parere di eminenti economisti — di ipotizzare una media tra l'indice del costo della vita e quello dei prezzi all'ingrosso, offrendo un parametro di valutazione assai fedele delle variazioni economiche che possono succedersi durante il periodo contrattuale.

Sulla base di questo parametro, si è stabilito che il canone di locazione possa subire quelle variazioni che superino un determinato coefficiente (il dieci per cento): con la conseguenza di semplificare al massimo, o addirittura del tutto, la dinamica economica del contratto, che seguirà pedissequamente l'andamento dell'indice predetto.

Altrettanto semplice è l'iter previsto per la revisione, per il quale si è preferito far ricorso alle norme sulla volontaria giurisdizione — demandando tuttavia la competenza al Pretore, anziché ad altro organo, proprio per accentuare al massimo la snellezza del sistema — anziché a quelle sul contenzioso. Infatti si trattava di ribadire che l'esercizio del diritto di revisione è facoltà che compete alle parti, di per sé, senza necessità di instaurare una lite: in sede di volontaria giurisdizione, è noto, il giudice si limita a verificare il concorso delle condizioni volute dalla legge per farsi luogo all'esercizio del diritto della parte, e non interviene a dirimere una lite.

Oltre all'ipotesi predetta, si è previsto un altro caso di variazione di canone: quello del verificarsi di avvenimenti imprevedibili che abbiano importato notevoli variazioni del valore locativo dell'immobile. Trattasi, soprattutto, di una ipotesi posta a tutela del diritto del proprietario dell'immobile che veda largamente rivalutare — sul mercato — il valore del proprio immobile per circostanze di carattere particolare. Anche in tal caso, ferma restando la procedura indicata, si farà luogo alla variazione di canone, realizzando così quell'equilibrio patrimoniale tra le parti che è indispensabile assicurare per la validità stessa dell'intera normativa del settore.

Infine, si è previsto che il diritto di revisione non sia esercitabile se non trascorso il primo biennio del rapporto: limitazione, questa, non solo intesa come correttivo di facili pretese a correzione del canone pattuito, ma introdotta in vista delle ovvie previsioni economiche che le parti sono in grado di formulare all'atto della stipulazione del contratto. Previsioni che, se lungo l'arco delle due annualità iniziali, risultassero non esatte, troverebbero poi lo strumento di adeguazione automatica nelle variazioni del coefficiente sopra illustrato.

Nel complesso, sembra al proponente che la normativa proposta possa adeguatamente soddisfare l'attesa del mondo mercantile, con piena salvaguardia della proprietà immobiliare, largamente tutelata dai possibili « slittamenti » dei valori monetari e locativi.

6. — Le ulteriori disposizioni della proposta di legge, concernono, rispettivamente, l'assoggettamento alla disciplina anche delle locazioni relative ad immobili di proprietà statale o in genere degli enti pubblici (articolo 5), secondo un criterio di uniformità già largamente recepito dalla precedente legislazione, il coordinamento tra la presente legge e le disposizioni a tutela dell'avviamento commerciale, là dove la nota legge 27 gennaio 1963, n. 19, prevede la possibilità di rinnovare il contratto di locazione come corrispettivo della rinuncia all'indennizzo per la perdita di avviamento; infine, una norma transitoria per consentire la conversione dei contratti in corso, alla luce delle nuove regole.

In particolare, va detto che l'articolo 6, è in senso stretto una norma di completamento della legge 27 gennaio 1963, specificando che la facoltà di chiedere la proroga biennale del contratto è esercitabile a mezzo di lettera raccomandata. Ciò che, alla luce dell'esperienza formatasi in proposito, è opportuno precisare, onde fugare i dubbi e le contrastanti interpretazioni sorte in proposito. Anche nella seconda parte l'articolo in esame potrebbe apparire come una norma di completamento della legge sull'avviamento commerciale, offrendo i criteri ai quali il giudice, equitativamente, deve ispirarsi nella determinazione del canone per il biennio di proroga.

Tuttavia tale impressione deve essere disattesa, e quindi legittima deve reputarsi la norma in questa sede, sol che si consideri che, dettando la presente proposta i criteri per la determinazione del canone locativo in epoca successiva alla stipula, non poteva ignorare l'eventualità prevista dalla legge del 1963, n. 19. Poiché peraltro il regime di quel biennio si discosta concretamente da quello fissato in via di regola generale con la presente proposta (articoli 2 e 3), né potrebbe legittimamente ancorarsi quel periodo « straordinario » di locazione agli stessi criteri stabiliti in via ordinaria, si è creduto opportuno far ricorso all'articolo 1349 del codice civile, per la notevole latitudine di apprezzamento che viene in tal modo demandata al giudice. Da un lato, infatti, il ricorso ad un giudizio equitativo è già di per sé garanzia di un obiettivo contemperamento dei contrapposti interessi, anche nel quadro di possibili nuove variazioni del coefficiente di adeguamento previsto in via di principio. Dall'altro, poi, il richiamo operato dall'ultimo comma dell'articolo 1349 « alle condizioni generali della produzione a cui il contratto eventualmente abbia

riferimento », consente ancor più, ed ancora meglio, al giudice di valutare con stretta rispondenza alla realtà economica le condizioni generali del settore, sia edilizio che distributivo, al fine di determinare il corrispettivo del biennio in discussione. Né va dimenticato che, in questo senso, la norma proposta tende a rispecchiare quegli stessi principi di cui è permeata l'intera sistematica proposta. Con l'ultima norma, infine (articolo 7), si è inteso sottoporre alla nuova disciplina anche i contratti in corso, ammettendo tuttavia il principio che per il computo del quinquennio, si tenga conto del periodo di tempo già trascorso al momento dell'entrata in vigore della legge. Equitativamente, poi, si è ritenuto di indicare, per i contratti sottoposti a proroga, un triennio per il periodo di tempo già maturato e computabile al fine della determinazione della durata complessiva, stabilità dall'articolo 1 della presente proposta.

Si è voluto così introdurre una norma flessibile stante la grande sproporzione allo stato esistente tra gruppi di rapporti, liberi o ancora sottoposti a proroga, nell'intento di procedere nel difficile campo con equità e giustizia, ed uscire infine dalla attuale situazione vincolistica senza provocare contraccolpi troppo pericolosi sull'intero mercato immobiliare e sull'intera rete distributiva.

Quanto all'ulteriore aspetto, ossia quello patrimoniale, la norma transitoria, distinguendo opportunamente tra contratti ancora sottoposti a proroga e contratti liberi, mira a realizzare un iniziale equilibrio tra l'uno e l'altro tipo di contratto.

Così, mentre per i contratti prorogati si ammette — per il primo biennio — un aumento

non superiore al quindici per cento, nessun aumento è consentito per i canoni dei contratti liberi, per il primo anno, onde tendere ad un livellamento del mercato locativo che costituisca la linea di partenza dalla quale, unitariamente e globalmente, il regime delle variazioni previsto dalla proposta possa prendere l'avvio.

In tal modo il ritorno ad un pieno regime di mercato per tutti i contratti ad uso commerciale è prudenzialmente graduato, proprio al fine di non creare situazioni di disparità dannose all'intero sistema, oltre che pregiudizievoli all'uno o all'altro dei gruppi contrattuali considerati.

7. — Onorevoli colleghi! La presente proposta costituisce, specie nel momento attuale nel quale ogni iniziativa atta a fronteggiare la congiuntura non può non essere accolta con favore, l'indispensabile strumento legislativo per superare un punto morto nella ricorrente (e sostanzialmente incongrua) vicenda delle proroghe e per offrire un definitivo assetto al vasto campo delle locazioni commerciali.

La rilevanza del settore distributivo nel tessuto economico nazionale importa che vengano ad esso assicurate strutture giuridiche rispondenti alle caratteristiche economiche sue proprie, onde consentirgli quella espansione e quello sforzo di moderna strutturazione che è l'obiettivo fondamentale odierno del mondo mercantile.

Confidiamo pertanto nell'accoglimento della presente proposta, che si articola nel modo seguente.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

#### *(Durata della locazione)*

Il contratto di locazione dell'immobile adibito all'esercizio di una attività commerciale od artigiana, ha una durata ordinaria non inferiore ad anni cinque.

La durata della locazione si intende convenuta per lo stesso periodo, anche quando non sia stata determinata dalle parti, o sia stata determinata in misura inferiore.

### ART. 2.

#### *(Revisione del canone)*

La parte che vi ha interesse ha diritto di chiedere la revisione del canone di locazione a condizione che sia intervenuta una variazione, in pendenza del contratto, superiore al dieci per cento nell'indice indicato nel comma seguente.

Con decreto del Prefetto, o del competente organo regionale, sentito il Comitato provinciale prezzi, viene semestralmente pubblicato un coefficiente che rappresenti la media tra l'indice del costo della vita e quello dei prezzi all'ingrosso. Il coefficiente così determinato potrà essere applicato sulla rata di canone di locazione successiva alla data di riferimento del coefficiente stesso.

Il diritto di revisione può essere esercitato anche per il verificarsi di avvenimenti imprevedibili che abbiano determinato notevoli variazioni del valore locativo dell'immobile.

### ART. 3.

#### *(Esercizio del diritto di revisione)*

La revisione del canone può essere richiesta solo dopo il primo biennio del rapporto e comporta l'adeguamento del canone stesso nella misura corrispondente alla variazione determinatasi a mente dell'articolo precedente.

Sull'istanza di revisione provvede il pretore del luogo in cui è situato l'immobile, nelle forme previste dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, sentite le parti.

### ART. 4.

#### *(Recesso del contratto)*

Nel corso della locazione, mediante preavviso comunicato con lettera raccomandata, il locatore può recedere dal contratto qualora

voglia esercitare nell'immobile la propria normale attività di commerciante o di artigiano, ed il conduttore può recedere dal contratto qualora cessi l'attività ivi esercitata, sempre che sia trascorso almeno un biennio dall'inizio della locazione.

Il diritto di recesso diviene efficace dopo centottanta giorni dall'avvenuta comunicazione del preavviso.

## ART. 5.

*(Immobili dello Stato e di Enti pubblici)*

Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle locazioni relative agli immobili appartenenti allo Stato, alle regioni, alle provincie, ai comuni, ed agli altri enti pubblici.

## ART. 6.

*(Rinunzia al compenso per avviamento)*

Fermo restando il disposto dell'articolo 4, terzo comma, della legge 27 gennaio 1963, n. 19, la facoltà prevista è esercitabile dal conduttore mediante richiesta scritta a mezzo di raccomandata. In mancanza di accordo fra le parti, il canone viene determinato dal giudice competente per valore ai sensi dell'articolo 1349 del codice civile.

## ART. 7.

*(Disposizioni transitorie)*

Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai contratti di locazione in corso, detraendosi, per la determinazione del quinquennio, la durata del rapporto maturata alla data di entrata in vigore della legge; per i contratti sottoposti a proroga legale si presume che, a tale data, sia trascorso un triennio di locazione.

Il canone di locazione, per i contratti sottoposti a proroga legale, per il biennio successivo alla pubblicazione della presente legge, non potrà subire variazioni in misura superiore al quindici per cento.

Nessuna variazione potrà essere apportata, per un anno successivo alla pubblicazione della legge, ai canoni dei contratti non sottoposti a proroga, salvo patto diverso convenuto tra le parti all'atto della stipulazione del contratto, anteriormente all'entrata in vigore della legge.