

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1999}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BONETTI, RIGHI, BONALUMI, BONFERRONI, CACCIA,
FALCIER, GARAVAGLIA, MELELEO, RAVASIO, ROSINI,
ROSSATTINI, SAVIO, STEGAGNINI**

Presentata il 1° agosto 1984

Norme concernenti le locazioni di immobili ad uso diverso da quello abitativo

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 392 del 1978, relativa alla disciplina sulle locazioni, per quanto concerne i locali adibiti ad uso diverso da quello abitativo (cosiddette locazioni commerciali), lascia la determinazione del canone alla libera pattuizione fra le parti. Al riguardo la stessa disciplina, al fine di prevenire uno stravolgimento repentino del mercato edilizio dovuto al passaggio immediato da un regime di canoni bloccati a canoni di libero mercato, ha differito nel tempo l'applicazione delle norme relative alla misura dei canoni ed alla durata dei contratti.

Per effetto di tali disposizioni, che sono state già modificate dal noto decreto Nicolazzi-*bis* del 1982 (legge n. 94 del 1982) e dalla recente legge n. 377 del 1984, i primi contratti di locazione, già soggetti a proroga, verranno a scadere a partire dal 31 dicembre 1984; sono

gravi le ripercussioni che la scadenza del periodo transitorio e quindi la liberalizzazione delle locazioni provocheranno a carico delle imprese artigiane: queste ultime, infatti, potrebbero essere sottoposte ad oneri decisamente insostenibili rispetto alla dimensione economico-produttiva in cui operano e verrebbero anche costrette ad uscire dal mercato con incommensurabile pregiudizio per l'occupazione nel settore.

Tali considerazioni vengono ampiamente confortate da una recente indagine ministeriale, confermata da una ricerca del CENSIS; da essa emerge che una percentuale prossima al 20 per cento degli operatori artigiani rinuncerebbe addirittura a proseguire l'attività di fronte a sfratti o a richieste di canoni di affitto troppo elevati. Ma questo rappresenta il danno emergente: nella realtà l'emarginazione degli operatori del settore dai centri storici po-

trebbe infliggere un colpo gravissimo non solo alla sopravvivenza dei laboratori artigiani ma anche al mantenimento del fascino vivificante dei centri storici e urbani e della loro stessa natura a misura d'uomo.

Ma l'indagine suddetta coglie un altro aspetto di fondo: la distribuzione capillare dei laboratori espone le aziende artigiane ad immediate ripercussioni per ogni sia pur minima variazione degli equilibri di mercato raggiunti. Oltre il 60 per cento della categoria si è dimostrato favorevole ad inserire la determinazione del canone in meccanismi oggettivi e un buon 30 per cento si è manifestato comunque favorevole ad un meccanismo che non sia discrezionale alle parti. Dalla ricerca emergono altri due valori percentuali: da un lato il fatto che il 50 per cento della categoria non possa evitare di trasmettere sui prezzi gli aumenti subiti, dall'altro che circa il 60 per cento ritenga decisamente insufficienti i sei anni di durata del contratto (con un 34 per cento favorevole a durate superiori ai 10 anni).

Tale realtà, dai contenuti decisamente critici, si pone in stridente contrasto con quanto espressamente dichiarato dalla relazione ministeriale al disegno di legge sull'equo canone. In essa si leggeva che « ... Le locazioni commerciali vengono nella grande maggioranza svolte in locali tenuti in affitto ed è perciò indispensabile, nell'interesse stesso della collettività, che i relativi contratti di locazione siano strutturati in modo da garantire sicurezza ai singoli operatori anche ai fini di un generale progresso dell'economia nazionale ».

Occorre, pertanto, senza rinnegare le scelte di fondo effettuate con la legge n. 392 del 1978, individuare le possibili ipotesi di riforma dell'attuale normativa che consentano di contemperare i diritti dei conduttori e dei proprietari, nel rispetto dei principi istituzionali relativi alla funzione sociale della proprietà (articolo 42, secondo comma, della Costituzione).

A tale proposito nella situazione contingente si tratta di verificare quali limiti di proroga risultino più opportuni e rispondenti alle esigenze tanto dei locatori quan-

to dei conduttori artigiani; la proroga in questione si impone non solo in rapporto all'esigenza di mettere a punto un sistema di determinazione del canone da preordinarsi in base a parametri oggettivi, ma anche al fine di elaborare una modifica alla disciplina attuale, nel rispetto dei principi di organicità e continuità legislativa.

Considerato che le attuali scadenze dei contratti di locazione soggetti alle proroghe delle norme vigenti risultano scaglionate nel corso di tre anni a seconda del periodo di stipula, si deve evidenziare, in primo luogo, l'esigenza di unificare tutte le scadenze contrattuali ad un termine unico che può individuarsi nel luglio 1986. In tal senso la situazione contingente verrebbe affrontata predisponendo una inevitabile proroga degli attuali contratti rispettivamente di due anni per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1964 (che comincerebbero a scadere dal prossimo luglio) e di un anno per quelli stipulati fra il 1° gennaio 1965 ed il 31 dicembre 1973 (che verrebbero a scadenza dal luglio 1985).

L'unificazione dei termini di scadenza potrebbe rispondere, così, a due finalità fondamentali: quella di prevenire una situazione caotica dovuta allo stillicidio continuo delle scadenze contrattuali scaglionate con le inevitabili difficoltà interpretative e di attuazione, e, soprattutto, quella di garantire condizioni di chiarezza e continuità legislativa.

Tale unificazione, per motivi di ordine equitativo, si accompagnerebbe ad una rivalutazione dei canoni di locazione secondo le seguenti modalità:

a) contratti anteriori al 31 dicembre 1964: aumento fino al 70 per cento del canone per il primo anno di ulteriore proroga (luglio 1984-giugno 1985) ed aggiornamento entro il 75 per cento dell'indice ISTAT per il secondo anno di proroga (luglio 1985-giugno 1986);

b) contratti fra il 1° gennaio 1965 e il 31 dicembre 1973: aumento del canone fino al 20 per cento del canone per l'ulteriore anno di proroga (dal luglio 1985

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

— scadenza prevista per questo scaglione di contratti dall'attuale legge n. 94 del 1982, Nicolazzi-bis — al giugno 1986);

c) contratti stipulati dal 1974 in avanti: nessuna variazione (questo terzo scaglione è già prorogato dalla Nicolazzi-bis al giugno 1986).

La disciplina indicata verrebbe, inoltre, opportunamente integrata da un apposito diritto di rinnovo del contratto di locazione da parte del conduttore alla scadenza del periodo transitorio (luglio 1986); un diritto giustificato dall'esigenza di garantire una maggiore tutela nei confronti delle attività produttive, che non potrebbe essere esercitato nelle sole ipotesi di una effettiva necessità del locatore: uso dell'immobile per abitazione propria o dei parenti più stretti per l'esercizio dell'attività, demolizione o ristrutturazione dell'immobile.

La presente proposta prevede, per altro, alcune modalità relative alla determinazione del canone di rinnovo. Ciò si rende necessario sia perché i forti aumenti percentuali previsti dalla citata legge numero 94 del 1982 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 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.

I contratti così rinnovati saranno sottoposti alla disciplina organica dettata dalla legge 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 della vita verificatasi nell'anno precedente.

Oltre alle modifiche illustrate, sempre sul piano delle norme di carattere transitorio appare indispensabile affrontare il discorso delle clausole di indicizzazione dirette a compensare gli effetti della svalutazione monetaria apposte nei contratti di locazione non soggetti a proroga dal 1973 in avanti. In quell'anno, infatti, un provvedimento di legge relativo alla proroga delle locazioni in corso aveva disposto in via di principio che ogni clausola di adeguamento dei canoni diretta a compensare eventuali effetti di svalutazione monetaria sarebbe stata inefficace.

Come noto, la Cassazione con recenti sentenze del 1981 ha ritenuto che tali clausole sono, per contro, valide nei confronti della categoria dei contratti più recenti non soggetti a proroga: ovviamente i proprietari, sulla base di dette sentenze, hanno richiesto le maggiori somme che risultano dall'applicazione delle clausole di indicizzazione, pretendendo, altresì, la corresponsione delle somme arretrate relative al mancato pagamento annuale degli aumenti per il periodo dal 1973 ad oggi.

Considerata la notevole incidenza che tale aggravio di costi di produzione e di gestione, oltretutto non previsti dai bilanci aziendali, produrrebbe sui prezzi dei beni e servizi e, quindi, sul processo inflazionistico in generale, risulta indispensabile contenere gli effetti delle clausole di indicizzazione ai soli periodi più recenti, successivi all'entrata in vigore della stessa legge n. 392 del 1978, prevedendone l'inefficacia per i periodi anteriori.

Le disposizioni a carattere transitorio fin qui illustrate debbono, peraltro, essere accompagnate da una serie di norme di disciplina organica dirette a conferire certezza legislativa e condizioni reali di continuità nella vita stessa delle aziende artigiane.

Si possono brevemente indicare le nostre proposte di modifica:

nuova disciplina delle indennità per la perdita dell'avviamento: venticinque mensilità commisurate all'ultimo canone corrisposto nel caso di diniego di rinnovo.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vazione alla prima scadenza (sei anni) ovvero, in caso di disdetta da parte del locatore, commisurate al nuovo canone di locazione richiesto dal locatore stesso al conduttore. Tale indennità dovrà ulteriormente essere aumentata di una mensilità aggiuntiva per ogni anno di esercizio dell'attività oltre il venticinquesimo, fino al quarantesimo anno. Per le botteghe di oltre 40 anni (pertanto di notevole interesse storico, nel contesto urbanistico) dovrebbe prevedersi un'indennità corrispondente a sessanta mensilità del canone;

determinazione unica di un periodo minimo di 9 anni per le locazioni di immobili ad uso diverso dall'abitazione;

restrizione del grado di parentela con il locatore (di cui all'articolo 29 della legge n. 392 del 1978) dall'attuale secondo al primo grado in linea retta (nei casi di diniego di rinnovazione del contratto ai fini di adibire l'immobile ad abitazione o all'esercizio dell'attività da parte del locatore medesimo o del coniuge o dei suoi parenti);

aumento dei termini per l'invio della disdetta di cui al terzo comma dell'articolo 29, fino a diciotto o ventiquattro mesi prima della scadenza del contratto, rispettivamente, per le attività indicate nei commi primo e secondo dell'articolo 27 (attività industriali, commerciali ed artigianali e di interesse turistico);

esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile, previa corresponsione dell'indennità per la perdita dell'avvia-

mento, da subordinarsi, ai fini della conservazione e valorizzazione dei centri storici, anche alla dichiarazione del comune circa la compatibilità della nuova attività economica con il contesto urbanistico, storico, culturale, ambientale in cui 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 banche, enti pubblici, assicurazioni o altre imprese economicamente in grado di corrispondere anche canoni di mera speculazione, spesso richiesti dalla proprietà, snaturi l'assetto urbanistico, a danno di certe attività commerciali ed artigianali che con la loro lunga tradizione rappresentano secoli di storia e di cultura.

Nel pervenire alle conclusioni, si deve evidenziare come le valutazioni e le proposte di modifica sopra illustrate siano rivolte in primo luogo a realizzare condizioni reali di tutela per la continuità e la stabilità del tessuto economico-produttivo del settore artigiano temperando anche le esigenze della proprietà immobiliare; ma soprattutto tali misure debbono rappresentare un presupposto indispensabile per consentire alle imprese artigiane di rilanciare la loro attività economica in base ad una seria programmazione, contribuendo a creare una dimensione di stabilità nel contesto urbanistico e realizzando, su di un livello più generale, condizioni reali e continuative di occupazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Le scadenze dei contratti di cui alle lettere *a)* e *b)* del primo comma dell'articolo 67 della legge 27 luglio 1978, n. 392, come modificato dall'articolo 15-*bis* del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, sono ulteriormente prorogate come segue:

a) anni due per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1964; per il primo anno di proroga il canone di locazione corrisposto alla scadenza dei contratti può essere, a richiesta del locatore, aumentato fino al 70 per cento e per il secondo anno aggiornato in misura non superiore al 75 per cento della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nell'anno precedente;

b) anni uno per i contratti stipulati tra il 1° gennaio 1965 ed il 31 dicembre 1973; il canone di locazione corrisposto alla scadenza dei contratti, a richiesta del locatore, può essere aumentato fino al 20 per cento.

Nessuna proroga è prevista per i contratti di cui alla lettera *c)* del primo comma dell'articolo 67 della legge 27 luglio 1978, n. 392, modificato dall'articolo 15-*bis* del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94.

I periodi di proroga previsti dal presente articolo decorrono dal giorno e dal mese, successivi all'entrata in vigore della presente legge, corrispondenti a quelli di scadenza previsti nel contratto di locazione.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai contratti di cui all'articolo 42 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

ART. 2.

Alla scadenza dei periodi di proroga previsti dall'articolo 1 il conduttore ha diritto al rinnovo del contratto per una durata non inferiore a quella disposta dall'articolo 3. Tale diritto viene esteso anche in rapporto alle scadenze dei contratti non soggetti a proroga di cui all'articolo 71 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

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 dall'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, come modificato dagli articoli 5 e 6 della presente legge.

Il canone dovuto per il rinnovo del contratto è determinato secondo le seguenti modalità:

a) per i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1973, rivalutando il canone 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;

b) per i contratti stipulati successivamente al 31 dicembre 1973, rivalutando l'ultimo canone liberamente contrattato dalle parti sulla base del 75 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 del rinnovo dello stesso.

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).

Il canone di rinnovo, determinato ai sensi del presente articolo, può essere aggiornato, in deroga a quanto disposto dall'articolo 32 della legge 27 luglio 1978, n. 392, annualmente, nella misura del settantacinque per cento della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nell'anno precedente.

Fatto salvo il disposto del precedente comma i contratti di locazione rinnovati ai sensi del presente articolo sono disciplinati dalle norme previste dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, come modificata dalla presente legge, per i contratti stipulati dopo il 31 luglio 1978.

ART. 3.

Il primo comma dell'articolo 27 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

« La durata delle locazioni e sublocazioni di immobili urbani non può essere inferiore a nove anni se gli immobili sono adibiti ad una delle attività appresso indicate:

1) industriali, commerciali, artigianali ed alberghiere;

2) di interesse turistico comprese tra quelle di cui all'articolo 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326 ».

Il terzo comma dell'articolo 27 citato è abrogato.

Il quarto comma dell'articolo 27 citato è sostituito dal seguente:

« Se è convenuta una durata inferiore o non è convenuta alcuna durata, la locazione si intende pattuita per la durata prevista nei commi precedenti ».

ART. 4.

L'articolo 28 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

« ART. 28. — (*Rinnovazione del contratto*). — Per le locazioni di immobili nei quali siano esercitate le attività indicate nei commi primo e secondo dell'articolo 27, il contratto si rinnova tacitamente di nove anni in nove anni; tale rinnovazione non ha luogo se sopravviene disdetta da comunicarsi al conduttore, a mezzo lettera raccomandata, almeno ventiquattro mesi prima della scadenza.

In caso di disdetta tardiva o comunque non rispondente ai requisiti previsti dall'articolo 29, il contratto si rinnova ai sensi del comma precedente sulla base dell'ultimo canone corrisposto alla scadenza del contratto.

Alla prima scadenza contrattuale il locatore può esercitare la facoltà di diniego della rinnovazione soltanto per i motivi di cui all'articolo 29 con le modalità ed i termini ivi previsti ».

ART. 5.

La lettera *b*) del primo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituita dalla seguente:

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

Il quarto periodo del secondo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

« Il locatore può altresì negare la rinnovazione se intende esercitare personalmente nell'immobile o farvi esercitare dal coniuge o da parenti entro il primo grado in linea retta la medesima attività del conduttore osservate le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 2 marzo 1963, n. 191, modificato dall'articolo 4-bis del decreto-legge 27 giugno 1967, n. 460, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1967, n. 628 ».

Il terzo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

« Ai fini di cui ai commi precedenti il locatore, a pena di decadenza, deve dichiarare la propria volontà di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato; tale dichiarazione deve

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

essere effettuata, con lettera raccomandata, almeno ventiquattro mesi prima della scadenza per le attività indicate nei commi primo e secondo dell'articolo 27 ».

ART. 6.

Il primo comma dell'articolo 34 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dai seguenti:

« In caso di cessazione del rapporto di locazione relativo agli immobili di cui all'articolo 27, che non sia dovuta a risoluzione per inadempimento, a disdetta, a recesso del conduttore o a una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il conduttore ha diritto, per le attività di cui ai numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 27, ad una indennità pari a venticinque mensilità dell'ultimo canone corrisposto in caso di diniego di rinnovazione del contratto ai sensi dell'articolo 29, o, negli altri casi, del canone richiesto dal locatore, o, in caso di mancata prelazione, del canone offerto dal terzo.

Per le locazioni relative ad attività che abbiano maturato un avviamento variabile fra i venticinque ed i quarant'anni nella stessa ubicazione è dovuta una mensilità aggiuntiva di indennità per ogni anno maturato oltre il venticinquesimo. In rapporto ad attività il cui avviamento sia consolidato da oltre quarant'anni l'indennità risulta pari a sessanta mensilità ».

ART. 7.

Il termine di sessanta giorni previsto dal primo comma dell'articolo 69 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è aumentato a sei mesi.

Il settimo comma dell'articolo 69 della citata legge n. 392 del 1978 è sostituito dal seguente:

« Qualora il locatore non intenda procedere al rinnovo della locazione, al conduttore è dovuta l'indennità per avviamento commerciale nella misura di venticinque

mensilità sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche. L'indennità dovuta è di trentacinque mensilità nei casi di cui al terzo comma dell'articolo 34 ».

ART. 8.

Nel caso di diniego di rinnovazione del contratto ai sensi della lettera *b*) del primo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, o nel caso in cui il locatore intenda locare a terzi l'immobile alla scadenza del contratto rinnovato ai sensi dell'articolo 28, il rilascio dell'immobile o, in caso di controversia, l'emissione del provvedimento di rilascio, è subordinato, ai fini della conservazione e della valorizzazione dei centri storici, alla dichiarazione del comune che la nuova attività economica è compatibile con il contesto urbanistico, storico, culturale, ambientale in cui si inserisce.

ART. 9.

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 in legge dalla legge 4 agosto 1973, n. 495, e quella di entrata in vigore della legge 27 luglio 1978, n. 392.