

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1769

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato MARIANI

Presentata il 23 ottobre 1964

Tutela della locazione e dell'avviamento alberghiero

ONOREVOLI COLLEGHI! — All'inizio dell'anno 1963, essendo imminente la scadenza della passata legislatura, il Parlamento ha dovuto affrettare la conclusione della elaborazione di due importantissimi provvedimenti legislativi; in mancanza della emanazione urgente di essi si sarebbe determinata una grave carenza normativa, assai dannosa per alcuni settori economici nazionali.

Uno di questi provvedimenti, e cioè la legge 27 gennaio 1963, n. 19, riguardava la questione dell'avviamento commerciale che ha appassionato l'ambiente giuridico italiano per più di mezzo secolo ed al quale non poteva non darsi una soluzione, sia pure sommaria ed incompleta, tanto più che il legislatore, per la situazione economica generale allora esistente, sembrava orientarsi decisamente verso l'abrogazione delle leggi di proroga delle locazioni urbane che erano state emanate durante l'ultima guerra e che si ritenevano non più sufficientemente giustificate.

Il provvedimento emanato, anche se afferma il nuovo principio giuridico della tutela dell'avviamento commerciale (riconosciuto ormai ed appieno applicato da molti e molti anni in altri Paesi europei aventi luminosa tradizione giuridica) e se a tale principio ispirandosi contiene norme che disciplinano la rinnovazione dei contratti di locazione ad uso commerciale, ha necessariamente risentito della urgenza con la quale è stato adottato.

L'altro provvedimento al quale si faceva riferimento più sopra è quello riguardante le locazioni alberghiere che rientrano nel

quadro generale del problema delle locazioni e dell'avviamento commerciale, ma con un proprio particolarissimo aspetto dovuto all'interesse pubblicistico che le imprese alberghiere rivestono, e che anche dal punto di vista della sistematica legislativa debbono essere prese in considerazione sotto un duplice aspetto: quello del vincolo di destinazione alberghiera (istituto giuridico questo che ha avuto origine dopo il primo conflitto mondiale) e quello delle locazioni alberghiere pure e semplici le quali furono bloccate (come le altre urbane) in relazione alla situazione di crisi del settore immobiliare conseguente al secondo conflitto mondiale, ma che hanno trovato, proprio per le loro diverse caratteristiche, un assetto legislativo sempre separato e distinto da quello delle locazioni ordinarie.

Anche questo secondo provvedimento, ed anzi ancor più dell'altro, subì la dannosa influenza della imminenza di una *vacatio legis* e ha dovuto assumere il carattere di una vera e propria legge transitoria così come si evince indiscutibilmente dall'ordine del giorno con il quale la Camera ne accompagnò la definitiva approvazione.

Ed infatti non è inutile ricordare che la proposta di legge che aveva dato origine al provvedimento era ispirata al concetto di una proroga di cinque anni di ciascuno dei due istituti nei quali il problema si suddivideva: vincolo e locazioni. Essi avrebbero dovuto avere scadenza rispettivamente nel 1967 e nel 1969 per dar modo, fra l'altro, al legislatore di poter con la necessaria pacatezza e sere-

nità di giudizio inquadrare nel nuovo istituto giuridico della tutela dell'avviamento commerciale il settore locatizio alberghiero che, come si è detto, ha una propria diversa caratteristica ed importanza soprattutto per quanto riguarda l'avviamento.

Lungi dal modo in cui l'assoluta maggioranza delle Commissioni tecniche legislative del Parlamento (quella degli Interni e della Giustizia della Camera avevano per ben due volte approvato all'unanimità quasi assoluta la proposta di legge nella sua originaria stesura) aveva auspicato, il provvedimento si concretò nella legge 2 marzo 1963, n. 191, la quale si limitò a protrarre la durata delle locazioni al 31 dicembre 1964 facendola coincidere con quella del vincolo di destinazione che era stato fissato a tale data ben sette anni prima: con la legge cioè 27 dicembre 1956, n. 1414. Quest'ultima legge aveva d'altra parte prorogato al 31 dicembre 1962 la scadenza delle locazioni alberghiere.

Siamo ormai alla vigilia delle due scadenze e la situazione in base alla quale il legislatore avrebbe dovuto prorogare di cinque anni i provvedimenti legislativi su richiamati si è notevolmente mutata in peggio. L'impresa alberghiera, come elemento di primordiale importanza per lo sviluppo turistico del Paese, sta attraversando momenti la cui grave difficoltà è a tutti nota; essa forma argomento di esami, di studi da parte delle Autorità governative e delle organizzazioni competenti del turismo, nonché di accese polemiche di stampa in Italia e all'estero.

Se soltanto si ponga mente al fatto che la metà circa delle imprese alberghiere di ogni categoria e località sono gestite in immobili di proprietà di terzi e che quindi esse sono potenzialmente in balia dei proprietari degli immobili per quanto riguarda uno dei più essenziali elementi del loro bilancio economico, ci si persuaderà assai agevolmente della assoluta urgenza ed esigenza che prima della scadenza il legislatore dia un definitivo assetto a questo settore operativo dal quale può dipendere la possibilità della ripresa economica nazionale attraverso quel rilancio del turismo italiano di cui tanto si parla.

Il presente provvedimento di legge tende appunto a colmare questa esigenza realizzando quell'adeguamento e quell'adattamento del nuovo indirizzo giuridico italiano alle finalità della normale e permanente tutela del patrimonio ricettivo nella equa armonizzazione dei contrastanti interessi delle parti in causa.

Prima di addentrarci in una rapida disamina delle singole disposizioni, ci sia però consentita una ulteriore breve rassegna di alcune considerazioni che dovrebbero a nostro parere orientare il vostro giudizio.

In primo luogo l'attenzione deve rivolgersi all'aspetto sociale che il problema riveste. Aspetto sociale perché, come le statistiche ci indicano, si tratta qui di ridare tranquillità e possibilità di lavoro ad una metà circa degli imprenditori alberghieri italiani che sono complessivamente poco meno di 37.000 e che con i loro familiari direttamente impiegati nella azienda alberghiera superano le 150.000 unità a prescindere dai lavoratori dipendenti veri e propri. Orbene, il fenomeno della gestione in immobili non di proprietà si riscontra nella stessa proporzione per tutte le categorie di esercizi, ivi comprese quelle minori nelle quali però l'utilizzazione dei familiari del gestore è evidentemente assai più intensa. È da rilevare che le 37.000 aziende sono rappresentate soltanto per circa 4.000 esercizi da attrezzature delle categorie superiori, cosicché non si potrà dubitare che la soluzione del problema interessa prevalentemente una massa di piccoli imprenditori e delle loro famiglie la cui diretta attività ha tutti i caratteri della prestazione d'opera vera e propria.

Aspetto sociale ancor più se si consideri che la possibilità di riposo e ritrattamento delle forze fisiche, di elevazione culturale ed intellettuale di sano svago dei lavoratori italiani dipende proprio dal mantenimento del potenziale ricettivo che le oltre 30.000 aziende delle categorie inferiori possono offrire alla clientela del ceto medio italiano ed estero, fornendo anche occasione di incontri e di contatti fra popoli diversi al fine di quell'affermazione degli ideali di pacifica convivenza che debbono ispirare il legislatore anche quando si accinga a risolvere problemi di carattere tecnico ed economico. A tal uopo è opportuna la constatazione che dette medie e piccole aziende sono in grado di mettere a disposizione del pubblico ben 750.000 letti (sul complesso di oltre un milione di letti di cui dispone l'attrezzatura alberghiera italiana) e si badi bene che tale disponibilità è perfettamente adeguata anche dal punto di vista della qualità e della modernità perché i 750.000 letti sono installati in assai più di 400.000 camere che dispongono di non meno di 140.000 bagni.

Ma gioverà, prima di passare a trattare di un altro aspetto fondamentale della questione, non tralasciare di accennare al riflesso economico generale di essa per quanto

attiene all'apporto che il turismo fornisce alla possibilità di risanamento della nostra bilancia commerciale dei pagamenti con l'estero. È questa una esigenza che è naturalmente assolta in modo prevalente attraverso l'attività delle aziende alberghiere delle categorie superiori nelle quali il fenomeno della gestione in immobili non di proprietà si verifica però, proporzionalmente, nella stessa percentuale delle altre. Come si desume dai dati statistici su accennati, l'attrezzatura ricettiva di queste categorie allinea una capacità di oltre 250.000 letti con poco meno di 200.000 camere e più di 100.000 bagni. Essa si rivolge a quel turismo di classe che è apportatore di quasi tutta la valuta pregiata che occorre al nostro Paese. Le aziende in esame con l'alto tono delle attrezzature e delle prestazioni costituiscono indubbiamente l'elemento essenziale per il richiamo dei turisti stranieri concorrendo, con la loro esistenza alla indispensabile qualificazione dei centri turistici più noti del nostro Paese.

L'altro aspetto che non potrà non porsi in rilievo come premessa all'esame della proposta di legge è quello della particolarissima specializzazione che la attività alberghiera richiede e che presenta una duplice caratteristica di ordine materiale e di ordine umano.

Dal punto di vista materiale — soprattutto oggi che il progresso sociale e il benessere economico influiscono in maniera così notevole anche sullo *standard* di vita delle classi meno abbienti — non può da alcuno disconoscersi che l'azienda alberghiera ha necessità di utilizzare immobili particolarmente adattati alla destinazione ricettiva: l'incidenza delle attrezzature igieniche esistenti in Italia per gli alberghi delle categorie inferiori, più sopra enunciata, ne è prova inoppugnabile. Tale adattamento, che investe tutte le attrezzature (camere, bagni, saloni, sale da pranzo, locali pubblici comuni, locali di servizio, ecc.), gli impianti tecnici fissi (riscaldamento od aria condizionata, centralizzazione dell'erogazione di acqua fredda e calda, ascensori e montacarichi, impianti e macchinari di cucina, lavanderia, ecc.) e l'arredamento (compreso oltre il mobilio vero e proprio delle camere e dei locali, le scorte, i tappeti e tendaggi, gli articoli lettereschi, la biancheria, le cristallerie, le porcellanerie, le argenterie ed utensilerie, ecc.) comporta un impiego di capitali che assai spesso — soprattutto in epoca moderna — uguaglia il valore dello stesso immobile e che attiene esclusivamente alla gestione aziendale alberghiera

vera e propria. Essa, come tale, nei casi di gestione in immobili non di proprietà, fa capo e carico all'esercente. Quest'ultimo, assumendosela, non soltanto deve tenerne conto nel calcolo economico della sua gestione, ma crea una ricchezza la quale resta incorporata per la massima parte nello stabile di altrui proprietà.

Dal punto di vista umano: perché in tutto il mondo, ma particolarmente in Europa e in questo nostro Paese che fra quelli europei ha saputo conquistarsi un'indiscutibile ed indiscusso primato in questo campo, l'elemento principale dell'affermazione e del successo di una iniziativa alberghiera è legato indissolubilmente alla capacità professionale dell'imprenditore. Una capacità professionale che presuppone intanto una particolare, naturale, spiccata inclinazione della persona e che non si può acquistare con preparazioni scolastiche e tanto meno accademiche, ma che è generalmente il risultato di una attività individualmente esplicata in tutti i complessi e diversi rami del servizio alberghiero in aziende di diverse categorie e località. Risultato che è tanto più apprezzabile ed efficace in quanto esso permette a ciascun imprenditore dopo aver percorso la *routine* professionale completa e quale che sia la categoria dell'azienda da lui esercitata, di infondere quella caratteristica artigianale, quella specializzazione in ordine alle diverse esigenze delle svariate classi sociali della clientela, che riescono a dare all'albergo europeo, a quello italiano soprattutto, l'inconfondibile carattere di surrogato della casa, una casa nella quale però l'ospite deve trovare comodità ancor più accentuate che non nella propria.

Non è a caso — ma risponde proprio a questa duplice esigenza — che la legge sul vincolo alberghiero risalente agli anni immediatamente successivi alla conclusione del primo conflitto mondiale, per raggiungere l'obiettivo della preservazione del patrimonio ricettivo italiano, ha considerato che tale tutela potesse verificarsi imponendo, da un lato, che non potessero esser sottratti all'attività alberghiera tutti gli immobili che per la loro attrezzatura e per la rispondenza dell'esercizio in essi gestito, fossero da considerarsi, in senso generico o specifico, indispensabili allo sviluppo di quel turismo che cominciava allora ad affermarsi quale industria essenziale per gli interessi economici della nazione.

Dall'altro lato però, la stessa legge, quando ancora si era ben lontani dal riconoscer-

mento del diritto ad una tutela giuridica dell'avviamento, non ha mancato di preoccuparsi dell'altro prezioso patrimonio nazionale costituito dalla classe degli esercenti alberghieri, senza dei quali l'attrezzatura immobiliare considerata a sé stante mancherebbe di una qualsiasi intrinseca vitalità.

La legge infatti ha riconosciuto all'inquilino albergatore (salvo sua inadempienza) il diritto a vedersi rinnovare la locazione da parte dell'autorità governativa competente alla quale, stante la riconosciuta aleatorietà e scarsa redditività dell'economia alberghiera, ha contribuito anche il diritto e la competenza di fissare le condizioni per la rinnovazione.

È appunto alle disposizioni sul vincolo di destinazione (la sua legge base è rappresentata dalla n. 1692 del 24 luglio 1936), la cui idoneità è stata fin qui pienamente riconosciuta perché l'efficacia ne è stata dal legislatore man mano prorogata fino al 31 dicembre 1964 e che ci si proponeva di prorarre addirittura fino al 31 dicembre 1969, che ci si deve ispirare per una permanente soluzione del problema in esame. Tale soluzione però non può non tener conto della necessità di armonizzare le disposizioni stesse con il nuovo istituto giuridico della tutela dell'avviamento commerciale.

Questa armonizzazione non deve ignorare che l'utilizzazione dell'immobile costituisce per l'attività alberghiera il presupposto essenziale; che all'immobile resta indissolubilmente legato e connesso l'avviamento alberghiero creato dal gestore con la sua opera, con quella dei suoi familiari che lo coadiuvano, con l'impiego delle sue personali risorse finanziarie, con la sua propaganda, ecc.; che detto avviamento il gestore è costretto a ricreare dal nulla se egli sia posto nella necessità di trasferire la sua azienda in altri locali la cui ubicazione — stanti le attuali circostanze — non potrà non costringere il gestore a ricominciare *ad imis* la sua fatica di pioniere del turismo. Il mancato riconoscimento di un adeguato diritto di risarcimento equivarrebbe a sancire una vera spoliazione.

* * *

La presente proposta di legge parte dal presupposto che per le aziende alberghiere gestite in immobili altrui occorra anzitutto prevedere un periodo di tranquilla utilizzazione dei locali sufficiente ad assicurare l'ammortamento — sia pure parziale — degli in-

vestimenti necessari e per l'adattamento e la attrezzatura iniziali, e per la continua rinnovazione ed ammodernamento di essi allo scopo di assicurarne l'adeguamento alle mutate e sempre crescenti esigenze della clientela ed evitarne il deperimento. A tale finalità sopperiscono l'articolo 1 e il primo comma dell'articolo 2 che fissano la durata della locazione e ne prevedono la rinnovazione.

D'altra parte la legge, con l'ultimo comma dell'articolo 2, stabilisce le condizioni alle quali il locatore può far cessare il rapporto locatizio a condizione però che non si depauperi il patrimonio ricettivo nazionale allorché si tratti di aziende che rivestono importanza turistica nazionale. L'accertamento dei relativi elementi è demandato, con l'articolo 3 della legge, alla competenza del Ministero del turismo e dello spettacolo assistito da una apposita paritetica commissione consultiva.

La determinazione delle condizioni di rinnovazione delle locazioni (ed è prevista la revisionabilità del canone in relazione all'indice del costo della vita nell'ultimo comma dell'articolo 1) è regolata dall'articolo 4 che, nel rispetto delle competenze poste dal nostro ordinamento costituzionale, contempla l'azione equilibratrice anche dell'intervento dell'autorità amministrativa tenuto conto della situazione economica dell'azienda al fine di assicurarne la sopravvivenza nell'interesse turistico collettivo.

La legge inoltre, con l'articolo 5, si propone di eliminare ogni possibilità di indebito arricchimento o di ingiustificato impoverimento di una delle due parti in causa. Essa adegua così alle caratteristiche dell'attività alberghiera il concetto giuridico della tutela aziendale accolto, per il settore commerciale in genere, con la legge 27 gennaio 1963, n. 19.

Infine l'efficacia di quest'ultima — in quanto compatibile con le particolari disposizioni della proposta di legge — è riconfermata anche per il settore alberghiero con l'articolo 6. Il successivo articolo 7 tende ad eliminare la possibilità di una *vacatio legis*.

Ci sembra inutile una più particolareggiata illustrazione delle singole disposizioni: esse sono formulate in modo sufficientemente chiaro per la loro comprensione.

Onorevoli colleghi, confidiamo che vorrete considerare favorevolmente la nostra proposta al fine della tutela dell'interesse pubblico, oltre che privatistico, che deve riconoscersi all'attività alberghiera quale fattore essenziale del benessere nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Durata del contratto di locazione alberghiera)

La durata dei contratti di locazione aventi per oggetto immobili destinati ad uso di albergo, pensione e locanda si intende convenuta per un periodo di tempo non inferiore ai sette anni anche quando le parti l'avessero determinata in misura diversa.

La norma di cui al precedente comma si applica anche ai contratti in corso ivi compresi quelli soggetti a proroga legale. In ogni caso la loro scadenza non potrà intervenire anteriormente al compimento di un biennio dal primo del mese successivo alla entrata in vigore della presente legge.

Il canone di locazione sarà soggetto a revisione biennale in aumento o in diminuzione allorché l'indice del costo della vita rilevato dall'I.S.T.A.T. per la località o la provincia abbia subito una variazione non inferiore al 20 per cento.

ART. 2.

(Rinnovazione del contratto)

Il locatario di immobili di cui all'articolo precedente, che sia adempiente e non abbia ricevuto disdetta per i motivi indicati nella presente legge, ha diritto alla rinnovazione del contratto per uguale periodo.

Il locatore, salvo quanto disposto all'articolo successivo, potrà rifiutare la rinnovazione del contratto, dandone disdetta almeno sei mesi prima della scadenza di esso per mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o per atto di ufficiale giudiziario:

a) quando, trattandosi di persona fisica, egli intenda gestire personalmente un esercizio alberghiero nell'immobile;

b) quando intenda mutare destinazione all'immobile.

ART. 3.

(Intervento del Ministero)

Ai fini della tutela del pubblico interesse che riveste il mantenimento del patrimonio ricettivo nazionale, l'esercizio delle facoltà di cui al secondo comma del precedente articolo è subordinato al preventivo parere favorevole del Ministero del turismo e dello spettacolo, previo suo accertamento nelle rispettive ipotesi;

a) che il locatore, per l'attività da lui precedentemente svolta, abbia la capacità

tecnico-professionale di gestire una azienda alberghiera;

b) che l'esercizio alberghiero gestito nell'immobile non sia da considerarsi indispensabile alle esigenze del turismo nazionale.

Per il parere di cui al precedente comma il Ministero del turismo e dello spettacolo si avvarrà dei normali mezzi istruttori e dovrà consultare una Commissione composta da un funzionario del Ministero del turismo e dello spettacolo con funzioni di Presidente, da due rappresentanti della Confederazione italiana della proprietà edilizia, da due rappresentanti della Federazione delle Associazioni italiane alberghi e turismo e da un rappresentante dei lavoratori di albergo scelto dal Ministero del turismo e dello spettacolo.

Il procedimento davanti all'Autorità giudiziaria relativo ai casi previsti dal presente articolo resterà sospeso fino a quando il Ministero del turismo e dello spettacolo non abbia emesso il parere di cui ai commi precedenti.

ART. 4.

*(Determinazione delle condizioni
del contratto rinnovato)*

Il contratto si intenderà rinnovato alle medesime condizioni a meno che il locatore notifichi all'altra parte, almeno sei mesi prima della scadenza, a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o per atto di ufficiale giudiziario, le modificazioni che intende apportare alle precedenti condizioni.

Dette modificazioni si intenderanno accettate se il conduttore non risponderà entro trenta giorni dal ricevimento.

In caso di dissenso le condizioni potranno essere determinate dall'Ente provinciale per il turismo, sentita una Commissione la quale deciderà sulla base del contratto precedente avendo riguardo al valore locativo attribuibile all'immobile per la sua destinazione alberghiera in funzione della capacità di reddito dell'esercizio e senza tener conto delle migliorie apportate dal conduttore.

La Commissione di cui al comma precedente è composta da due rappresentanti dei proprietari di immobili alberghieri designati dalla Confederazione italiana della proprietà edilizia, da due rappresentanti degli albergatori designati dalla Federazione delle Associazioni italiane alberghi e turismo e da un rappresentante dei lavoratori di albergo scelto dal presidente dell'Ente provinciale per il turismo. La Commissione sarà presieduta dal

presidente dell'Ente provinciale per il turismo.

L'interessato può adire l'Autorità giudiziaria entro trenta giorni dalla notifica della decisione dell'Ente provinciale per il turismo.

ART. 5.

(Cessazione della locazione)

Il locatario, in tutti i casi di cessazione del rapporto di locazione, avrà diritto ad essere compensato dal locatore per tutte le migliorie apportate all'immobile in funzione della sua destinazione alberghiera in rapporto all'importanza dell'esercizio.

Il conduttore avrà inoltre diritto ad essere indennizzato per ogni e qualsiasi perdita, da lui subita in conseguenza della cessazione del rapporto di locazione e del trasferimento dell'azienda in altri locali, ivi compresi l'avviamento da lui conferito all'immobile con la sua attività professionale o con quella dei suoi *danti causa* e il deprezzamento degli arredi e corredi, nel limite massimo di settantacinque mensilità del canone di affitto al momento della cessazione del rapporto.

Il conduttore ha diritto di ritenzione dei locali fino al pagamento delle somme dovutegli a norma del presente articolo.

In caso di dissenso le parti dovranno adire, prima di instaurare giudizio dinnanzi l'Autorità giudiziaria, il Ministero del turismo e dello spettacolo il quale deciderà nei modi indicati al precedente articolo 3.

Le somme percepite dal conduttore agli anzidetti titoli, per la parte in cui esse verranno reimpiegate in altra azienda alberghiera, sono esenti da imposte e tasse di qualsiasi genere. Il locatore avrà diritto di ridurre le somme stesse dal reddito tassabile con la imposta fabbricati e connessi tributi.

ART. 6.

(Validità delle precedenti disposizioni)

Salvo quanto diversamente disposto dalla presente legge, si applicano alle locazioni di immobili aventi destinazione alberghiera le disposizioni della legge 27 gennaio 1963, n. 19, in quanto compatibili.

ART. 7.

(Decorrenza ed entrata in vigore)

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ed ha efficacia dal 1° gennaio 1965.