

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1395}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLUCCI, SANGALLI, MASSARI, ANIASI, FERRARI SILVESTRO, BIANCHINI, BALZAMO, LO BELLO, SEPPIA, MARZO, PILLITTERI, COLZI, PIRO, ALAGNA, ROSSATTINI, RAVASIO, ASTORI, LODIGIANI, PIERMARTINI, SAVIO, ORSE-
NIGO, DELL'UNTO, SACCONI, DIGLIO, ROSINI, REBULLA,
RUBINO, AMODEO, MUNDO, FERRARINI, TRAPPOLI, FAL-
CIER, AZZOLINI, BIANCHI di LAVAGNA, RIGHI, VISCARDI,
NICOTRA, RUSSO RAFFAELE**

Presentata l'8 marzo 1984

**Modifiche ed integrazioni alla legge 27 luglio 1978, n. 392,
concernenti le locazioni di immobili adibiti ad uso diverso
dall'abitazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, avrebbe dovuto attuare, nell'intenzione del legislatore, il definitivo passaggio dal precedente regime vincolistico al normale regime di libero mercato di quei contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso dall'abitativo soggetti per anni a proroghe legali.

Tale norma, si è, però, subito rivelata inidonea allo scopo, tanto che agli inizi del 1982 il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge n. 94, disponendo una nuova proroga per due anni, con forti

aumenti di canone, e rimandando così di due anni la risoluzione del problema, che oggi esplose di nuovo in tutta la sua gravità.

Ai sensi, infatti, delle disposizioni dell'articolo 15-bis della citata legge 25 marzo 1982, n. 94, dal prossimo mese di luglio cominceranno a scadere i contratti soggetti a proroga stipulati prima del 31 dicembre 1964.

Per meglio comprendere le dimensioni del problema, si riportano alcuni dati desunti dal censimento ISTAT del 1981 e dalla relazione governativa sull'applicazio-

ne della nuova legge sulle locazioni, presentata al Senato dai ministri Morlino e Compagna nel 1980.

Il 65 per cento degli oltre 2.750.000 esercenti attività commerciali ed artigiane svolge la propria attività in locali in affitto, ed il 65 per cento di questi ha contratti soggetti a proroga. Ciò vuol dire che oltre 1.300.000 esercenti attività artigiane e commerciali — senza contare gli industriali e gli studi professionali — sono interessati alle prossime scadenze.

A rendere ancora più grave il problema, concorre anche la dislocazione territoriale degli esercizi commerciali e artigiani. Il 45 per cento è situato nei centri storici, ed il 32 per cento nelle zone limitrofe. L'indisponibilità fisica di altri locali in zona pone le parti interessate al rinnovo del contratto in posizione di forte squilibrio. Il conduttore è, infatti, costretto ad accettare le proposte della controparte, pena l'espulsione dal mercato: la maggior parte degli esercenti attività artigiane e commerciali si dichiara, infatti, costretta a chiudere l'esercizio nell'eventualità di uno sfratto.

La stessa relazione governativa del 1980 affermava, del resto, che « l'alta percentuale di coloro che si sono dichiarati intenzionati a chiudere l'esercizio nell'eventualità di uno sfratto porta a riflettere sulla precarietà in cui si trova una certa parte della struttura commerciale ed artigianale, che sarebbe messa in grave difficoltà passando ad un regime di libero mercato, così come la mobilità sul territorio comporterebbe la perdita di quella rete estremamente personalizzata di clientela che rappresenta una condizione necessaria di sopravvivenza ».

Di fronte ad un mercato che offre locali in locazione e in vendita a prezzi inaccessibili, perché gonfiati da situazioni contingenti ed artificiali, i lavoratori autonomi verranno a trovarsi senza difesa di fronte all'alternativa di pagare somme che essi non possono attingere dal proprio risparmio o di venire estromessi dai locali ove si svolge l'attività che costituisce l'u-

nico mezzo di sostentamento per sé e per la famiglia.

— Ciò non vuol dire, però, che si debbano trascurare le legittime aspettative dei proprietari. Si tratta, quindi, di limitare la facoltà del locatore di non rinnovare i contratti in scadenza ai soli casi in cui abbia necessità di ottenere la disponibilità dei locali.

La necessità del locatore è, infatti, certamente, un motivo socialmente apprezzabile e tale da giustificare il sacrificio dell'interesse del conduttore alla continuazione del rapporto.

Ma la necessità che legittima il locatore a non rinnovare il contratto deve riguardare esclusivamente il locatore stesso, il coniuge o i parenti in linea retta entro il primo grado, e deve essere limitata all'originario locatore, e non essere, invece, estesa anche ai successivi acquirenti dell'immobile. Questi non potranno impedire per alcun motivo il rinnovo del contratto alla prima scadenza contrattuale successiva alla data di trascrizione del titolo di acquisto.

In conseguenza di quanto premesso, la presente proposta di legge è diretta ad apportare all'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, le modifiche e le integrazioni atte ad assicurare una sufficiente stabilità alle gestioni aziendali, anche « nel pubblico interesse » come ha avuto recentemente modo di ribadire la Corte costituzionale nella sentenza n. 300 del 5 ottobre 1983. La stessa Corte costituzionale, in una precedente sentenza — la n. 73 del giugno 1976 — relativa appunto alle locazioni commerciali ed artigiane, aveva testualmente affermato: « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (articolo 42, secondo comma) »; né sembra possibile contestare che quasi dovunque, nei più diversi ordinamenti giuridici, si viene affermando gradatamente la tendenza ad attribuire un particolare valore ed una maggiore

protezione alle attività produttive, che non al godimento di beni già esistenti.

Onde raggiungere i predetti scopi, l'articolo 1 della proposta di legge prevede che, alle scadenze delle proroghe in corso, il conduttore abbia diritto al rinnovo del contratto per i periodi di cui all'articolo 27 della citata legge 27 luglio 1978, n. 392, fatti salvi i casi di necessità del locatore indicati nell'articolo 29: uso dell'immobile per abitazione o per attività economica propria o per sé, il coniuge, o per i parenti in linea retta entro il primo grado, demolizione o ristrutturazione dell'immobile.

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

In caso contrario, la disdetta è nulla, ed il contratto si rinnova per il periodo di cui si è detto. Onde rendere materialmente possibile al locatore l'invio della tempestiva disdetta in parola, è necessario prorogare di un anno le scadenze della prima fascia di contratti soggetti a proroga, quelli, cioè, stipulati prima del 31 dicembre 1964.

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

L'introduzione di questa nuova norma è finalizzata alla tutela ed alla valorizzazione dei centri storici, e vuole impedire che l'insediamento in queste zone di ban-

che, enti pubblici, assicurazioni o altre imprese economicamente in grado di corrispondere anche canoni di mera speculazione, spesso richiesti dalla proprietà, snaturi l'aspetto urbanistico, a danno di certe attività commerciali ed artigianali, che con la loro lunga tradizione rappresentano secoli di storia e di cultura.

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

L'articolo 2 è diretto alla determinazione del canone di rinnovo. Ciò si rende necessario sia perché i forti aumenti percentuali previsti dalla citata legge 25 marzo 1982, n. 94, hanno dato vita, in molti casi, ad effetti distorsivi, portando a quadruplicare in pochi anni il canone di locazione, sia anche perché, per quanto esposto in premessa, le richieste dei locatori raggiungono spesso livelli tali da potersi definire di pura speculazione, e non già di remunerazione del capitale investito.

Il sistema proposto comporta, per i contratti soggetti a proroga, un recupero del valore monetario dei canoni, più specificatamente:

per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1973, il canone di rinnovo viene calcolato maggiorando il canone corrisposto a tale data dalla variazione dell'indice costo-vita verificatasi tra il 1° gennaio 1974 e la data di rinnovo del contratto;

per i contratti successivi al 1973 il nuovo canone è calcolato maggiorando quello iniziale stabilito dalle parti del 50 per cento della variazione dell'indice costo-vita verificatasi tra la data di stipula del contratto e quella di rinnovo.

In riferimento alla data del 31 dicembre 1973 si impone nella considerazione del fatto che, fino a tale periodo, i canoni di locazione relativi agli immobili adibiti ad uso non abitativo sono stati assoggettati ad aumenti periodici, mentre, a partire da tale anno, è stato disposto il divieto assoluto di aumento dei canoni.

Per i contratti non soggetti a proroga, il canone di rinnovo coincide con l'ultimo canone corrisposto. Ciò sia perché i canoni di questi contratti hanno conservato il loro valore monetario, attraverso successivi aggiornamenti legati al costo della vita, sia anche per attenuare progressivamente l'eccessivo dislivello esistente tra canoni vecchi e canoni nuovi, che è, poi, uno degli obiettivi fondamentali della legge 27 luglio 1978, n. 392.

I contratti così rinnovati saranno sottoposti alla disciplina organica dettata dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, per i contratti stipulati dopo il 31 luglio 1978, salvo la possibilità di aggiornare annualmente il canone nella misura del 75 per cento della variazione dell'indice del costo-vita verificatasi nell'anno precedente.

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

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

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

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

Da una indagine condotta presso le aziende predette risulta che i contratti di locazione contenenti clausole di indicizzazione comportano attualmente la corresponsione di canoni per 30 miliardi, che salirebbero a 50 miliardi a seguito dell'applicazione delle clausole di indicizzazione. A ciò si aggiungano le somme arretrate dovute per il mancato pagamento annuale degli aumenti per il periodo dal 1973 ad oggi.

Si tratterebbe, per le aziende, di un carico aggiuntivo di rilevante entità e, soprattutto, non previsto dai bilanci delle stesse. Né può trascurarsi l'incidenza che tale aggravio di costi produrrebbe sui beni commercializzati e, quindi, sul processo inflazionistico.

L'articolo 4 prevede l'applicabilità delle disposizioni in esame anche ai giudizi in corso, al fine di garantire una uniformità di trattamento a tutte le imprese.

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

L'articolo 5 è diretto a frenare l'abuso che spesso si è fatto della necessità del locatore, limitando, anzitutto, questa necessità al locatore stesso, al coniuge ed ai parenti in linea retta entro il primo grado; ed impedendo che l'eventuale acquirente dell'immobile possa non rinnovare il contratto alla prima scadenza successiva alla data di trascrizione del titolo di acquisto.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

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

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

Ai fini di cui al comma precedente il locatore, a pena di decadenza, deve rendere noto al conduttore la necessità di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento da inviarsi almeno sei mesi prima della scadenza del contratto.

A tal fine è ulteriormente prorogata di un anno la scadenza di cui alla lettera *a*) dell'articolo 67 e successive modificazioni. Per il periodo di ulteriore durata del contratto il canone è aggiornato nella misura del 75 per cento della variazione del costo vita verificatasi nell'anno precedente.

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

Qualora la disdetta sia fondata sui motivi indicati nelle lettere *a*) e *b*) del primo comma e nell'ultimo periodo del secondo comma dell'articolo 29, la comunicazione deve specificare, a pena di nullità, le ge-

neralità del soggetto per il quale viene richiesta la disponibilità dell'immobile, nonché, nell'ipotesi di cui alla precedente lettera *b*), il tipo di attività che si intende esercitare, e, qualora trattasi di attività commerciale al dettaglio, la specializzazione merceologica.

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

L'esecuzione del provvedimento di rilascio, qualora questo sia fondato sui motivi di cui alla lettera *b*) dell'articolo 29, oltreché alla corresponsione dell'indennità di cui al precedente sesto comma, è subordinata, ai fini della conservazione e della valorizzazione dei centri storici, anche alla dichiarazione del comune che la nuova attività sia compatibile con il contesto urbanistico, storico, culturale, ambientale in cui si inserisce.

L'obbligo del rinnovo dei contratti di cui al primo comma non ricorre quando il conduttore abbia comunicato al locatore che non intende rinnovare la locazione e nei casi di cessazione del rapporto per inadempimento o recesso del conduttore o qualora sia in corso una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1944, n. 267, e successive modificazioni a carico del conduttore »

ART. 2.

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

« ART. 69-bis. Il canone dovuto per il rinnovo dei contratti soggetti a proroga è determinato secondo le seguenti modalità:

a) per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1973, rivalutando il ca-

none corrisposto al 31 dicembre 1973 sulla base del 100 per cento delle variazioni, accertate dall'ISTAT, dell'indice del costo della vita, registratesi tra il 1° gennaio 1974 e la data del rinnovo del contratto ai sensi dell'articolo precedente;

b) per i contratti stipulati successivamente al 31 dicembre 1973, rivalutando il canone iniziale contrattato dalle parti, sulla base del 50 per cento delle variazioni, accertate dall'ISTAT, dell'indice del costo della vita registratesi nel periodo compreso tra la data di stipula del contratto e quella di rinnovo dello stesso ai sensi dell'articolo precedente.

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

Per i contratti non soggetti a proroga il canone di rinnovo è pari all'ultimo canone corrisposto.

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

ART. 3.

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

ART. 4.

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

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

Ai contratti di cui all'articolo 42 della legge 27 luglio 1978, n. 392, si applicano le disposizioni degli articoli 69 e 69-bis della stessa legge.

Ai fini di cui al terzo comma dell'articolo 27 della citata legge, si ha locazione di immobile, e non affitto d'azienda, in tutti i casi in cui l'attività alberghiera sia iniziata dal conduttore.

ART. 5.

Le lettere *a)* e *b)* del primo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, sono sostituite dalle seguenti:

« *a)* adibire l'immobile ad abitazione propria del coniuge o dei parenti, entro il primo grado in linea retta;

b) adibire l'immobile all'esercizio, in proprio o da parte del coniuge o dei parenti entro il primo grado in linea retta, di una delle attività indicate nell'articolo 27 o, se si tratta di pubbliche amministrazioni, enti pubblici o di diritto pubblico, all'esercizio di attività tendenti al conseguimento delle loro finalità istituzionali ».