

COMMISSIONE SPECIALE

PER L'ESAME DEI PROVVEDIMENTI CONCERNENTI LA DISCIPLINA
DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE DEGLI IMMOBILI URBANI

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 DICEMBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DE LEONARDIS

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (<i>Discussione e rinvio</i>):	
RICCIO STEFANO ed altri: Tutela dell'avviamento commerciale e disciplina delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività economiche professionali (528)	37
PRESIDENTE	37, 40, 44
LA LOGGIA, <i>Relatore</i>	37
RICCIO STEFANO	40
TODROS	40

La seduta comincia alle 17,45.

ASCARI RACCAGNI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

Discussione della proposta di legge Riccio Stefano ed altri: Tutela dell'avviamento commerciale e disciplina delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività economiche professionali (528).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Riccio Stefano, La

Loggia, Degan, Erminero, Allegri, Caroli, Grassi Bertazzi, Salvi, Padula, Bianchi Fortunato e Mammi: «Tutela dell'avviamento commerciale e disciplina delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività economiche e professionali».

L'onorevole La Loggia ha facoltà di svolgere la relazione.

LA LOGGIA, *Relatore*. I colleghi ricordano che svolsi a suo tempo una sia pur breve relazione sulla proposta di legge, quando la Commissione decise di affidare al Comitato ristretto l'elaborazione di un nuovo testo, che è quello oggi in discussione. Il dibattito subì però un arresto perché, quando ci accingemmo a discutere questo nuovo articolato, venne da alcune parti politiche proposta la questione di una possibile rimessione in Assemblea del provvedimento di legge e comunque del ritiro del consenso dato perché lo stesso si discutesse in sede legislativa. Questa battuta d'arresto è stata ora superata con la ripetuta assegnazione del provvedimento alla nostra Commissione in sede legislativa. Mi limiterò pertanto oggi a sottolineare i punti fondamentali del testo elaborato dal Comitato ristretto, richiamandomi per il resto a quanto detto nella relazione già svolta.

La proposta di legge era stata formulata nella precedente legislatura, e concerneva la disciplina dell'avviamento commer-

ziale; il testo in discussione ha per oggetto la disciplina delle locazioni degli immobili urbani destinati ad usi non abitativi (attività economiche, commerciali, professionali, eccetera). Il primo problema relativo a questa complessa materia (e quindi discusso anche fuori del Parlamento, per i numerosi interessi coinvolti nel provvedimento) fu quello se estendere l'efficacia delle disposizioni a tutte le attività contemplate nella proposta di legge Riccio Stefano ed altri o se restringere quest'ambito. Il Comitato ristretto ritenne che la legge dovesse riferirsi a tutte le attività commerciali, industriali ed artigianali.

Si è in proposito osservato che basterebbe indicare le attività commerciali, dal momento che nel codice civile risultano definite le attività che s'intendono come attività commerciali: ma questo è un rilievo che attiene piuttosto alla perfezione formale della legge che non al suo contenuto sostanziale. Si è anche contestato che la materia potesse riferirsi alle attività professionali, rilevandosi che queste ultime andrebbero trattate diversamente. Si è discusso della durata, più o meno lunga, del periodo minimo di locazione, se la durata stessa dovesse differenziarsi per gli immobili adibiti all'esercizio di attività industriali e commerciali in genere, e per quelli destinati ad attività alberghiere.

Il Comitato ristretto, risolvendo tutti questi vari quesiti, ha deciso di comprendere nel testo oggi in discussione tutte le attività già indicate dalla proposta di legge Riccio Stefano ed altri; ha stabilito che la durata minima del contratto di locazione sia di sette anni, per immobili adibiti alle attività di cui all'articolo 1, ma che essa non sia inferiore a nove anni nel caso di immobili destinati ad attività alberghiera. Tale distinzione è sembrata opportuna in base alla considerazione che le attività commerciali in genere non richiedono impianti con lunghi tempi di ammortamento, come sono quelli di cui si serve l'attività alberghiera.

Si è poi posto in evidenza il problema della durata: si è ritenuto che una così lunga continuità nel tempo (un minimo di sette o di nove anni, prorogabili) ammettesse qualche correttivo nell'interesse teorico delle parti, ma sostanziale di una delle due parti, cioè del proprietario, e che quindi fosse ammissibile un meccanismo di revisione del canone legato all'indice provinciale del costo della vita, con una se-

rie di garanzie introdotte dall'articolo 9. Si è anche espresso l'avviso che questo nuovo principio — contenuto nella precedente proposta di legge approvata dalla Camera ma non dal Senato per il sopravvenuto scioglimento del Parlamento — abbia la sua giustificazione nel fatto che si tratta non di immobili destinati ad uso abitativo, ma ad ospitare l'esercizio di attività economiche e professionali, cioè redditizie. Il bene-casa, infatti, costituisce una voce ineliminabile del bilancio familiare, e quindi deve essere tutelato in maniera particolare, non può essere lasciato alla mercé del libero mercato. Diversa è, invece, la posizione dell'inquilino che nel locale preso in affitto eserciti un'attività fonte del reddito: per un ordinato sviluppo delle attività economiche, professionali, commerciali e turistiche, in rapporto anche alla politica generale dello Stato, vi è l'esigenza di una pianificazione in materia a livello comunale, provinciale e regionale, con competenze ripartite tra questi enti locali, che interferiscono nell'assetto del territorio. Tale esigenza di programmazione postula un minimo di certezza della continuità dell'azienda commerciale, industriale o turistica ed anche dell'attività professionale, perché evidentemente a queste è collegato un determinato sistema di comunicazioni e di distribuzione dei servizi.

Le leggi emanate in materia stabiliscono una particolare disciplina di favore per queste aziende, con finanziamenti agevolati a medio termine od anche a lungo termine. Ora, sembra impossibile procedere ad un'ordinata pianificazione in questo settore, in un aggregato cittadino, provinciale o regionale, se non si consente, a chi deve programmare, un minimo di stabilità per ripartire anche le quote di ammortamento in un ragionevole arco di tempo. Ecco quindi per quali motivi abbiamo ritenuto di elaborare, per gli immobili adibiti all'esercizio di attività redditizie, una disciplina sostanzialmente diversa da quella relativa agli immobili destinati ad uso abitativo.

Debbo dire ancora che il principio dell'equo canone per alcune attività qui previste — sistema di determinazione obiettiva del canone — è già configurato per le attività alberghiere, per cui la legge vigente stabilisce che in alcuni casi si arrivi alla formulazione dell'equo canone stesso. Per questo, i due articoli che ho illustrato debbono essere esaminati in un unico con-

testo, perché l'uno è essenzialmente legato all'altro: non vi può essere una durata minima prorogabile se non vi è anche un minimo adeguamento del canone in tempi di notevole fluidità dei valori monetari, quali sono i nostri.

L'articolo 3 è consequenziale e prevede che il conduttore abbia diritto al rinnovo del contratto per una sola volta, stabilendo anche una disciplina differenziata per le attività alberghiere, in quanto questa materia ha sempre avuto una sua specifica regolamentazione in rapporto alla sua particolare natura ed all'accentuato interesse pubblico all'ordinato svolgimento dell'attività turistica, che ha dato luogo a suo tempo alla particolare procedura di rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività alberghiera, che tiene conto delle capacità del potenziale esercente, dato che la merce offerta su questo settore del mercato deve essere valida non soltanto all'interno del Paese ma anche all'estero e quindi deve corrispondere a determinate caratteristiche di serietà, di ordine, di disciplina.

Un altro problema affrontato dalla proposta di legge, e che ha trovato accoglimento anche nel testo predisposto dal Comitato ristretto, riguarda i miglioramenti. Infatti, il gestore di un'attività commerciale o industriale può perdere, in seguito a disdetta del contratto, la sua particolare posizione — sulla base di una legge che finora ha consentito molte contestazioni giudiziarie, ma mai la liquidazione effettiva dei danni — ma può anche trovarsi di fronte, per giunta, alla ripulsa da parte del proprietario di corrispondere l'indennità per i compensi apportati alla cosa locata. Si affermava, infatti, che i miglioramenti debbono essere preventivamente consentiti, perché normalmente non vi è obbligo di risarcimento. Si sono verificati, pertanto, dei casi limite per evitare i quali si è voluto fissare una normativa tendente a stabilire che i miglioramenti debbono essere calcolati secondo l'articolo 1592 del codice civile: tale disposizione, però, si applica soltanto quando i miglioramenti siano consentiti. Noi abbiamo stabilito che, quando si affittano locali per l'esercizio di questo tipo di attività, il consenso deve essere presunto, cioè l'uso a cui l'affittuario intende destinare l'immobile deve essere dichiarato nel contratto, per cui è stato chiarito che il consenso deve ritenersi implicito in questo tipo di contratto.

L'articolo 5 regola il vecchio problema del deposito cauzionale.

L'articolo 6 stabilisce ragionevoli e molto ponderate ipotesi di fine locazione per esigenze del proprietario, costituendo però una serie di garanzie e sanzioni per verificare se poi l'immobile sia destinato ad una delle funzioni idonee all'ottenuto rilascio.

L'articolo 7 prevede il diritto di prelazione del conduttore nel caso in cui il locatore intenda procedere a locazione dell'immobile a nuove condizioni.

L'articolo 8 prevede una differenziata disciplina per la fine della locazione di immobili adibiti all'esercizio di albergo, pensione e locanda, con un particolare riferimento alle regioni, province e comuni e alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

L'articolo 9 prevede sanzioni nel caso di mancata utilizzazione dell'immobile in conformità della disdetta.

L'articolo 10, che riguarda il compenso per la perdita dell'avviamento, viene a risolvere spinose vertenze dal momento che la legislazione vigente finiva col determinare un complesso di questioni dinanzi all'autorità giudiziaria. Interpretando anche l'orientamento della giurisprudenza, la presente disposizione di legge stabilisce che, allorché si verificano le condizioni stabilite dalla legge, tale compenso deve essere corrisposto in via automatica.

L'articolo 11 prevede il diritto di ritenzione.

L'articolo 12 regola la liquidazione del compenso per l'avviamento commerciale in caso di sublocazione.

L'articolo 13 riguarda la liquidazione del compenso per l'avviamento commerciale in caso di espropriazione.

L'articolo 14 prevede il diritto di prelazione del conduttore in caso di vendita. Si è voluto favorire l'accentrarsi nello stesso titolare della conduzione e della proprietà dell'immobile per consentire la stabilità dell'azienda.

L'articolo 15 riguarda le controversie.

L'articolo 16 prevede le nullità.

L'articolo 17 e l'articolo 18 riguardano le norme transitorie per i contratti di locazione in corso, compresi quelli in regime di proroga legale, e per quelli che abbiano giudizi pendenti. Ritengo comunque inutile trattare particolareggiatamente questa materia di cui parleremo esaminando gli articoli nel loro contenuto concreto.

VI LEGISLATURA — COMMISSIONE SPECIALE FITTI — SEDUTA DEL 16 DICEMBRE 1975

L'articolo 19 contiene disposizioni sul vincolo alberghiero e l'articolo 20 esclude che la legge che approveremo si applichi ai contratti aventi per oggetto aziende la cui attività di contratto diretto con il pubblico degli utenti o dei consumatori sia stata effettivamente esercitata anteriormente alla stipula del relativo contratto.

Queste sono le linee essenziali del provvedimento, sia pure sommariamente espresse a causa dei limiti di tempo molto ristretti.

Chiedo scusa ai colleghi per la sinteticità e la frammentarietà dell'esposizione ed auspico che nel corso dell'esame degli articoli possiamo trovare le opportune intese per mandare in porto questo travagliato provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

RICCIO STEFANO. Desidero ringraziare innanzi tutto l'onorevole La Loggia, non soltanto per la relazione che ci ha fornito oggi, ma per le fatiche che egli ha affrontato in sede di Comitato ristretto per arrivare a questo testo; desidero anche ringraziare il Governo e i colleghi tutti, ma soprattutto — lo metto tra virgolette — il nostro presidente, per l'impegno che tutti hanno dato alla preparazione di questo testo unificato.

Dopo aver compiuto questo dovere intendendo richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che non so se oggi questa proposta di legge, così come nasce dall'elaborazione del Comitato ristretto, possa essere ancora definita la regolazione o la disciplina dell'avviamento commerciale.

Pongo questo interrogativo perché questo testo unificato si compone di cinque parti. La prima riguarda la durata delle locazioni per immobili non destinati ad abitazione, stabiliamo cioè un minimo di durata per tali locazioni per ragioni sociali e per l'interesse collettivo. Gli articoli dall'uno al dieci sono dedicati a questo argomento che mi sembra importante perché indubbiamente realizza un concetto nuovo della Costituzione, secondo il quale la proprietà non deve essere considerata fredda e inutile, ma aperta alle esigenze della vita sociale.

La seconda parte, che va dall'articolo 11 all'articolo 15, riguarda invece propriamente l'avviamento commerciale.

La terza parte riguarda le competenze e le procedure fissando la competenza funzionale del pretore, in deroga alle norme di procedura civile, sempreché la controversia non superi le 50 mila lire.

Nella quarta parte sono previste le azioni di nullità e nell'ultima parte — che riguarda le norme transitorie — sono previste norme che concernono sia i contratti di locazione sia il vincolo alberghiero.

Perché ho fatto questo richiamo alla sistematica della legge? L'ho fatto per porre questo interrogativo: il fondamento giustificativo del minimo di durata della locazione qual è e qual è il fondamento dell'avviamento commerciale? Il primo è dato dalla creazione intorno all'azienda di un avviamento che si concretizza in una realtà economica, mentre il fondamento della durata della locazione è quello della determinazione di un rapporto relativo alla proprietà. La prima parte dell'articolo 1 a mio avviso deve essere estrapolato, in quanto sembrerebbe che solo quando vi è la possibilità della nascita dell'avviamento commerciale venga stabilita la durata della locazione.

Per un'azienda industriale complessa è necessario determinare anche il minimo della durata della locazione indipendentemente dal rapporto con gli utenti ed i consumatori? Penserei di sì.

L'espressione che vuol qualificare il fondamento dell'avviamento commerciale potrebbe andar bene dopo l'articolo 10 e non in questo articolo; ho ritenuto doveroso questo chiarimento per la miglior comprensione del sistema.

TODROS. Voglio fare alcune considerazioni preliminari senza ripetere tutte le argomentazioni di carattere generale che hanno indotto il gruppo comunista ad accedere all'esame di questa proposta di legge che ripete il risultato acquisito nella passata legislatura attraverso analoghe proposte di legge sintetizzate da un Comitato ristretto.

Le osservazioni che voglio fare permettono di individuare quali miglioramenti apportare agli articoli, quali dubbi togliere, quali vincoli stabilire per la proprietà privata che queste attività di interesse sociale ricevono attraverso il rapporto contrattuale.

La prima osservazione riguarda una mia doglianza, in quanto esaminiamo una materia che non è solo l'avviamento, cioè quella parte sostanziale della regolamenta-

VI LEGISLATURA — COMMISSIONE SPECIALE FITTI — SEDUTA DEL 16 DICEMBRE 1975

zione dei canoni d'affitto e dei contratti di locazione. Evidentemente nell'esame di questa materia dobbiamo muoverci lungo direttrici che ancora non conosciamo per la disciplina generale. Saremo così costretti, affrontando i temi della regolamentazione generale dei contratti e dei canoni, ad apportare una serie di modifiche, ma dovremo in ogni caso stare attenti a non creare dei precedenti che possano comunque influenzare e condizionare lo studio generale della materia.

Faccio, quindi, un rilievo critico al ritardo con cui il Parlamento viene ad occuparsi della materia della regolamentazione non giungendo finora ad una specifica proposta (son passati sei mesi per la proroga delle locazioni). Mi auguro che alla ripresa dei lavori siano ripresi i temi generali, così come era stato l'impegno preciso durante il dibattito sulla conversione in legge del decreto-legge di proroga.

Non voglio entrare nel merito degli articoli, perché una serie di problemi nascono dall'esame parziale di una materia così complessa che investe un campo di attività enorme, che ha una serie di sfumature diverse di socialità con dimensioni e compiti particolarmente complessi e differenziati e che « ad un certo momento » predetermina una situazione che in taluni casi è di giustizia, in quanto premia attività socialmente utili o, come dicevo prima, utili nel senso che ogni preferenza che si fa tra una gestione sociale della proprietà nei limiti previsti dalla Costituzione, necessariamente va esaminata.

Però, in alcuni casi, dato che ci inseriamo — ecco qui l'aspetto più complesso di questa materia — in un regime di uso della proprietà che è profondamente ingiusto e differenziato, perché nel tempo è stato regolato da successivi blocchi o sblocchi parziali eccetera, noi rischiamo di consolidare — nonostante che partiamo dal principio della socialità di certe attività — delle grosse ingiustizie nei confronti, soprattutto, di piccoli risparmiatori che nel tempo hanno investito i loro soldi in beni di carattere immobiliare. Dico questo non per difendere a tutti i costi certe rendite particolari, ma solo per arrivare nel paese ad un criterio uniforme di giustizia per tutti.

Un esempio di questa situazione, può venire dall'articolo 2 sul quale non concordiamo — e presenteremo al riguardo degli emendamenti ad cui partiamo da uno stato

di fatto esistente e diciamo che per ogni biennio scatta una indicizzazione. Questo potrebbe essere un criterio giusto se il punto di partenza fosse uniforme e tenesse conto dello stato di uso della proprietà privata, riferendolo a parametri oggettivi certi. Mi spiego con un esempio: consideriamo un negozio affittato prima della guerra e soggetto per tutto il periodo a successivi blocchi, modificati eventualmente da varie leggi; ebbene il proprietario si troverà in una diversa situazione rispetto ad altro proprietario di un identico bene — stessa strada, stesse dimensioni, stessa attrezzatura commerciale — il quale per cause diverse (cessazione di attività, rinnovamento del contratto, eccetera) abbia potuto affittare l'immobile ad un prezzo aggiornato. Si tratta di differenze notevole, non del doppio o del triplo, ma di quindici, venti volte tanto; il negozio sottoposto a vincolo e affittato a 50 mila lire al mese in una strada centrale di una grande città può essere situato a fianco di un altro negozio il cui affitto si aggiri intorno al milione al mese, nel caso in cui il proprietario abbia avuta la fortuna, o abbia potuto liberalizzare il suo bene, qualche volta anche interpretando estensivamente certe leggi che, a causa del loro eccessivo numero, non sempre possono essere attentamente controllate nella fase dell'applicazione.

Ecco perché mi sembra che voler procedere ad una indicizzazione di affitti così diversi fra loro non abbia alcun senso; infatti come è possibile concepire un regime di locazione e di equo canone, da cui tutti i beni dati in uso devono essere regolati, anche se con qualche differenza per le diverse categorie di uso, se prima non viene stabilito un principio generale?

Ho voluto fare questo esempio perché mi è sembrato quello più evidente per indicare sia le carenze di questo provvedimento, sia la mancanza di una normativa di carattere generale. Siamo perciò di fronte ad una proposta di legge necessaria — per le questioni che sono state discusse a suo tempo e sulle quali il gruppo comunista già si è espresso, così che non mi vedo costretto a ripetere i motivi per cui noi abbiamo acceduto a questo esame — ma che risente della mancanza di un quadro generale. Potrei, a questo proposito, citare tutta una serie di altri articoli, ma ve li risparmio, riservandomi un discorso più puntuale al momento in cui passeremo all'esame dell'articolato.

Vorrei soltanto soffermarmi brevemente sulla questione dei miglioramenti, alla quale ha accennato nel corso della sua relazione l'onorevole La Loggia, che è un profondo conoscitore ed esperto di questa materia. Sono d'accordo che ad un certo momento questi miglioramenti abbiano un consenso presunto che nel passato, attraverso l'applicazione del codice civile, era totalmente o parzialmente negato; però riterrai più opportuno precisare che essi vadano individuati nella parte che è veramente indispensabile alla conduzione e allo svolgimento di una certa attività e separati dai miglioramenti non indispensabili, altrimenti rischiamo di far pagare al proprietario anche quei miglioramenti voluttuari che non sono determinanti per un certo tipo di attività e che il successivo conduttore potrebbe anche non recepire.

Un altro problema riguarda l'articolo 13, dove — a mio avviso — nel Comitato ristretto ce la siamo cavata un po' semplicisticamente. Noi infatti, con il disegno di legge la cui discussione inizia domani mattina presso la Commissione lavori pubblici, stiamo andando verso un regime di concessione, il quale stabilisce tutta una serie di importanti innovazioni e di vincoli sui contenuti e sull'utilizzo della proprietà privata, pur non intaccandola in linea di principio. Nello stesso tempo la legge n. 865, che ha modificato la legge generale sugli espropri, con l'articolo 16 ha eliminato il vecchio sistema del riferimento dell'indennità di esproprio al valore venale del bene, introducendo, anche per il patrimonio esistente, l'indicazione di tabelle di indennità che sono notevolmente inferiori al valore venale. Le uniche eccezioni riguardano i contadini, i coltivatori diretti, per i quali l'indennità viene raddoppiata; si è introdotto, in definitiva, il principio nuovo di un avviamento di tipo particolare.

C'è tutta una serie di altri discorsi su questo terreno.

Ci sono nel disegno di legge governativo delle proposte di modifiche di questo organismo: le esamineremo a suo tempo, ed io non entro nel merito di questo argomento che è di più specifica competenza della Commissione lavori pubblici, anche se può essere interessante per tutti i parlamentari.

Ma qui noi fissiamo una disposizione di cui non si sa come avverrà l'attuazione. Infatti, il proprietario il cui immobile vie-

ne espropriato si lamenta perché l'indennità di esproprio non è più relativa al valore venale, ma è molto bassa: si tratta in effetti di un valore giusto, in quanto l'immobile viene valutato non in base ai valori di mercato, che comprendono le rendite, ma fondamentalmente in base alla sua composizione fisica, per così dire e tenendo conto della sua vetustà, obsolescenza, dei tempi di utilizzo, e così via. Noi abbiamo deciso in questo senso per eliminare le rendite parassitarie, che la collettività ha formato, e che non sono oggetto di lavoro del proprietario dei beni. Il proprietario dunque riceve poche lire di indennità di esproprio e quindi non può pagare lui l'avviamento commerciale, perché altrimenti dovrebbe pagare forse di più di quanto riceve. Chi pagherà dunque questo avviamento? L'ente espropriante? Ma allora dovremmo dar vita ad una norma molto articolata, ed è anche il caso di considerare se è bene farla, dal momento che essa modificherebbe i principi di carattere generale di una legge che tratta questa materia. E non possiamo introdurre nel presente testo una disposizione del genere, cavandocela con tre righe, mentre, quando si è trattato di discutere un problema analogo circa la legge n. 865, abbiamo aperto un dibattito nazionale su questa materia. Posto dunque che l'avviamento commerciale non può pagarlo il proprietario — perché nessuno potrebbe pensare di penalizzarlo sino al punto di impedirgli, praticamente, di godere i pochi soldi dell'indennità di esproprio — l'onere ricadrebbe sulla collettività, sul comune o sulla provincia che espropria, sull'ente pubblico che richiede quel determinato terreno per realizzare una certa attività. È una questione che occorre esaminare molto attentamente.

All'articolo 1 si dovrebbero menzionare anche le « attività di carattere sociale, sindacale, ricreativo e culturale ». Circa le attività industriali e commerciali, non si fa distinzione tra commercio al minuto e grandi magazzini. Ciò, ad un certo punto, può significare un carico eccessivo sulla collettività, dato che abbiamo esteso il campo a tutta una serie di soggetti, e quindi l'impedimento, per la medesima, di portare a termine opere necessarie. Mi spiego con un esempio. Ci sono città in cui la maggioranza delle attività industriali, artigianali e commerciali nei vecchi centri e nella semiperiferia sono localizzate in vecchi, bassi fabbricati esistenti, che non si

sono trasformati nell'ambito dell'edilizia nuova. Essi costituiscono una riserva per fornire alla città quel minimo di aree per i servizi che la città stessa non è riuscita ad avere, dopo lo sviluppo del passato. Se in questi fabbricati è stato collocato un grande magazzino, magari di certi gruppi industriali italiani, e se arriviamo a corrispondere ad esso una cifra cospicua per l'indennità di esproprio, rischiamo ovviamente di impedire al comune di procedere all'espropriazione.

Dato che siamo di fronte ad un provvedimento transitorio, che dovrà in seguito essere esaminato, per un completamento, bisogna intanto che all'articolo 1 individuino un minimo di intervento, senza generalizzare per tutti i tipi di attività commerciale e industriale. Occorre poi esaminare, in relazione ad altri articoli (2, 13, eccetera), questi aspetti che ho voluto solo citare come particolari (ce ne sarebbero anche altri), per ribadire la tesi della necessità di procedere su questa materia tramite leggi generali, capaci di dare al paese un indirizzo nuovo circa l'uso della proprietà edilizia esistente.

Da tempo sostengo (e questa tesi è ormai condivisa dai settori avanzati di tutte le forze politiche) che la crisi economica, politica e sociale del nostro paese è una conseguenza del meccanismo di sviluppo del passato, e che, per avviare un processo di recupero attraverso meccanismi diversi è necessario sciogliere alcuni nodi fondamentali. Lasciando da parte i problemi non di competenza di questa Commissione, penso che le due questioni fondamentali da risolvere — per un diverso assetto del territorio, coerente con una linea di sviluppo che rimedi i mali del passato e la crescita distorta, cosiddetta spontanea, del nostro paese — siano quelle relative al regime d'uso dei suoli, e al regime d'uso dei beni del patrimonio edilizio esistente, a tutti i livelli: si tratta di due problemi intimamente collegati, in quanto l'uno incide sull'altro. Senza definirli, non riusciremo, ripeto, a mettere in moto un meccanismo di recupero urbano, che significhi tutto un diverso modo di vivere nelle nostre città e quindi nella società.

Questa mattina ho assistito al convegno sui centri storici, indetto dal ministero dei lavori pubblici in questi giorni. La preservazione dei centri storici viene ormai interpretata dagli urbanisti, dalle forze politiche e culturali, come recupero del pa-

trimonio edilizio esistente, senza cristallizzare il centro storico in una parte specifica della città, in quanto ormai i rapporti interni della città sono tali, da considerare la necessità di esaminare interi aggregati urbani delle città stesse, con le varie relazioni che essi determinano. Ora da questo, come da tutti gli altri convegni del genere, emerge che nel nostro paese si è rischiato il fallimento dell'intervento per un recupero del patrimonio edilizio urbano, proprio per la mancata soluzione di quei due problemi fondamentali cui ho accennato prima.

Com'è possibile pensare di contrattare con il privato, attraverso il progetto di concessioni che si sta esaminando, di convenzionare il livello del prezzo di vendita o di affitto di un bene ristrutturato nel centro storico, se contemporaneamente questo stesso criterio non viene esteso, generalizzato a tutti i beni usati nella città? Pensare che, nel nostro regime economico, un'isola di cento alloggi resista ad un mercato non disciplinato di dieci, centomila immobili è un'illusione! Così come è una illusione tutto il contenuto del recupero urbano, degli interventi di ristrutturazione che non provochino processi speculativi, qualora non si pervenga all'elaborazione di leggi di natura generale, che regolino in modo nuovo l'uso della proprietà degli immobili esistenti e, nello stesso tempo, l'uso delle aree su cui questa proprietà si regge, che diventano parte determinante della formazione del prezzo globale di questi edifici.

Se non ci rendiamo conto di questa esigenza, limitandoci a varare la proposta di legge in discussione, potremo forse tranquillizzare alcune decine di migliaia di commercianti, ma non risolveremo il problema di fondo, continuando a perpetrare una enorme ingiustizia perché non abbiamo la forza, il coraggio la volontà politica di predisporre provvedimenti di ordine generale su questa materia. Non possiamo permettere il sussistere delle grosse sperequazioni e dei trattamenti differenziati esistenti in questo settore, perché la società richiede un sacrificio, una considerazione della funzione sociale svolta dal conduttore di attività commerciali o industriali rispetto ad una proprietà vecchia, già ammortizzata. Dobbiamo quindi introdurre riforme ampie per annullare le ingiustizie insite nel sistema del blocco e nel sistema dell'uso delle aree. Su tale argo-

VI LEGISLATURA — COMMISSIONE SPECIALE FITTI — SEDUTA DEL 16 DICEMBRE 1975

mento esiste la sentenza della Corte costituzionale n. 55 relativa ai vincoli urbanistici, e base delle sentenze che la Corte sta emanando contro la legge n. 865. In quella sentenza, la Corte afferma che, poiché gli articoli 41 e 44 della Costituzione stabiliscono la finalità sociale della proprietà privata, il legislatore può anche varare leggi di taglio di certi valori artificiali che la proprietà privata ha assunto, spingendo perfino la possibilità di diniego di tali valori alla inedificabilità di certe aree. Ma un sistema informato a tali criteri deve avere carattere generale, altrimenti le diversità di trattamento non potrebbero essere corrette.

A mio avviso, quindi, dobbiamo cercare di apportare alcune modifiche al provvedimento in questo senso, per evitare grosse sorprese (apertura di contenzioso, malcontento generalizzato) e per non legiferare in modo incompleto, non rispondente ai bisogni del paese di oggi.

Chiedo scusa per le mie digressioni, ma mi sembrava necessario illustrare alcune proposte di modifica che riteniamo idonee ad eliminare, almeno parzialmente, gli inconvenienti che ho indicato.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Desidero precisare — essendo stato chiamato in causa il mio impegno, nei con-

fronti della richiesta, ormai generale, di una nuova disciplina in materia di locazione di immobili urbani — che io non sono rimasto inerte. Spetta ora al Governo pronunciarsi: rendo comunque noto che è stato predisposto uno schema di disegno di legge, che è ora in fase di concerto ministeriale. Nel caso in cui la presentazione alle Camere di questo provvedimento subisse dei ritardi, mi farò carico di presentare, alla ripresa dei lavori, una proposta di legge (per la quale ho già preso gli opportuni contatti) che tenga conto di queste istanze. Ho quindi mantenuto i miei impegni nei confronti della Commissione in questo senso. Penso che, senza alcun dubbio, alla ripresa dei nostri lavori si potrà avviare concretamente la soluzione di questo importante problema, tenendo conto anche di altre proposte di legge, alcune solo annunciate, altre già presentate.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 19.

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI**

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO