

DLXXXV.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 22 MARZO 1962

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

	PAG.
Proposte di legge (Annunzio)	28183
Proposte di legge (Svolgimento):	
PRESIDENTE	28184
PUCCI ERNESTO	28184
SCARASCIA, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i>	28184, 28185
MARANGONE	28184
LEONE RAFFAELE	28184
BORIN	28184
RUSSO SPENA	28185
Proposte di legge (Seguito della discussione):	
RICCIO: Tutela giuridica dell'avviamento commerciale (198);	
FODERARO ed altri: Riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale (240);	
ANGIOY e ROBERTI: Riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale (1308)	28185
PRESIDENTE	28185
VALIANTE	28185
GONELLA GIUSEPPE	28191
COMANDINI	28198
Proposta di proroga di inchiesta parlamentare (Annunzio)	28183
Modificazione dell'ordine del giorno della seduta pomeridiana:	
PRESIDENTE	28207

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

LIMONI ed altri: « Interpretazione autentica degli articoli 306 e 332 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, e dell'articolo 95 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni » (3671);

IOZZELLI: « Modifiche alla legge 12 novembre 1955, n. 1137, relative all'avanzamento dei capitani dell'esercito, della marina e dell'aeronautica » (3672).

CRUCIANI e GONELLA GIUSEPPE: « Abrogazione delle disposizioni relative al regime fiscale del cacao » (3673).

Saranno stampate e distribuite. La prima, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, sarà trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Annunzio di una proposta di proroga di inchiesta parlamentare.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente proposta:

DOSI, MERENDA, LOMBARDI RICCARDO e SULLOTTO: « Proroga delle funzioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico » (582-bis).

Sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

La seduta comincia alle 10,30.

FRANZO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 10 marzo 1962.
(È approvato).

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di alcune proposte di legge. La prima è quella di iniziativa del deputato Pucci Ernesto:

« Immissione nei ruoli organici degli insegnanti degli istituti d'istruzione secondaria in servizio fuori ruolo alla data del 23 marzo 1939 » (1003).

L'onorevole Ernesto Pucci ha facoltà di svolgerla.

PUCCI ERNESTO. Mi rimetto alla relazione scritta e chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare ?

SCARASCIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Pucci Ernesto.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Segue la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Marangone, Malagugini, Codignola, Cecati, De Lauro Matera Anna, Paolicchi e Franco Pasquale:

« Benefici in favore degli insegnanti medi « trentanovisti » forniti del titolo abilitante alla data del 23 marzo 1939 » (1412).

L'onorevole Marangone ha facoltà di svolgerla.

MARANGONE. La mia proposta di legge ha solo lo scopo di far sì che il problema, noto ormai fino alla esasperazione, trovi finalmente risoluzione.

Chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare ?

SCARASCIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Marangone.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Segue la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Leone Raffaele, Baldelli, Bontade Margherita, Fusaro e De Capua:

« Disposizioni in favore del personale direttivo e docente degli istituti di istruzione elementare, secondaria e artistica, in servizio alla data del 23 marzo 1939 in qualità di insegnanti non di ruolo presso gli istituti statali di istruzione elementare, secondaria e artistica » (2540).

L'onorevole Raffaele Leone ha facoltà di svolgerla.

LEONE RAFFAELE. Mi rimetto alla relazione scritta e chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare ?

SCARASCIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Leone Raffaele.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Segue la proposta di legge d'iniziativa del deputato Borin:

« Modifica dell'articolo 21 della legge 13 marzo 1958, n. 165, per la rivalutazione della carriera delle maestre giardiniere » (3051).

L'onorevole Borin ha facoltà di svolgerla.

BORIN. Il provvedimento mira a correggere un equivoco che nella relazione ho illustrato diffusamente e, credo, chiaramente. Mi rimetto a tale relazione, signor Presidente, e, visto che tutti i presentatori di proposte di legge chiedono l'urgenza, mi permetto di non chiederla, sperando che, fra tante urgenze, la mia proposta di legge passi veramente con la necessaria sollecitudine.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare ?

SCARASCIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Borin.

(È approvata).

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

Segue la proposta di legge di iniziativa del deputato Russo Spena:

« Istituzione di un ruolo aggiunto ad esaurimento dei professori di lingue moderne nella facoltà di economia e commercio » (3463).

L'onorevole Russo Spena ha facoltà di svolgerla.

RUSSO SPENA. Mi rimetto alla relazione scritta e chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare ?

SCARASCIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Russo Spena.

(È approvata).

Pongo in votazione la richiesta di urgenza.

(È approvata).

Le proposte di legge oggi prese in considerazione saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Seguito della discussione delle proposte di legge Riccio (189), Foderaro ed altri (240), Angioy e Roberti (1348), sul riconoscimento giuridico e la tutela dell'avviamento commerciale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge Riccio, Foderaro ed altri, Angioy e Roberti, sul riconoscimento giuridico e la tutela dell'avviamento commerciale.

È iscritto a parlare l'onorevole Valiante. Ne ha facoltà.

VALIANTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, del problema dell'avviamento commerciale io intendo esaminare gli aspetti più propriamente giuridici, perché li ritengo i più importanti ed essenziali.

È stato da qualcuno criticato il fatto che di questo problema sia stata investita la Commissione di giustizia piuttosto che una Commissione economica — per esempio la Commissione industria e commercio, che pure ha dato un ampio e motivato parere favorevole alle diverse proposte di legge — quasi che i giuristi costruissero sull'aria. Il diritto si riferisce necessariamente a situazioni con-

crete. Il diritto non inventa fatti inesistenti, non crea niente che non sia già nella realtà obiettiva. Si limita, attraverso la legge, a riconoscere una situazione di fatto, a qualificarla giuridicamente e quindi a disciplinarla nei modi più opportuni. Abbiamo studiato nella filosofia del diritto che la legge è il momento attivo della morale, è l'attualizzazione da potenza ad atto della coscienza etico-giuridica in un determinato momento storico ed in rapporto a un determinato argomento. Ognuno di noi d'altronde, nel presentare o nel sostenere una proposta di legge, avverte questa spinta e se ne rende interprete. In questo modo si giustifica, tra l'altro, la discordanza di coloro che sono estranei al problema per mancata conoscenza dei fatti cui è legato, o di coloro che lo sentono diversamente per diversa formazione spirituale o politica.

Anche l'avviamento commerciale, di cui ci occupiamo, è una realtà di fatto, una realtà economica, che il diritto ha già da tempo riconosciuta esplicitamente e che oggi intende tutelare nell'interesse non dell'una o dell'altra categoria, ma nell'interesse generale, così come è di tutte le norme giuridiche.

Questa tutela, ovviamente, non può prescindere dalle conseguenze economiche dell'una o dell'altra soluzione. Ma anche in questo mi pare che il giurista possa decidere meglio dell'economista. A parte l'antico adagio *nemo iudex in causa propria* — e qui l'adagio vale e nel senso dispositivo (cioè nel senso che nessuno, per rispetto dell'altra parte, deve giudicare quando è interessato) e nel senso ammonitore (cioè che nessuno potrebbe esprimere una decisione giusta ed equa quando fosse mosso da propri interessi personali) — il giurista, soprattutto il giudice e l'avvocato, è avvezzo a trattare anche di economia. Più difficilmente avviene il contrario. Forse per questo l'onorevole Olindo Preziosi, nella sua pur ottima relazione di minoranza, si è lasciato tentare dagli aspetti economici del problema. Il giurista però, quando si interessa di economia o di altre scienze, deve disporre di dati obiettivi e completi, come quelli che può dare, per esempio, il perito o il consulente tecnico di ufficio: certamente diversi da quelli di cui si è potuto servire l'onorevole Preziosi.

Orbene, l'avviamento commerciale è un fatto concreto o soltanto un'invenzione o, come dice l'onorevole Preziosi, soltanto un pretesto per «perpetuare un privilegio locatizio a spese dei proprietari di immobili de-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

stinati a locali commerciali ed a solo ingiustificato vantaggio delle aziende commerciali »?

Noi non facciamo qui i sindacalisti, né parliamo a nome della Confederazione italiana del commercio, così come credo che altri non parlino a nome della Confederazione della proprietà edilizia. In un articolo pubblicato su un quotidiano economico si rilevava, secondo me molto opportunamente, che l'onorevole Preziosi in questa materia è il più spassionato, perché ad Avellino non esiste neppure l'associazione provinciale della società edilizia. Ma egualmente spassionato nel sostenere la tesi del riconoscimento dell'avviamento commerciale è chi, come me (e come l'onorevole Migliori e gli altri amici che sostengono lo stesso punto di vista), non è commerciante né parente di commercianti: noi siamo soltanto legislatori.

Orbene, con l'obiettività che è doverosa per chi tratta di questi problemi, dobbiamo riconoscere che l'avviamento è una realtà concreta, e la difficoltà di obiettivazione di questo fenomeno squisitamente economico non può far dubitare della sua concretezza.

Come molto opportunamente ricorda l'onorevole Migliori nella sua completa, organica, chiarissima relazione, il problema non è di oggi, ma venne agitato fin dal medio evo. Nel 1300 gli statuti delle mercanzie e delle arti dei nostri comuni contenevano norme intese a tutelare i conduttori di stabili ad uso commerciale. Nella relazione di maggioranza è ricordato il *Breve dei consoli della Corte dei mercanti* di Pisa, redatto in volgare nel 1321. Ma tutto il diritto comunale intermedio, da Pisa a Siena a Firenze, contiene disposizioni di tutela dei mercanti e soprattutto due norme essenziali, corrispondenti ad altrettante loro esigenze: lo *ius stantiandi*, cioè il diritto di continuare nel rapporto di locazione relativo all'immobile nel quale fosse esercitata un'arte o un commercio, a garanzia della stabilità e della continuità dell'impresa; lo *ius intraturae*, vale a dire il diritto di ricevere alla cessazione del rapporto un indennizzo che sollevasse il commerciante dall'inconveniente del trasferimento dell'azienda.

La scienza giuridica ha cercato nei tempi a noi più vicini di concretare gli istituti giuridici relativi; né poteva rimanere estranea al problema, anche per la spinta determinata dallo sviluppo all'interno ed all'esterno del commercio, che è legato ad un'adeguata tutela della stabilità dell'impresa commerciale.

Il problema dell'avviamento commerciale maturò nelle legislazioni straniere, ma anche in Italia si pose in termini pressanti nei congressi dei commercianti di Piacenza e di Genova, rispettivamente del 1908 e del 1909. Seguirono progetti di iniziativa sia parlamentare sia governativa, come i disegni di legge dei ministri Alessio (1920) e Teofilo Rossi (1922).

La nostra dottrina giuridica aveva accettato senza difficoltà il principio della conferma del rapporto di locazione; più difficile, invece, appariva la giustificazione dell'indennizzo, tanto più che il bene da indennizzare era impalpabile e per così dire indefinibile. Si cominciò però a parlare di compenso per l'avviamento procurato all'immobile, ma ovviamente per il solo caso in cui si continuasse in esso un esercizio identico o affine a quello svolto dal conduttore uscente. Poi cominciò a prendere corpo il diritto alla clientela, all'accorsatura, il diritto cioè a « quella » clientela che assicurava l'attività dell'azienda in quel determinato locale, quella clientela difficilmente, o comunque non sempre, disposta a trasferirsi altrove insieme con l'azienda; diritto da compensarsi, perciò, in caso di trasferimento dell'azienda. Si individuò quindi l'avviamento nell'organizzazione efficiente del complesso aziendale, o come ieri ricordava l'onorevole Riccio, nell'attitudine obiettiva a conseguire utili superiori al reddito ordinario, attitudine che è tipica espressione della capacità, e dell'intraprendenza e del lavoro dell'imprenditore. Perciò si arrivò a considerare l'avviamento come una qualità dell'azienda.

La dottrina, finalmente, arrivò ad un'altra qualificazione più concreta. Il Vivante considera l'avviamento commerciale addirittura come un elemento dell'azienda. Dice il Vivante che « gli svariatissimi beni che compongono l'azienda possono riunirsi in due gruppi: l'attivo e il passivo. Fanno parte dell'attivo: innanzitutto le cose corporali come le materie prime, i prodotti dell'industria, le macchine, gli utensili, il numerario, i registri, i titoli di credito, gli immobili destinati al commercio. Poi i diritti, tra cui principalmente l'uso esclusivo della ditta, di uno o più marchi di fabbrica, di privative industriali, i diritti di autore, ecc. Finalmente l'avviamento, cioè l'aspettativa di lucri futuri fondata sopra i due gruppi precedenti di cose e di diritti e specialmente sull'assortimento delle merci, sul nome, sull'insegna, sulla posizione del locale che serve da richiamo ai vecchi e nuovi clienti, sull'abilità dei com-

messi, sulle pratiche tradizionali di correttezza, di fido, di piccoli servizi. Questo terzo elemento — dice il Vivante — non ha una vita propria ed autonoma, perché non si può concepire l'avviamento se non è in connessione con una azienda materialmente costituita; però ne forma l'elemento essenziale. Senza l'acquisto, la vendita, la donazione, la costituzione in dote dell'avviamento non può dirsi acquistata, venduta, donata, costituita in dote all'azienda; l'acquisto dell'avviamento è necessario per dare all'acquirente dell'azienda il titolo di successore, di continuatore dell'azienda; l'acquisto delle merci, del macchinario, dei crediti, o anche di tutti e tre questi elementi non basterebbe a fare dell'acquirente il successore, il continuatore del precedente proprietario». E qui avverte: « Il valore di questo avviamento è essenzialmente variabile, esso è in continuo movimento di crescita o di contrazione secondo le crisi generali del mercato o particolari del commerciante. Il suo valore si forma per solito a poco a poco, dedicando una parte degli utili alle spese di propaganda e di notorietà, concedendo agevolzze ai clienti, dando gratificazioni ai commessi; il suo valore si accumula lentamente, quasi direi imponderabilmente, e la sua esistenza economica si fa viva e si determina in contanti con sicurezza solo quando si cede l'azienda, dando all'avviamento un prezzo più o meno rilevante. Alle volte, dopo avere raggiunto una grande importanza, decade e scompare quando per le crisi industriali e commerciali, per le tristi vicende dell'azienda, il commerciante è costretto a distruggerla mediante una completa liquidazione ».

Siamo arrivati dunque ad una elaborazione scientifica dell'istituto.

Intanto anche la dottrina economico-aziendale ha potuto definire concretamente gli estremi dell'avviamento commerciale, giungendo così a calcolare quantitativamente il fenomeno: « un'azienda può dirsi avviata, ha cioè un valore di avviamento, quando è capace di far conseguire, in condizioni normali o medie, una quantità annuale di profitto », intendendo per profitto l'utile di impresa al netto anche di salario direzionale e di interesse sul capitale di proprietà, calcolato ad un tasso ordinario.

Mentre la dottrina elaborava i suoi schemi, anche in Italia l'avviamento otteneva riconoscimento giuridico.

La prima disposizione legislativa rimonta al 3 aprile 1921, al regio decreto-legge n. 331, cioè, che prorogava i contratti di locazione e

stabiliva nuove norme per le locazioni dei negozi. Credo che sia stato il primo testo legislativo che abbia parlato esplicitamente in Italia di avviamento commerciale. La lettera c) dell'articolo 6 stabiliva che le controversie relative ai rapporti di locazione-conduzione, cui poteva estendersi il giudizio della commissione arbitrale prevista da quella legge, si riferivano anche agli « eventuali compensi da assegnarsi al conduttore dal proprietario nell'ipotesi che questi o direttamente o con diverso conduttore riesca a trar profitto dall'avviamento procurato al negozio dal primo conduttore ». E l'articolo 9 precisava che « il conduttore uscente avrà diritto a compenso di fronte al proprietario soltanto nel caso in cui questi, ovvero il nuovo conduttore, esercitino lo stesso commercio o la stessa industria ». Si tratta di quella prima ipotesi di avviamento formulata dalla dottrina.

Seguirono il regio decreto-legge 9 luglio 1923, n. 1476, e il regio decreto-legge 22 febbraio 1924, n. 256, che esplicitamente sancirono il diritto di prelazione a favore del conduttore, a parità di condizioni, nella vendita dei locali in genere, e in particolare dei negozi già tenuti in fitto.

Naturalmente l'avviamento non poteva non interessare anche l'occhio acuto del legislatore alla ricerca di nuove entrate: la legge del registro 30 dicembre 1923, n. 3269, e la legge sulle successioni 26 settembre 1925, n. 1749, presero in considerazione l'avviamento come fonte di reddito su cui possono effettuarsi prelievi fiscali. Successivamente la legge sull'imposta straordinaria sul patrimonio 11 ottobre 1947, n. 1131, ed il testo unico sulle imposte dirette 29 febbraio 1958, numero 645, assoggettarono l'avviamento all'imposta di ricchezza mobile ed all'imposta complementare progressiva.

È stato già ricordato ieri che l'avviamento fu considerato dal testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, in ordine al rilevamento delle farmacie. Successivamente, la legge di proroga dei fitti 23 maggio 1950, n. 253, l'articolo 4, attraverso il cosiddetto « emendamento Caserta » tutelava l'avviamento dell'impresa commerciale, del quale si avvantaggiasse il locatore, disponendo a suo carico un congruo compenso in favore del conduttore.

Infine il codice civile, all'articolo 2427, considera l'avviamento da iscriversi in bilancio in occasione dell'acquisto dell'azienda, e all'articolo 2557 stabilisce il divieto di con-

correnza per non sviare la clientela dell'azienda ceduta.

La giurisprudenza non è stata meno precisa al riguardo. Nella relazione Migliori è ricordata la sentenza 7 giugno 1947 della Cassazione, che qualifica chiaramente l'avviamento: esso consiste nel credito, nella clientela e nel vantaggio economico derivato dall'uno e dall'altra, e si forma con il concorso di elementi soggettivi e oggettivi concernenti le attitudini e le relazioni personali di chi gestisce l'azienda, e tutte le altre circostanze che favoriscono il commercio. Altra pronuncia successiva è contenuta nella sentenza 3 maggio del 1948 del tribunale di Roma, rilevante soprattutto perché conclude che « allo stato attuale della legislazione, non compete al locatario alcun compenso per l'avviamento nei confronti del proprietario del locale, anche quando si assume che questi ne abbia tratto profitto », ecc.

In effetti, a parte questi espliciti riconoscimenti, il nostro ordinamento giuridico, allo stato, non presta la sua tutela all'avviamento commerciale. Si è inutilmente ricorso agli istituti giuridici vigenti, quanto meno per liquidare l'indennizzo in occasione della cessazione del rapporto locatizio. Si è ipotizzata la possibilità di ricondurre l'ipotesi sotto il titolo dell'abuso del diritto da parte del proprietario che fa cessare la locazione, ma si è detto che il proprietario *suo iure utitur*, e quindi *neminem laedit*. E poi, d'altra parte, l'abuso del diritto si configura soltanto nel caso che l'atto nuoccia ad altri senza apprezzabile interesse per chi lo compie.

Si è fatto ricorso all'istituto dei miglioramenti, ma si è detto che l'avviamento non consiste nei miglioramenti materiali, le così dette addizioni, non sempre per altro sussistenti, e comunque non rimborsabili ove manchi l'autorizzazione del locatore.

Si è detto che neppure ricorre il caso dei miglioramenti utili, a meno che non ci si riferisca all'ipotesi del maggior valore locativo. Si è fatto ricorso all'istituto del danno, ma si tratterebbe di un danno senza colpa, di un danno da fatto lecito; mancherebbe cioè il fatto ingiusto causa del risarcimento. Si è fatto anche ricorso all'istituto dell'indebito arricchimento. Ma si è risposto che l'arricchimento non sarebbe ingiusto, indebito: potrebbe il locatore aver locato ad arte il suo locale o comunque con questa prospettiva. Si dovrebbe per altro presumere una rinuncia preventiva ad appropriarsi dell'aumento di valore che conseguisse l'immobile ad opera del locatore.

Quanto poi alla continuazione del rapporto di locazione, cosa assai più importante per il conduttore che non l'indennizzo, nessuna norma vi sarebbe cui far capo.

Emerge da queste difficoltà l'importanza e la necessità della legge che oggi stiamo discutendo.

Dicono gli oppositori, e lo ha ripetuto anche ieri l'onorevole Casalinuovo, che due sono i casi: o l'avviamento dipende dalla intraprendenza, dalle capacità dell'imprenditore, e allora « se lo porterà » con sé nel nuovo locale; o invece dipende dalle caratteristiche dalle qualità del locale, e allora non potrà essere « tolto » al proprietario del locale. In ogni caso non ha ragione di essere una legge che tuteli l'avviamento commerciale.

La verità, come al solito, sta nel mezzo. L'avviamento, certo, è frutto innanzitutto dell'impegno dell'imprenditore, della sua assiduità di lavoro, dei suoi accorgimenti, dell'intensità dei suoi sacrifici, vorrei dire anche della intensità delle spese; ma il locale non è del tutto irrilevante: non per niente l'imprenditore ha scelto un locale piuttosto che un altro. Per altro, il trasferimento dell'azienda ad altro locale può ridurre, se non addirittura disperdere l'avviamento, quanto meno nel tempo immediatamente successivo al trasferimento, prima cioè che i dipendenti si adattino al nuovo locale ed i clienti comincino a frequentarlo.

Orbene, la legge vuole intervenire per quanto questo avviamento possa essere assicurato e garantito attraverso il diritto di prelazione, e per la misura in cui possa essere ripristinato o risarcito, a seguito della cessazione del rapporto locatizio, attraverso il compenso.

La Costituzione — è stato ricordato — tutela il lavoro certo, e tutela anche il risparmio, ma assegna alla proprietà una funzione sociale. Per altro la tutela dell'impresa commerciale attraverso la tutela dell'avviamento risponde anche all'interesse generale, non soltanto del singolo commerciante ma anche dell'economia pubblica.

Dunque, non vogliamo limitarci a un semplice riconoscimento giuridico, che già esiste nella nostra legislazione, ma intendiamo tutelare l'avviamento commerciale: e non in tutti i rapporti o in tutte le situazioni giuridicamente rilevanti, ma solamente nel rapporto di locazione.

Ed è a questo proposito che io mi permetterò di presentare un emendamento tanto al titolo della legge quanto all'articolo 1 del testo, perché si parli più precisamente di tutela

invece che di riconoscimento e si precisi questa tutela anche con l'indicazione specifica del rapporto di locazione.

Come si articola la tutela dell'avviamento commerciale che noi vogliamo realizzare attraverso questa legge? Delle possibili vicende del rapporto di locazione commerciale il presente progetto di legge considera le due più rilevanti: 1°) il caso che il locatore non intenda più rinnovare il contratto; 2°) il caso che il locatore preferisca locare l'immobile ad un terzo che gli offre migliori condizioni. Il progetto appresta i rimedi per l'una e per l'altra vicenda, sulla scorta delle passate esperienze e sull'esempio degli ordinamenti stranieri. Il primo rimedio è l'indennizzo (qui si parla più precisamente di compenso); il secondo rimedio è il diritto di prelazione. Si tratta di strumenti di tutela complementari: l'uno non potrebbe essere ammesso senza l'altro, perché entrambi perseguono l'identica finalità, ma si riferiscono a due momenti diversi del rapporto contrattuale.

L'uno e l'altro rimedio gravano sul locatore (vedremo, tra l'altro, che non gravano poi eccessivamente), e la ragione è evidente. Egli si è giovato in passato del maggior canone delle locazioni commerciali rispetto ai minori canoni delle altre locazioni. La superficie di immobile locata per un negozio è solitamente di molto inferiore alle superfici di immobili locati per altra destinazione, che ciò nonostante conseguono un canone locativo inferiore. La soluzione adottata si ancora al vecchio principio *cuius commoda eius incommoda*.

Il diritto di prelazione è il rimedio tradizionale, classico vorrei dire, cioè quello che garantisce la conservazione dell'azienda attuale attraverso la continuazione del rapporto di locazione in corso. Quale danno patrimoniale deriva al proprietario del locale quando riuscirà ad ottenere dal vecchio conduttore il maggior prezzo offerto da un terzo? Vorrei dire anzi che è garantito dalla conoscenza del vecchio conduttore, quanto meno, per esempio, in ordine alla puntualità del pagamento del canone. Per altro, ha ricordato molto opportunamente il collega onorevole Emanuele Guerrieri l'altro ieri, il locatore si gioverà del più elevato canone anche indirettamente, nel senso che, quando dovrà calcolare l'avviamento da indennizzare al conduttore, partirà da un livello a lui più favorevole, e perciò potrà scontare in anticipo tutto o parte dell'indennizzo da corrispondere alla cessazione del rapporto.

Potrebbe non piacergli il conduttore ma il motivo è irrilevante, tanto più di fronte agli interessi prevalenti di una azienda che di solito impegna più persone ed agli interessi della stessa economia generale. A meno che non sussistano gli estremi dell'articolo 4, nel qual caso egli può legittimamente rifiutare la prelazione.

L'indennizzo è il rimedio eccezionale, anche se non nuovo, che corrisponde — rilevava la Commissione industria nel suo parere — all'aspetto patologico della vicenda. In effetti, la cessazione del rapporto locatizio, per le conseguenze che può importare all'azienda, è considerata come un avvenimento da evitare per quanto è possibile. Quando però la cessazione del rapporto locatizio si verifica ugualmente, importa, secondo il progetto di legge che stiamo discutendo, un compenso per la perdita di avviamento che ne consegue.

È scritto chiaramente che questo compenso è dovuto in quanto perdita vi sia, ed è scritto altrettanto chiaramente che questo compenso dovrà essere corrispondente alla utilità obiettiva che può derivare al locatore dalla cessazione del rapporto. Opportunamente è stato stabilito il massimale: non superiore il compenso a 30 mensilità del canone che l'immobile può rendere secondo i prezzi correnti di mercato. È chiaro qui il riferimento all'istituto dell'arricchimento senza causa.

In Commissione giustizia ho sostenuto che tale disposizione si inquadri piuttosto negli schemi del risarcimento per fatto illecito, previsto dall'articolo 2043 del codice civile, anziché in quelli dell'arricchimento senza causa. Mi sembrava, infatti, che la cessazione del rapporto di locazione, almeno nei casi in cui cagiona una distruzione totale o parziale dell'avviamento dell'azienda, e cioè di un bene suscettibile di valutazione economica, sia occasione di danno, da risarcirsi perciò in favore del conduttore uscente a cura del proprietario dell'immobile. E, in dipendenza di ciò, presentai un emendamento — non approvato successivamente dalla Commissione — che stabiliva in favore del conduttore uscente il « diritto di essere indennizzato per le perdite subite dalla sua azienda, in quanto siano conseguenza del fatto del locatore », sia pure in misura non superiore « a quella parte di aumento del valore locativo che tragga origine dall'esercizio preesistente ».

Un precedente autorevole avevo trovato nella legge francese di tutela dell'avviamento che liquida in tali casi una indennità corrispondente al pregiudizio subito, e compren-

dente tanto il danno emergente quanto il lucro cessante. Ma ritenevo la disposizione meglio allineata agli schemi classici del nostro ordinamento giuridico.

Io argomentavo così: l'avviamento commerciale è un bene dell'azienda, la cui distruzione o riduzione va risarcita mediante congruo indennizzo da parte dell'autore del danno. Tutto ciò corrisponde alla regola dell'articolo 2043 del codice civile. E aggiungevo: per poter compensare la perdita di avviamento secondo i criteri dell'articolo 2043 del codice civile, è necessario che il danno trovi causa nel fatto ingiusto del locatore. Oggi, allo stato della legislazione, non è ipotizzabile l'*iniuria* del locatore perché lecito è il suo atto. Ma se, in base alla nuova legge, sarà possibile far cessare impunemente un rapporto di locazione commerciale od artigiana solo se non cagioni perdita di avviamento, la situazione non diventerà diversa? Vale a dire: il far cessare un rapporto di locazione con conseguente perdita di avviamento, non diventerà un fatto illecito?

Forse gli esempi della vita di ogni giorno possono soccorrermi. Tanti fatti, la maggior parte dei fatti dell'uomo sono leciti, quando non siano addirittura indifferenti al diritto. Prendiamone uno dei più notevoli per la sua intensità e per la sua importanza economico-sociale: la circolazione automobilistica. Si paga finanche una tassa per poter circolare con automobili: perciò il fatto, oltre che lecito, è anche legittimo. Tanti altri fatti, anche indipendentemente dal pagamento di una tassa di autorizzazione, sono leciti. Tuttavia, nel momento in cui ledono l'interesse altrui, sia fisico, sia economico, qualche volta anche morale, diventano illeciti. Orbene, altrettanto potrà avvenire domani, con la nuova legge, per la cessazione del rapporto di locazione commerciale od artigiana. Ma, allora, non è riconducibile la nuova disposizione piuttosto agli schemi della responsabilità per danno?

Oggi riconosco che il riferimento non sarebbe possibile nel caso di cessazione del rapporto di locazione a tempo determinato. D'altra parte tutta l'impostazione decisa dalla Commissione in ordine al « compenso » postula schemi diversi.

Ad ogni modo, si tratta soltanto di un'indagine teorica, soprattutto determinata dal desiderio di assicurare che la nuova disciplina non è in contrasto con gli istituti giuridici fondamentali del nostro ordinamento. O analogo all'arricchimento senza causa, o

analogo alla responsabilità per fatto illecito, l'istituto del « compenso » per perdita di avviamento si ritrova negli schemi del nostro ordinamento giuridico.

E qui, a proposito del compenso, una parola sull'articolo 5 che è il punto cruciale della legge, il cavallo di battaglia degli oppositori. Vorrei dire in termini molto concreti: alla fine che cosa importa? quali conseguenze, ne derivano? Il locatore cambia l'inquilino o quando gli dà fastidio o quando spera di guadagnare di più. Nell'uno e nell'altro caso, pur di togliersi un fastidio, oppure di guadagnare di più credo che preferirà pagare il modesto compenso.

Ad ogni modo, per ciò che riguarda l'articolo 5, ritengo che sia superfluo al secondo rigo il riferimento agli « immobili indicati nell'articolo 1 »: nella legge si parla soltanto di quelli. Così come è superfluo il richiamo che si fa alla ipotesi del mancato « effettivo esercizio del diritto di prelazione »: se si fosse esercitato il diritto di prelazione secondo lo schema della legge, non potrebbe esservi perdita di avviamento, e quindi non potrebbe esservi motivo di compenso.

Ma a proposito dell'articolo 5, devo dire qualche cosa sull'ultimo comma: quello relativo alla opzione della proroga biennale, che a me pare una disposizione ingiustificata da tutti i punti di vista. È fatta sull'esempio della legge francese, ma ritengo che nella nostra legge non si adatti bene al sistema, tanto più che la disposizione è stata inserita all'ultimo momento.

Quando è dovuto il compenso per la perdita dell'avviamento? Quando il conduttore non abbia voluto esercitare per suoi motivi la prelazione, o quando non lo abbia potuto (nel caso previsto dall'articolo 4). In tale caso, cessato il primo rapporto di locazione, è verosimile che il locatore abbia locato ad altri.

Ed allora come il conduttore uscente potrebbe pretendere la proroga del contratto, e per ben due anni? Il compenso si giustifica con la cessazione del rapporto di locazione: come potrebbe adesso questo compenso rivivere, sia pure attraverso l'opzione della proroga biennale, per iniziativa del solo conduttore uscente? Potrebbe rappresentarsi l'ipotesi che il conduttore possa aver rifiutato l'esercizio del diritto di prelazione di fronte, per esempio, ad un contratto annuo offerto da un terzo, proprio per optare per una proroga biennale.

Infine, come è pensabile che i due concordino sul nuovo canone? Il locatore pre-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

tenderà ovviamente il canone concordato col terzo, più i danni per la risoluzione del contratto. Ma allora, perché il conduttore non ha accettato la prelazione a condizioni certo più vantaggiose, quanto meno perché, oltre il nuovo canone, avrebbe pagato danni e spese se poi le parti non concordano il canone, dovranno ricorrere all'autorità giudiziaria; e sulla base di quali criteri l'autorità giudiziaria fisserà il canone?

Ecco perché intendo proporre la soppressione di questo ultimo comma.

Un altro aspetto importante di questo progetto di legge è quello che si riferisce alla cessione del contratto di locazione unitamente all'azienda. Mi pare che sia essenziale per la continuità dell'azienda. Per altro non è l'aspetto più rilevante della legge. Si è detto a questo proposito che il contratto ha forza di legge fra le parti e che non potrebbe essere imposto al locatore un nuovo conduttore contro la sua volontà. Non si è tenuto presente, però, che il legislatore ha il potere di superare con una legge le pattuizioni dei contraenti. A questo proposito ritengo però giusta la richiesta dell'onorevole Guerrieri di considerare il cedente solidalmente responsabile col concessionario per il pagamento dei canoni e per l'esecuzione del contratto.

Così pure sono d'accordo con l'onorevole Guerrieri sulla necessità che le parti siano messe in posizione di parità, ove intendano non più rinnovare la locazione alla scadenza del contratto, ed inoltre sulla opportunità di sopprimere l'articolo 11 che riguarda le locazioni in immobili di proprietà di enti pubblici. Esso è superfluo per la prima parte, in quanto l'articolazione precedente non esclude i suddetti immobili dalla disciplina comune; inopportuno per la seconda, cioè per la parte in cui considera le concessioni amministrative, perché ritengo che imporre alla pubblica amministrazione di non cambiare la destinazione dell'immobile, significhi interferire gravemente nei suoi poteri volti a perseguire l'interesse pubblico, che in questo caso deve essere prevalente. Ecco perché presenterò un emendamento ai due articoli.

Questa è la legge; nessun contrasto con le norme precedenti, ma solo modificazioni opportune di norme vigenti, in relazione alle locazioni commerciali e artigiane; e modificazioni inquadrate rigorosamente nel nostro sistema giuridico. Per altro, solo il contrasto con la Costituzione non è ammesso. Il contrasto con le leggi ordinarie non solo è possibile, ma vorrei dire che è nella regola di ogni giorno. Quando si verifica un conflitto di

interessi, il legislatore deve intervenire per operare una scelta, per tutelare quelle aspettative che hanno maggior contenuto sociale, sacrificando necessariamente gli interessi particolari, anche se protetti dalle leggi vigenti. Unico limite, il rispetto delle norme della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Proprio a proposito di avviamento commerciale, il senatore Polacco ricordava nel lontano 1921: « Accade qui con la proprietà commerciale né più né meno di quanto è sempre avvenuto e sempre avverrà in ordine a figure giuridiche nuove che imperiosi bisogni sociali reclamano. La pubblica coscienza le formula in omaggio ad un senso di giustizia che, indefinito e indefinibile, viene però sempre più svolgendosi e affinandosi, anche se non sempre e non subito si trova nell'ordine degli istituti già esistenti e delle costruzioni giuridiche tradizionali la casella in cui esattamente riporre. E se si dovesse fatalmente concludere che la materia nuova non trova affatto vecchi stampi in cui potersi versare, sarà debito del giurista di crearne dei nuovi atti a riceverla e a plasmarla ».

Ciò vale anche per la retroattività. Anche qui il legislatore presceglie l'interesse premiente.

Pur nella difficoltà della materia, la Commissione ha deciso con saggezza ed equità; e va dato atto all'onorevole Migliori che è stato il moderatore silenzioso ed efficace delle tante istanze. Sono state opportunamente messe da parte le tesi più ardite, forse anche più consequenziali dal punto di vista giuridico, ma certo più gravose per la proprietà edilizia. Ed è stato opportunamente deciso che questa prima tutela dell'avviamento commerciale debba innovare il meno possibile le disposizioni vigenti. Non è stata accolta neppure una proposta di indennità per i miglioramenti apportati all'immobile perché necessari per lo svolgimento dell'attività del conduttore.

Questa legge, ove approvata, potrà dare finalmente tranquillità ai conduttori commerciali ed artigiani e potrà finalmente rendere certi i proprietari di immobili in ordine ai loro obblighi. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giuseppe Gonella. Ne ha facoltà.

GONELLA GIUSEPPE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sul problema della tutela dell'avviamento commerciale si sono avute — soprattutto in questi ultimi tempi, da quando cioè sono state presentate le tre proposte di legge di cui ci occupiamo —

le più disparate prese di posizione; non tanto da parte degli studiosi, dei giuristi, degli economisti, quanto da parte delle categorie direttamente interessate. Il che è umano, ma porta a questa conseguenza: se una delle parti interessate ha elevato ed eleva tuttora (leggo espressioni testuali) « violente proteste contro i palesi attentati al diritto di proprietà ed ai legittimi interessi dei risparmiatori dell'edilizia e al progresso economico del paese », accusando di demagogia, anzi « di pressione demagogica e di comportamento egoistico ed antisociale una esigua parte dei commercianti-conduttori », l'altra parte invoca con linguaggio non meno aggressivo i motivi di giustizia e le esigenze sociali che sono alla base delle sue richieste.

« Si sovverte il diritto! » — dicono e protestano gli uni, aggrappandosi al disposto dell'articolo 832 del codice civile, che attribuisce al proprietario il diritto di godere della cosa in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico. La conseguenza — dice questa parte — è che, nella fattispecie, scaduto il contratto locatizio, il proprietario dell'immobile, ove ritenga di non rinnovare il contratto, deve rientrare nella piena e assoluta disponibilità della cosa sua. Dal che discende la dichiarata e integrale opposizione di questa parte alla proposta di legge per la tutela dell'avviamento commerciale.

Oppongono gli interessati dell'altra sponda (quanto dico non è una ricapitolazione schematica delle due posizioni, ma ha la sua ragion d'essere nell'economia di quanto verrò esponendo) che questa è una interpretazione assolutista ed anacronistica del diritto di proprietà, il quale può esplicare la sua connaturata funzione sociale solo in quanto sia contenuto nei limiti della stessa definizione del codice civile, e con il gravame degli obblighi che sono da esso richiamati.

Come solitamente accade quando sono in gioco interessi di notevolissima mole, le posizioni sono andate gradualmente irrigidendosi; gli aspetti morali, sociali, economici e politici del problema sono stati prospettati dall'una e dall'altra parte secondo la rifrangenza di interpretazioni del tutto soggettive e particolaristiche, sviluppate con argomentazioni irriguardose (è il meno che si possa dire) della logica giuridica e della morale.

Non è allora inopportuno ridimensionare il problema, senza dubbio delicato e complesso per l'intersecarsi di multiformi aspetti di natura diversa; e ridimensionarlo con

l'obiettività richiesta sia dalla verità storica, sia dalla serietà di questa discussione, sia dalla necessità di giungere ad una disciplina legislativa che non si pretende possa essere perfetta, ma che deve essere meditata, lasciando poi agli emendamenti in questa e nell'altra Camera, e poi al tempo e all'esperienza, di integrare e migliorare la formulazione della legge.

Non soltanto le categorie interessate, ma tutto il popolo italiano deve essere certo che qui non si vuol attuare una specie di « apertura a sinistra » su un problema economico non sufficientemente approfondito ed affrontato tra un « pranzo di lavoro » ed un altro, sul filo di equivoche compiacenze e di nebulose pretese, in una confusione di idee, di indirizzi, di proposte, di cose reticentemente dette e di altre deliberatamente tacite; il tutto voluto da una ristretta oligarchia di dirigenti di partito.

Nulla di tutto ciò! Certe aperture, certe improvvisazioni, avvengono soltanto nella politica di questi tempi, nei quali purtroppo la politica stessa ha cessato di essere una cosa seria per divenire un'improvvisazione, alla quale possiamo anche riconoscere estro di gesti artistici, ma che certamente non è fondata e radicata nelle esigenze della comunità nazionale.

Il problema della tutela dell'avviamento commerciale non è di oggi, ma venne già posto agli inizi di questo secolo, come ha ricordato poc'anzi il collega onorevole Valiante, egli pure componente della Commissione giustizia. Già nel 1904, al congresso di Parigi dei « Gruppi commerciali di Francia » venne proposta una precisa rivendicazione in questo senso dalla categoria interessata. Quella richiesta, dopo una poderosa elaborazione scientifica e giuridica, sfociò in un provvedimento legislativo del giugno del 1926, con il quale l'avviamento commerciale ebbe il suo pieno riconoscimento, senza che venissero disattese le doverose e necessarie precauzioni imposte dal rispetto del diritto di proprietà.

E poiché sulla situazione francese e sulla posizione in diritto ed in fatto della tutela dell'avviamento commerciale in quella nazione si sono dette in questi ultimi tempi notevoli inesattezze, certamente in buona fede, non sarà inopportuno ricordare che con la legge del 1957 in Francia si è finito con il costituire un ostacolo al rinnovo ed alla trasformazione dell'immobile locato ad uso commerciale; ragione per cui davanti all'Assemblea nazionale francese vi è ora un pro-

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

getto di legge che non è rivolto a sopprimere il diritto alla tutela dell'avviamento commerciale, ma a disciplinare la locazione di immobili di nuova costruzione, con facoltà, ad esempio, per il solo conduttore, di disdetta anticipata, e con il riconoscimento del suo diritto alla sublocazione, nonché ad un'indennità al momento del rilascio proporzionata ai miglioramenti effettuati.

Tutti sappiamo come dal concetto di miglioramento si possa giungere ad una dilatazione che comprenda non soltanto i miglioramenti di carattere veramente materiale, fisico, vorrei dire, ma tante altre espressioni concettuali. Mentre nulla il progetto di legge francese innova nei confronti dei locali commerciali esistenti ed occupati, che continueranno a beneficiare della legislazione tuttora in atto. Ripeto, però, che si tratta pur sempre di un progetto di legge, sul quale è almeno prudente, per l'esperienza che abbiamo, esprimere alcune riserve in ordine all'integrale accettazione.

Invocare quindi, per la reiezione del progetto di tutela dell'avviamento commerciale in Italia, un asserito smantellamento di questa tutela in Francia, è affermazione contraddetta dalla verità.

La tutela dell'avviamento commerciale esiste anche in Austria, dapprima con una legislazione a carattere eccezionale, la legge del dicembre 1922, alla quale seguirono due altre del giugno 1925 e del giugno 1929, ricordate dall'egregio relatore Migliori. Con quella del 1929 venne sancito il principio che il proprietario dell'immobile in tanto può ottenere la riconsegna dei locali dal conduttore in quanto inetta a disposizione di quest'ultimo altri locali equivalenti a quelli oggetto del rilascio.

In Inghilterra, paese prudentissimo nelle innovazioni e tradizionalista per eccellenza, con una legge del 1927 regolatrice della materia venne tra l'altro stabilito che quando il conduttore non vuole accettare il compenso di avviamento (sancito legalmente), perché lo ritiene inadeguato alla perdita che gli deriva dal trasferimento, ha il diritto di chiedere la rinnovazione del contratto locativo, e sarà il magistrato che interverrà, in caso di disaccordo delle parti, a determinare il nuovo canone di affitto. Così, nella tradizionalista Inghilterra, finiamo con l'aver la rappresentazione giuridica di un vero e proprio diritto di inamovibilità in favore del conduttore.

Nel Lussemburgo, paese di modesta estensione, con non molti abitanti, ma ricco di

esperienze storiche, la disciplina giuridica in argomento non è molto diversa. Dapprima si è provveduto con un provvedimento eccezionale del 1929, poi una legge ha disciplinato definitivamente il problema nel novembre 1930. In essa, tra l'altro, si dispone (poiché è ancora in vigore) che il rinnovo dell'affitto è sempre obbligatorio; con tale norma alla proprietà commerciale è stato riconosciuto il carattere della perpetuità.

Così nel Belgio, nel quale la tutela dell'avviamento commerciale ebbe l'avvio soltanto per il settore del commercio al minuto, ottenendo quindi la piena regolamentazione legislativa nel maggio 1931. Qui il diritto del conduttore è arroccato al principio dell'indebito arricchimento.

Il che sostanzialmente si verificò anche in Germania. In questo Stato, dapprima con una legislazione eccezionale, poi con la legge 15 febbraio 1932, l'avviamento commerciale è stato riconosciuto con una definitiva regolamentazione legislativa.

Può sembrare, la mia, un'elencazione scolastica; ma di proposito invece ho voluto ricordare soltanto la disciplina giuridica vigente nei paesi del M.E.C., ed in un paese che ha chiesto recentemente di entrarvi, in vista di quanto avrò occasione di precisare in seguito circa i riflessi della tutela degli operatori economici nell'ambito dei paesi che compongono l'organizzazione economica europea.

Non si creda che in Italia si sia rimasti inerti di fronte al problema, sia nel processo di impostazione sia nell'evoluzione dei suoi aspetti giuridici.

Già al congresso nazionale di categoria svoltosi a Piacenza nel 1908 il problema venne posto per la prima volta; vi furono poi il congresso di Genova del 1909, in cui il problema venne approfondito ed ampliato, il congresso di Bologna del 1920 e quello di Trieste del 1921; ancora un congresso a Genova nel 1922 ed uno, molto importante, tenutosi a Roma nel 1925.

Erano state presentate, nel frattempo, una petizione al Parlamento nel 1920, da parte della Confederazione italiana del commercio; un'altra nel 1922; una terza nel 1925; e più recentemente, nel 1946, la proposta di legge della camera di commercio di Torino, pure presentata come petizione.

Contemporaneamente si aveva la presentazione di proposte e di disegni di legge: ed anzitutto il disegno di legge del 1920 dell'allora ministro dell'industria Alessi, che introdusse (fu quello il primo albeggiare) il principio della tutela giuridica in questa

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

materia; progetto che ha un'importanza notevolissima, non perché si concluse in modo positivo, ma per lo spiraglio che attraverso quel provvedimento venne aperto. Infatti quel disegno di legge venne presentato e discusso al Senato senza che fossero sollevate sostanziali opposizioni. Solo alcuni senatori, tra cui lo stesso Einaudi, osservarono che una innovazione al nostro ordinamento giuridico come quella proposta doveva trovare la sua regolamentazione non in una legge riguardante i rapporti di locazione tra il proprietario ed il commerciante-conduttore, ma doveva avere invece una sua proposizione legislativa autonoma. L'osservazione venne trovata giusta, ed il Governo dell'epoca nominò una commissione presieduta dal senatore Polacco, la quale, un anno dopo, presentò il noto disegno di legge citato nella relazione Migliori e di cui credo tutti abbiano preso conoscenza.

Abbiamo avuto poi altre proposte di legge: una proposta dell'onorevole Cartoni del 1925; più recentemente una proposta Foderaro del 1950 ed un'altra del 1953; una proposta Carcaterra-Dosi del 1955; una del senatore Gervasi del 1958, ed infine le proposte di legge al nostro esame: quella dell'onorevole Riccio, quella degli onorevoli Foderaro, Carcaterra, Dosi e Origlia, ed infine quella degli onorevoli Angioy e Roberti.

Numerose furono anche le leggi regolanti la materia, sia pure su un piano eccezionale, come conseguenza di situazioni straordinarie.

Abbiamo così la legge 3 aprile 1921, la quale, tra l'altro, stabilisce l'eventuale compenso da assegnarsi al conduttore dal proprietario, nell'ipotesi che questi direttamente o con diverso conduttore riesca a trarre profitto dall'avviamento procurato al negozio dal primo conduttore; abbiamo ancora la legge 9 luglio 1923, n. 1476, e quella 22 febbraio 1924, n. 256, che considera il diritto di prelazione al commerciante conduttore nel caso di vendita dell'immobile, la legge 27 luglio 1924, n. 1265, riguardante gli esercizi farmaceutici, che stabilisce l'obbligo del concessionario di rilevare dal precedente affittuario gli arredi, le provviste, le dotazioni attinenti all'esercizio farmaceutico contenuti nella farmacia, nonché di corrispondere allo stesso titolare o al suo erede una indennità di avviamento in misura corrispondente a tre annate di reddito medio imponibile della farmacia accertato agli effetti dell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile nell'ultimo quinquennio.

Nel giugno 1926, abolite le commissioni arbitrali del tempo, automaticamente decadde le norme sull'avviamento e sul diritto di prelazione. Va però ricordato che l'avviamento non è rimasto sconosciuto al nostro codice del 1942, dove abbiamo l'articolo 2557 sul divieto della concorrenza posto a carico del proprietario locatore, al quale è fatta proibizione di iniziare una nuova impresa che per l'oggetto, l'ubicazione o altre circostanze sia idonea a sviare la clientela dell'azienda ceduta; l'articolo 2427 sulla determinazione del valore dell'avviamento; e, infine, l'articolo 2289 sulla liquidazione della quota del socio che esce dalla società, liquidazione che deve tener conto anche dell'avviamento commerciale.

Il problema rientrò nella sfera legislativa, in ordine agli stretti rapporti tra locatore e conduttore commerciante, con la legge 23 maggio 1950, n. 253, per la quale il locatore deve corrispondere un congruo compenso al conduttore per l'avviamento di cui il locatore si avvantaggia. Ma si trattava pur sempre di una disposizione in materia di legislazione vincolistica: quindi il riconoscimento dell'avviamento si aveva ancora in forma eccezionale; e, come ben ricordano gli onorevoli Roberti ed Angioy nella loro proposta di legge, con limitazioni molto discutibili sul piano giuridico. Infine, il problema ebbe piena cittadinanza con le recenti deliberazioni di proroga del regime vincolistico delle locazioni commerciali, approvate dal Parlamento sulla base di una proposta presentata da chi parla e da altri colleghi.

Giungiamo quindi alla discussione di questa legge dopo lunghe doglie. Ma l'avviamento commerciale in Italia, oltre ai ricordati riconoscimenti giuridici, sia pure in via eccezionale, ha sempre avuto un riconoscimento nella pratica tributaria, che lo considerò costantemente un bene da tassare. Ben lo ricorda la proposta di legge degli onorevoli Angioy e Roberti: con il regio decreto legislativo 5 febbraio 1922, n. 78, il valore dell'avviamento commerciale o professionale fu incluso tra gli elementi assoggettabili a tributo agli effetti dell'imposta complementare sul patrimonio, e con il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, il valore dell'avviamento fu considerato come quota di patrimonio accertabile agli effetti dell'imposta successoria e quindi della tassa di registro.

Ma c'è anche l'altra legge sulle successioni, ben ricordata in quest'aula, del 26 settembre 1925, che all'articolo 11 stabilisce

che deve essere distintamente indicato il valore dell'avviamento nella parte attiva della denuncia. Vi è la legge sull'imposta straordinaria sul patrimonio dell'ottobre 1947, n. 1131, che impone, all'articolo 17, una valutazione delle aziende commerciali ed industriali in cui si tiene conto anche dell'avviamento, senza pregiudizio dell'assoggettamento del medesimo alle imposte sul reddito.

È pacifico, quindi, che si è avuto un costante riconoscimento dell'avviamento commerciale sul piano fiscale; e che vi fu sempre, aggiungo, anche un riconoscimento specifico negli affari. L'avviamento commerciale, infatti, fu sempre considerato un bene dal quale non si può prescindere e non si prescinde mai nelle contrattazioni, così come nella pratica giudiziaria fu riconosciuto come un bene connaturato all'azienda.

Ma oltre i congressi, le petizioni, le proposte di legge, le leggi, a dimostrare l'attualità e vorrei dire la maturità del problema è bene ricordare due atti statutari della recente storia d'Italia. Il problema non è infatti soltanto tecnico, ma anche politico, e non si inquadra, — come è stato testualmente detto — in un indirizzo più vasto ed eversivo, bensì in una visione radicata nella realtà dei problemi che interessano il popolo italiano, e, nella fattispecie, di un problema che interessa direttamente ben un milione e 250 mila aziende, e quindi un milione e 250 mila proprietari.

I due atti statutari cui ho accennato sono la « carta del lavoro » del 21 aprile 1927, nella quale, all'articolo 2, viene solennemente affermato che « il lavoro è un dovere sociale e a questo titolo è tutelato dallo Stato »; e la Costituzione della Repubblica italiana, la quale all'articolo 1, sancisce che « l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro », e all'articolo 35 che « la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni ».

Ciò vale a significare che la tutela dell'avviamento commerciale ha travasato le sue premesse storiche e logiche nel nostro sistema giuridico, senza soluzione di continuità; e il nostro ordinamento giuridico — sia durante il regime fascista sia nell'odierna Repubblica democratica — ricorda al popolo italiano che lo Stato è impegnato alla tutela del lavoro come espressione della personalità umana e come diritto, di colui che crea, ad ottenere i frutti del proprio lavoro.

Perciò la disquisizione su cosa sia l'avviamento commerciale, su quali siano gli

elementi sui quali esso si basa (e sono molteplici) a mio avviso non ha motivo di essere.

La fortuna, l'ubicazione dell'immobile, la modificazione dei piani regolatori per cui una via di carattere secondario può divenire principale, l'insorgere di fenomeni economici di carattere contingente ed improvviso che aiutano la fortuna, tutto questo non serve, se non vi è l'uomo con i suoi valori individuali, col suo rischio, con le sue capacità organizzative, con la sua intelligenza, con la sua volontà, con il suo spirito di sacrificio.

Non è vero che la tutela dell'avviamento commerciale equivalga (cito parole che vengo scritte) a lasciar sospingere una sfera su un piano inclinato, sperando che si fermi prima di toccare il fondo, « perché in breve volgere di tempo della proprietà privata rimarrebbe solo il ricordo più o meno nostalgico ».

È vero invece che il fondamento giuridico del provvedimento in esame si radica nella prospettiva storica e nella panoramica logica del nostro diritto. Ogni nuova regolamentazione giuridica va esaminata e discussa nella articolazione nella quale si snoda, perché risponda nel modo migliore alle necessità a cui deve provvedere; considerata e inquadrata nell'ordinamento giuridico del quale è chiamata a far parte, deve essere esaminata e valutata nel suo insieme e nella sua portata generale.

Sorgono allora — e le poniamo a coloro che si oppongono alla disciplina definitiva dell'avviamento commerciale, e a coloro che hanno manifestato con atteggiamenti di prudenza la loro perplessità — delle domande a proposito del diritto di proprietà: ma quando mai questo diritto non ha sofferto limitazioni, che tanto più numerose ed incisive sono necessariamente oggi, nell'attuale, rapido, quasi convulso, certo profondo evolversi della società umana e della collettività della nostra nazione? Non elenca forse il codice civile del 1942, tuttora vigente, al quale è stato riconosciuto universalmente un alto valore giuridico, e che è stato preso ad esempio da altre legislazioni nella revisione delle loro codificazioni, non elenca forse all'articolo 833 il divieto degli atti di emulazione? E l'articolo 834 non detta norme di espropriazione per motivi di pubblico interesse? E l'articolo seguente non detta norme di requisizione per necessità pubbliche, militari o civili o agricole? Si dimenticano le norme dell'articolo 836 sui vincoli alle aziende commerciali e agricole, anche se temporanei? E nel successivo articolo non è forse regolata la disciplina degli ammassi? E l'articolo 838 non

detta norme relative all'espropriazione di beni che interessano la produzione? Con l'articolo 846 non si impone il rispetto della minima unità colturale e nei frazionamenti dei fondi? E tutta la disciplina delle servitù, alcune delle quali — è vero — in relazione ad un esclusivo interesse pubblico, ma altre, pur avendo tutto questo carattere, nella visione di un interesse sostanzialmente privato?

Sia, quindi, serenamente riconosciuto il diritto all'indennizzo per la perdita o riduzione dell'avviamento nel caso di cessazione del rapporto locatizio, senza tema di colpire il diritto di proprietà che resta integro nella sua espressione concettuale e che in fatto e nel caso specifico non annulla quella tutela né diminuisce il diritto al proprietario di godere della cosa sua, ma questo diritto gli riconosce nei limiti e con l'osservanza degli obblighi di cui parla il ricordato articolo 832 del codice civile, che quando venne elaborato e discusso dalla Camera del tempo non sollevò critiche da parte di giuristi e di tecnici interessati, né eccezioni od opposizioni da parte delle organizzazioni dei proprietari edilizi.

Il gruppo del Movimento sociale italiano afferma, quindi, che la tutela dell'avviamento commerciale si radica in principi costituzionali di antica data e in un precetto etico che è sempre alla base di un giusto e ponderato ordinamento giuridico: quello del *suum unicuique tribuere*; principio che, dopo avere informato di sé il diritto, è stato trasfuso nell'azione di indebito arricchimento. Noi concordiamo con quando affermò il ministro guardasigilli del tempo, ricalcando le orme di innumeri sentenze della Corte di cassazione e dell'insegnamento della dottrina: « questa azione ha lo scopo di non attribuire ad un soggetto un vantaggio che spetta ad altri, e correlativamente di non assoggettare quest'ultimo ad una ingiusta perdita ».

Non presumo, onorevoli colleghi, di essere riuscito a convincere coloro che si trovano armati in sede di opposizione integrale e di principio alla tutela dell'avviamento commerciale. Voglio soltanto sperare di essere riuscito a dimostrare, sia pure in forma succinta, che la tutela dell'avviamento commerciale non è cosa nuova. Siamo stati — lo dico come italiano, senza con questo voler dare una accentuazione nazionalistica a questo rammarico — preceduti purtroppo da altri paesi, nei quali pure l'istituto della proprietà non è stato affatto cancellato, nei quali l'ordine sociale...

FODERARO. Questi paesi hanno copiato la vecchia legislazione italiana dell'epoca delle corporazioni e delle arti. L'avviamento nacque infatti dal diritto comunale dell'Italia.

GONELLA GIUSEPPE. Sono senz'altro d'accordo con lei, anche se sul filo dell'antico precetto: *mutatis mutandis*. Non dimentico né ignoro che l'avviamento commerciale ha avuto la sua culla in Italia. Dirò di più (e mi corregga l'onorevole Migliori, perché la citazione è proprio della relazione Polacco): mi sembra di ricordare che vi sia stato un antico proprietario di Roma, il quale, nella vendita o nel forzato rilascio imposto al conduttore del suo fondo, pretese dall'acquirente o dal nuovo conduttore del fondo un prezzo maggiorato, proprio per effetto di quello che si può definire l'avviamento commerciale.

FODERARO. Nel settecento lo poteva pretendere.

GONELLA GIUSEPPE. Lo pretese anche *ab antiquo*.

In quei paesi che ho citato non è stato per nulla abolito l'istituto della proprietà, né è stato sovvertito l'ordine sociale; eppure anch'essi si trovano in una posizione di progresso economico e forse più diffuso e più elevato di quello di cui gode oggi il popolo italiano. Non dico per merito esclusivo della tutela dell'avviamento commerciale; ma intendo dire che questa tutela per lo meno non ha impedito quel progresso e quella conservazione e quella stabilità di istituti, e certo ha concorso a quello ed a queste come una delle tante componenti.

Credo anche che la proposta di legge Angioy-Roberti e di altri colleghi di questa parte, la quale ha preceduto la tesi elaborata dal comitato ristretto della Commissione di giustizia, non possa davvero considerarsi come rispecchiante una posizione spuntata dalla sera alla mattina per velleità sovvertitrici; essa è invece il frutto del riconoscimento di una situazione di fatto incontestabile, e risponde alla nostra sensibilità nei confronti di una esigenza giuridica, sociale, morale, ormai indifferibile, ed al cui carattere di indifferibilità conferisce un contributo di notevole valore la circostanza dell'appartenenza dell'Italia al M.E.C.

Mi limito a ricordare a questo riguardo il giudizio del senatore Caron, vicepresidente della Commissione economica europea: « La realizzazione di un mercato unico in Europa presuppone, secondo quanto previsto dall'articolo 101 del patto di Roma, l'eliminazione di ogni distorsione provocata da dispa-

rità esistenti nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri».

E più avanti: «Laddove non esiste alcuna tutela dell'avviamento o della proprietà commerciale, questo elemento tende ad aumentare con un ritmo che segue, se non supera, quello già rapido dei canoni di affitto civili, mentre la tendenza all'aumento può essere parzialmente frenata dall'esistenza di una legislazione che garantisca agli artigiani ed ai commercianti di poter disporre con un minimo di sicurezza dello strumento di lavoro per l'esercizio della loro attività. Di qui l'esistenza di una distorsione e quindi la necessità di una armonizzazione che provveda ad eliminarla».

E fu l'onorevole Migliori, tutti noi consenzienti, ad affermare, come ricorda nella sua relazione, che «senza una adeguata tutela i nostri operatori economici, sempre nell'incertezza circa la durata del rapporto locativo, incontreranno notevoli difficoltà nel rinnovare le proprie attrezzature aziendali in modo che possano competere con il livello europeo».

Di proposito, onorevoli colleghi, io non mi dedico all'esame delle norme in cui si articola la proposta presentata dal mio gruppo ed il testo unificato predisposto dal comitato ristretto della Commissione di giustizia, di cui ho avuto l'onore di far parte. Di ciò si dirà in sede di esame dei singoli articoli. Ma poiché sono state sollevate eccezioni circa la possibilità di concedere l'indennizzo al commerciante, desidero soltanto soffermarmi brevisimamente su un punto. In sede di comitato ristretto della Commissione giustizia io mi espressi (e non fui il solo) in senso non favorevole a stabilire un rapporto tra il valore di avviamento ed il canone di fitto.

Vi sono, nelle leggi e nella pratica, numerosi sistemi per la determinazione del valore dell'avviamento. Tra i primi, cioè quelli che abbiamo nelle leggi, posso ricordare il testo unico delle leggi sanitarie, dove l'indennità di avviamento da corrispondere al vecchio titolare della farmacia da parte del nuovo va commisurata in tre annualità del reddito medio imponibile della farmacia, accertato agli effetti della ricchezza mobile dell'ultimo quinquennio. Ancora: in sede di successione *mortis causa* è preso come base imponibile il reddito di ricchezza mobile. Infine, in sede di imposta complementare progressiva la valutazione dell'avviamento viene determinata dividendo l'ammontare del reddito per un certo numero di anni (o, in ogni caso, per

cinque anni) con l'applicazione dell'aliquota al reddito imponibile complessivo.

Voglio anche ricordare che nel 1949 vi fu un congresso degli ispettori compartimentali delle imposte dirette, tenutosi a Bordighera, dove, in sede di esame delle direttive comuni per l'applicazione dell'imposta progressiva sul patrimonio, furono formulate delle precise tabelle che prevedono l'analitica classificazione per settori commerciali, stabilendo per ciascuno di essi un coefficiente che, moltiplicato per l'imponibile di ricchezza mobile, concreta il valore dell'avviamento.

Ho accennato a ciò sol per dire che non comprendo le perplessità dell'egregio collega Emanuele Guerrieri, intervenuto per primo sul problema, quando parlò di anni per giungere alla determinazione dell'indennizzo e del danno, e di difficoltà sostanziali e procedurali. Ciò non è vero; e non perché l'onorevole Guerrieri abbia deliberatamente detto cosa non vera, ma perché non è rispondente alla realtà, che anzi il problema può trovare la sua soluzione in brevissimo tempo. E comunque va sempre affermato un principio: non possono essere le difficoltà di attuazione di una legge ad impedirne l'esame, la discussione, l'elaborazione e l'approvazione, quando questa legge risponda a necessità non più dilazionabili. Ma anche di ciò diremo in sede di esame dei singoli articoli.

Oggi, a nome del mio gruppo, ho voluto ribadire le ragioni per le quali alla legge in discussione daremo il nostro convinto conforto, nella convinzione e nella certezza di fare una cosa utile e doverosa. Ed ho voluto anche ricordare quello che, nel rispetto della personalità umana e dei diritti individuali, abbiamo sempre affermato come uno degli aspetti della nostra dottrina politica: oggi non vi sono valori economici che non interessino la comunità nazionale. L'individuo non è legittimato a trattare i beni che formano oggetto di proprietà unicamente per sé, come se egli fosse solo, come se egli costituisse tutta la collettività nazionale, o come se questa si concentrasse tutta in lui. L'interdipendenza degli uomini e delle loro diverse funzioni fa sì che la vita di ciascuno non è possibile senza la vita degli altri, e che il giuoco di ciascuna di queste attività non possa essere assicurato senza le altre.

In questa realtà storica, sociale, economica, politica e morale affonda le sue radici il motivo determinante di una legge che, comunque sia articolata, deve sancire il principio che si identifica con la personalità umana e con la dignità del cittadino quello

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

del riconoscimento del suo lavoro, e della tutela di questo da parte dello Stato. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Comandini. Ne ha facoltà.

COMANDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dirò brevemente le ragioni per cui il gruppo socialista darà il suo voto favorevole a questa legge, che introduce *in titolo* nel nostro sistema legislativo la tutela autonoma dell'avviamento commerciale, la cosiddetta « proprietà commerciale ».

Non è una legge perfetta. Le leggi perfette non esistono; e, anche a non uscire dal campo della relatività, qualche volta il meglio è nemico del bene. Personalmente ritengo, come dirò tra qualche minuto, che una formulazione più semplice e più lineare sarebbe stata e forse sarebbe ancora possibile. Ma la non disinteressata ed accanita resistenza che viene all'approvazione del testo unificato della Commissione di giustizia dal campo della proprietà edilizia, mi induce — salva sempre la possibilità di emendamenti migliorativi — ed induce il gruppo al quale appartengo a ripetere qui il giudizio favorevole che a tale testo i socialisti hanno dato in Commissione.

L'importante è che sia finalmente e formalmente accolto un principio che da troppo tempo fa anticamera, e qualche volta è entrato per la porta di servizio in attesa di essere introdotto da quella principale. L'importante è che si ponga rimedio al ritardo nel quale le leggi italiane si trovano rispetto ad altre legislazioni europee, dell'Inghilterra, del Belgio, della Svizzera, della Francia, persino del Portogallo, dove la tutela autonoma dell'avviamento commerciale è da molti anni un fatto compiuto, una realtà legislativa concreta, qualcosa di irreversibile su cui non si torna più.

È naturale che la soluzione del problema, cioè la disciplina che la tutela dell'avviamento crea nei rapporti tra il conduttore proprietario dell'azienda ed il locatore proprietario dell'immobile nel quale l'azienda vive, abbia suscitato contrasti accaniti e polemiche non sempre ispirate dal criterio e dal senso dell'obiettività. Grossi interessi sono toccati dalle norme che ci stanno dinanzi; e si sa bene che, quando ciò accade, i profeti di sventura denunciano volentieri che si violano le archesante, e che i cavalieri dell'Apocalisse stanno per impennarsi in un cielo tempestoso.

Più di quarant'anni fa i proprietari di immobili destinati ad uso commerciale parlavano della tutela dell'avviamento commer-

ciale come di un « venefico fungo » (è una frase che traggio da quella limpida relazione del senatore Polacco che risale al 1921, ed alla quale molti colleghi hanno accennato), un « venefico fungo » venuto alla luce ai loro danni in condizioni di anomalia o, come adesso si dice, di emergenza, dalle quali, recidendolo, bisognava uscire al più presto.

Figuratevi adesso! Qualcuno, dimenticando o fingendo di dimenticare la genesi di questa proposta di legge ed i suoi precedenti vicini e lontani, ha già detto che comincia l'opera diabolica del centro-sinistra. Come se non bastasse leggere le firme dei componenti (da Foderaro a Roberti e ad Angioy) e controllare le date delle varie proposte, per accorgersi che il « fungo venefico » con il centro-sinistra non ha niente a che fare.

È un passo avanti, sì, della nostra legislazione, su questo tema inverosimilmente arretrata, ed è certo una innovazione importante. Ma, quanto al carattere eversivo, rivoluzionario della legge che vi è dinanzi per il vostro voto, quanto al « fungo venefico » che occorre estirpare, sarà sufficiente osservare che il problema esiste e si ripropone da molti anni, con un'insistenza che rivela da sola il suo carattere non estemporaneo, non effimero, non transitorio, ma profondamente radicato nella realtà, e corroborato anche dallo spirito e dalla lettera della nostra Costituzione.

È stato già detto che i commercianti ne invocano la soluzione fino dai tempi precedenti la prima guerra mondiale, e non soltanto da quando il regime vincolistico degli affitti, adottato durante quella guerra, e il successivo ritorno alla normalità di contrattazione nella locazione dei negozi ne proposero drasticamente l'esistenza, rendendone più urgente la soluzione.

Gli esercenti espressero infatti i loro voti al riguardo in un congresso del 1908; ed alla Camera, discutendosi il disegno di legge sulle farmacie, nel maggio del 1913 alcuni deputati (uno dei quali fu un grande socialista, Filippo Turati) denunciarono come incongrua la norma dell'articolo 8 del disegno di legge sull'esercizio delle farmacie, che poi diventò la legge del maggio 1913; norma che obbligava il nuovo concessionario della farmacia a rilevare ed a pagare al giusto prezzo al titolare precedente gli arredi, le provviste e le dotazioni. Turati rilevò l'iniquità che, oltre a questi elementi materiali, non fossero compensati al farmacista uscente ed ai suoi eredi anche quelli immateriali, corrispondenti al personale merito di lui nell'avviamento impresso all'azienda.

Il Presidente del Consiglio Giolitti non oppose a questo rilievo che fosse irragionevole un compenso dell'avviamento commerciale, ma escluse che di ciò si potesse parlare il tema di esercizio delle farmacie. « Nell'esercizio delle farmacie — ebbe a dire alla Camera l'onorevole Giolitti — non si può ravvisare il carattere di azienda mercantile, ma prevalentemente quello di un esercizio professionale. L'avviamento è in tal caso dovuto per almeno nove decimi alla stima personale che l'esercente riscuote... Sarebbe strano che, allorché un avvocato di grido lascia il suo studio, nel quale subentra un avvocato, quest'ultimo si vedesse valutare il suo reddito da quello del suo predecessore ».

Una risposta, questa, che, quanto al carattere personale dell'esercizio delle farmacie, era allora rispondente per gran parte alla realtà delle cose; oggi, dato lo sviluppo delle industrie farmaceutiche e la confezione in serie delle specialità, lo è assai meno, tanto è vero che vent'anni dopo, con l'articolo 110 del testo unico delle leggi sanitarie del 1934 si dispose che il subentrante nell'esercizio di una farmacia dovesse corrispondere al predecessore un'indennità per l'avviamento.

Questi dati (tratti da quella relazione Polacco che ho prima ricordata, e che risale al 1921) sono probanti al riguardo: il « venefico fungo » è una pianta che ha radici molto solide nel terreno della realtà.

Più tardi, nel 1925, la Camera approvò un disegno di legge presentato dal liberale senatore Teofilo Rossi; ma il provvedimento non divenne legge e si fermò al Senato. Un'altra proposta, dovuta a Cesare Vivante, si arrestò anch'essa *in itinere* nel 1929. Vi è dunque una continuità nell'affermazione dell'esigenza che oggi ritorna in piena luce, una continuità per dimostrare la quale non mi è parso inutile ricordare questi precedenti.

Non intendo tuttavia affermare che nel nostro ordinamento possono trovar posto senz'altro lo *ius stantiandi* e lo *ius intraturae*, o addirittura gli statuti pisani del 1231, analoghi agli statuti fiorentini delle corporazioni e delle arti; questi diritti traevano infatti la loro ragione d'essere da un ordinamento d'arti e mestieri rigorosamente corporativo. E neppure ho ricordato questi precedenti perché la realtà di oggi debba essere necessariamente conforme alla realtà di cinquant'anni fa, ma perché sia chiaro che negare disinvoltamente il problema, come fa oggi la Confederazione della proprietà edilizia, e considerare eversiva, aberrante o peggio la tutela dell'avviamento commerciale, è un

puro e semplice espediente polemico che nasconde sotto il velame di una strenua difesa di interessi generali, la difesa di alcuni interessi particolari, di gruppo o di categoria, che con gli interessi generali sono in contrasto.

Un fungo velenoso si estirpa, un mostro giuridico si decapita una volta per sempre; ma qui, nel nostro tema, la tutela dell'avviamento di azienda è come il drago della favola che aveva sette teste che, fino a quando non fossero state tutte staccate d'un colpo, si riproducevano sotto gli occhi nonostante i fendenti dell'assaltatore.

È vero che, quando si è industriata a dare un profilo, un'identificazione precisa all'avviamento, la dottrina giuridica ha proposto, e poi discusso, e poi abbandonato, e poi riproposto delle formule o delle definizioni diverse. Se questa fosse una accademia giuridica, sarebbe interessantissimo esaminarle. Interessante e, aggiungo, non del tutto inutile, perché la natura giuridica dell'avviamento commerciale non è senza incidenza sulla soluzione da darsi al problema dei rapporti tra conduttore-proprietario di azienda e locatore-proprietario di immobile. Ma citazioni, in questo momento ed a quest'ora, sarebbe veramente incongruo farne. Le definizioni che la dottrina ne ha dato non combaciano, è vero, perfettamente tra loro, ma esprimono punti di vista su una medesima realtà.

È vero che bisogna concettualmente distinguere (sebbene la distinzione sia tutt'altro che facile, specie nelle sue incidenze pratiche) tra quegli elementi costitutivi dell'avviamento che hanno carattere obiettivo (come l'ubicazione, il prestigio, la notorietà della ditta) e gli altri elementi di carattere soggettivo (come l'abilità personale dell'imprenditore), i quali seguono necessariamente la persona di quest'ultimo; è vero che l'avviamento per la maggioranza degli scrittori è un modo di essere dell'azienda che in sé e per sé non può essere avulso da questa; ma è altrettanto vero che chi pretende trarre da ciò la conseguenza che la proprietà immobiliare non può tollerare limitazioni o vincoli sensibili derivanti dal protrarsi per un certo tempo di rapporti locatizi in determinate circostanze e con il concorso di determinati elementi, perché la proprietà è un diritto per sua natura assoluto, di non graduabile intensità (perché questo è il nocciolo non confessato ma reale della polemica contro questa legge); è altrettanto vero che i sostenitori di questa anacronistica tesi navigano contro corrente, a ritroso, e che

ai loro argomenti è estremamente facile rispondere.

Non solo, infatti, si può rispondere ricordando l'articolo 42, secondo comma, della Costituzione, che la proprietà riconosce e garantisce, ma con i limiti fissati dalla legge ed allo scopo di assicurarne la funzione sociale; non solo si può ricordare che tutto il nostro sistema costituzionale è fondato sul riconoscimento e sulla valorizzazione del lavoro, sulla tutela di tutti i suoi frutti, che è un argomento d'ordine generale ma decisivo per respingere la negativa *a priori*, il fine di non ricevere che si pretende da alcuni costituisca un insormontabile ostacolo preliminare alla disciplina che oggi si vuol giustamente introdurre; non solo si può rispondere tutto questo. Ma, oltre che con siffatti argomenti generali, è facile rispondere alla polemica mossa dalle organizzazioni della proprietà edilizia con argomenti di ordine specifico.

Anzitutto si può rilevare che l'asserzione dei proprietari di immobili e dei loro — come dire? — « giureconsulti di corte », che la stessa difficoltà di definizione, la tormentata ricerca di un *ubi consistam* che ciascuno studioso ravvisa in un diverso profilo, in un differente aspetto degli elementi essenziali dell'avviamento rivela l'inconsistenza di questi ultimi, mi sembra un poco intonata alla filosofia spicciola di don Ferrante che negava l'esistenza della peste perché tutte le cose sono sostanze o accidenti e la peste non è né l'una né l'altro, onde, secondo lui, la peste non c'era; e per questo si mise a letto e morì di peste — dice il Manzoni — « imprecaando alle stelle come un eroe del Metastasio ».

Si può rilevare poi — a parte la reminiscenza manzoniana — che, in sostanza, le definizioni degli scrittori, ancorché diverse non si escludono a vicenda, non si contraddicono in termini, ma prospettano soltanto differenti aspetti di un'unica realtà che obiettivamente esiste, e pongono in luce una faccia diversa di un poliedro. Ma il poliedro c'è. Che ci sia, che la realtà obiettiva, fenomenica ci ponga spesso dinanzi a dei casi limite dai quali l'iniquità di certe situazioni è crudamente denunciata, è certo. Il ripostiglio, il magazzino, perfino la stalla che il locatario, rischiando e profondendo energia, lavoro e abilità, riesce con anni ed anni di sforzi a trasformare in un negozio avviato, noto, appetibile, ha acquistato un plusvalore locatizio enormemente pesante. Il locatore non rinnova il contratto: conclude con altri un nuovo e più lucroso affitto; ed ecco:

chi ha creato con il suo lavoro quel plusvalore e ha incrementato la valutazione dell'immobile a fini commerciali è, dal mancato rinnovo del contratto di affitto, privato di un bene che è suo, soltanto suo, sacrosantamente suo, e che un altro, in nome del diritto quiritario, usurpa a suo danno. E che, in questo caso, un bene economicamente valutabile, che si converte in denaro sonante, si distacchi dall'azienda che ne è privata, e rimanga, per così dire, attaccato al locale che la stessa azienda è costretta ad abbandonare, c'è qualcuno che possa contestarlo con fondamento, in base ad astrazioni o a costruzioni teoriche? È davvero inammissibile, arbitraria, l'illazione che intendiamo trarne, che il diritto di chi ha creato questo bene di cui altrui usufruisce dev'essere autonomamente tutelato? Rivoluzioniamo forse, o sovvertiamo, o alteriamo con questo il sistema legislativo vigente? Ne scardiniamo i pilastri? Ma no: niente di apocalittico.

Se mai, tra le tante, alcune osservazioni ed argomentazioni rivoluzionarie e sovvertritrici, vengono dal campo della proprietà edilizia, che è un poco il campo di Agramante nel già ricordato contrasto di interessi che il disegno di legge sulla tutela dell'avviamento ha naturalmente determinato. Dicono che non l'avviamento soltanto, ma anche la proprietà immobiliare è frutto del lavoro, che il risparmio investito e capitalizzato si trasforma in proprietà immobiliare, e deve essere tutelata come lavoro anche essa.

La risposta sarebbe facile se fosse il caso di darla; ma non è il caso, perché la risposta ci porterebbe abbastanza lontani. Basterà osservare che nessuno intacca la proprietà immobiliare con questa legge.

Quando recentemente un economista insigne, scrivendo su un altrettanto insigne quotidiano, ha parlato di ostacoli che deriverebbero dalla tutela dell'avviamento commerciale alla trasformazione dei negozi, perché « evidentemente non si rammoderna un bene che appartiene, in sostanza, a due proprietari », questo economista-giornalista ha confuso — in modo tanto evidente che dimostra solo un'enorme approssimazione, dirò così, di concetti giuridici, non so se voluta o reale — il diritto di comproprietà con il diritto di credito, nozioni istituzionali che si apprendono nel primo anno dai giovani che frequentano l'università.

Nessuno sdoppiamento dunque, nessuna « mezzadria » della proprietà immobiliare: ci si limita a attribuire un plusvalore a chi lo

ha creato. Ma questo plusvalore — incalzano i proprietari di case — chi lo ha creato? I proprietari di case — in uno degli innumerevoli *pro memoria* inviati a parlamentari ed a personalità fuori del Parlamento — hanno risposto che quel plusvalore non lo ha creato il locatario-commerciante, o non soltanto lui: in un'azienda commerciale — sostiene la Confederazione della proprietà edilizia — il lavoro produttivo di avviamento è soprattutto svolto non dal titolare, ma dai suoi dipendenti. E allora, sostengono i proprietari edilizi, « se si potessero portare a conforto della tutela autonoma dell'avviamento argomenti demagogici della specie di quelli con cui si vogliono sostenere le pretese dei commercianti, ci troveremmo in presenza di un avviamento ottenuto con lo sfruttamento del lavoro altrui ».

Onorevoli colleghi, il diavolo qualche volta si fa frate. Ma non è imprudente — vorrei dire a questi dialettici paladini della proprietà edilizia — ricorrere a certi argomenti diabolici, o, se preferite, parlare di corda in casa dell'impiccato? Non parliamone dunque. Certi tasti, anche se suonano giusti in sé e per sé, non possono certo toccarli i proprietari edilizi. Se mai, ponendoci, come in ogni argomento relativo a questioni che interessano il lavoro si deve fare, dal punto di vista dei lavoratori che traggono dall'azienda il loro sostentamento, si potrà osservare che nella massima parte dei casi la corresponsione dell'indennizzo all'azienda, privata del suo locale per fatto del proprietario-locatore, servirà ad evitare che la crisi dell'azienda forzosamente trasferita si ripercuota e rimbalzi sulle forze di lavoro e sui dipendenti da essa. Argomento, questo, diametralmente contrario a quello invocato nel loro occasionale rivoluzionamento dagli zelatori della proprietà.

Onorevoli colleghi, lasciamo gli accenni polemici. Scusatemi se li ho fatti, ma dovette riconoscerne che, specialmente per noi socialisti, la provocazione era grave.

Dunque, niente di apocalittico; non rivoluzioniamo niente. In quasi tutte le legislazioni moderne è stato risolto, sempre però nel senso affermativo, anche se in vari modi, il problema dell'avviamento. Cito ad esempio non solo le norme meno recenti che tale tutela riconoscono in linea di principio, come l'articolo 2 del codice svizzero, ma anche, direi soprattutto, l'organica disciplina che il problema ha avuto nella legislazione francese, alla quale devo ricordare che ha attivamente collaborato il compianto amico e com-

pagno professor Tullio Ascarelli. E cito di proposito la legislazione francese, che sembra essere diventata, nelle discussioni della proposta di legge sottoposta ora alla vostra approvazione, onorevoli colleghi, una specie di cavallo di battaglia dei negatori del buon fondamento...

MIGLIORI, *Relatore per la maggioranza*. Mitico cavallo.

COMANDINI. Sì, mitico cavallo. Permettetemi dunque, anche per ciò che riguarda la legge francese, di passare dal mito alla realtà. Dicono, e lo dice anche, con scarsa informazione, forse per sentito dire, quell'economista-giornalista al quale ho accennato prima...

MIGLIORI, *Relatore per la maggioranza*. È questione di... lenti. (*Si ride*).

COMANDINI. ...che in Francia sono profondamente pentiti e fanno macchina indietro. Che la legislazione francese stia facendo, purtroppo, su molte cose macchina indietro, in conseguenza del regime paternalistico e sotto molti aspetti largamente involutivo della Quinta Repubblica, la repubblica gollista, ci guarderemo bene noi socialisti dal negare. Ma per parlare dell'esempio francese come di un argomento contrario alla tutela autonoma dell'avviamento, bisogna dimostrare innanzitutto l'analogia delle due discipline: la nostra e quella colà vigente. Questa analogia non vi è affatto.

Nel 1926, in Francia fu accolto il principio del rinnovo delle locazioni per tre, sei, nove anni, a seconda dei casi, diritto puro e semplice con obbligo del locatore di rifondere i danni se dovuti, con diritto del commerciante a percepire in ogni caso una bonuscita, il cosiddetto *pas de porte*.

Nel 1953 e nel 1957 la legislazione francese si è fatta più rigorosa: l'indennità, la cui mancata corresponsione dà diritto al commerciante di non rilasciare i locali, va commisurata al valore mercantile del *fonds de commerce*, cioè del negozio. Al proprietario l'onere di dimostrare che il commerciante che se ne va ha subito un pregiudizio minore.

Basta osservare questo perché il provvedimento che ci è sottoposto appaia le mille miglia lontano da quello francese. È vero che l'economista di cui parlavo (e dopo la trasparente allusione del collega Migliori è inutile nascondere il nome), il professore Libero Lenti, partendo dall'erroneo concetto che l'avviamento, se un'impresa si trasferisce da un negozio ad un altro, non rimane attaccato ai muri, ma se ne va con l'impresa, qualifica come bonuscita il *pas*

de porte francese, l'indennità a favore del commerciante che lascia il negozio, e ne trae la illazione arbitraria che in ogni caso (leggete e sentite), « anche se la gestione non ha permesso il concretarsi di quel *quid* indefinibile che è l'avviamento, e persino se il negozio è fallito », l'indennizzo è dovuto dal proprietario locatore.

È sufficiente enunciare questo veramente singolare ragionamento per accorgersi della perfetta inanità di esso. Prima di tutto perché il professore Lenti nega *a priori* che l'avviamento possa attaccarsi ai muri del negozio, e non è vero. Bisogna distinguere, come ho già fatto, gli elementi obiettivi dell'avviamento, tra cui è l'ubicazione del negozio, alcuni dei quali ineriscono naturalmente al locale, dagli elementi soggettivi, che invece seguono il commerciante imprenditore. In secondo luogo — ed è questo l'argomento più grave — perché non è vero che la proposta di legge della quale discutiamo dia il carattere di bonuscita da corrispondersi in tutti i casi, automaticamente o quasi, all'indennizzo. Quando il professore Lenti scrive che, secondo la nostra proposta di legge, la bonuscita « non risulta da un accertamento obiettivo da considerare di volta in volta come in Gran Bretagna, ma da una norma che avrà un'applicazione pressoché automatica », scrive una cosa diametralmente contraria alla realtà.

Gli sarebbe bastato leggere la lucidissima e completa relazione del collega Migliori, ed il testo dell'articolo 5 (« ... il conduttore uscente ha diritto di essere compensato dal locatore per la perdita dell'avviamento che l'azienda subisce in conseguenza di tale cessazione nella misura dell'utilità che ne può derivare al locatore, e comunque nel limite massimo di trenta mensilità del canone di affitto che l'immobile può rendere secondo i prezzi correnti di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche ») per accorgersi che il suo ragionamento non ha fondamento di sorta, e che l'analogia con il diritto francese non esiste.

D'altronde, che cosa si propone ora in Francia in quella parziale « macchina indietro » di cui parlavo prima? Per i locali di nuova costruzione o vacanti si propone che, nell'ipotesi di affitto di durata non inferiore a 12 anni ed al momento del rilascio, il conduttore abbia solo diritto, se la modifica sarà approvata, ad una indennità proporzionata ai miglioramenti e agli abbellimenti dei locali. I locali commerciali esistenti e quelli occupati rimarrebbero invece sostanzialmente nella situazione odierna, con i

diritti riconosciuti dalle leggi del 1926 e del 1956, ravvisandosi solo l'opportunità di eliminare l'indennizzo nel caso in cui il locatore rientri in possesso dell'immobile dopo una permanenza in esso dello stesso locatario per almeno 27 anni.

Sono, dunque, dardi indirizzati non ad un falso scopo, ma addirittura ad uno scopo inesistente, quelli che pretendono di muovere dall'arco dell'esperienza francese per colpire il bersaglio del provvedimento che vi sta dinanzi.

Lasciamo ora il professore Lenti e la legislazione francese. Quello che si può affermare con sicurezza è che nei paesi in cui la tutela autonoma dell'avviamento commerciale si è adottata ed attuata, i sistemi regolatori dei diritti civili in buona parte derivanti, come il nostro, attraverso il codice napoleonico, dal diritto romano, non sono crollati per questo.

D'altronde, posti di fronte alla negativa aprioristica di chi considera la tutela dell'avviamento commerciale come allergica e incompatibile con il sistema vigente, si dovrà pure riconoscere, anche in questo caso, anche su questo tema, che un sistema di leggi non può essere considerato come qualcosa di assolutamente unitario, compatto, immutabile, come un *ne varietur*, che non sopporta e respinge da sé qualunque innovazione modificativa. Quando è necessario, gli elementi nuovi, spesso fecondi di sviluppi a venire, devono esservi pure inseriti, perché, se è vero che le leggi cristallizzano in norme di disciplina formale i rapporti sociali che esistono in un determinato momento, questa cristallizzazione non è e non può mai essere definitiva. Anzi, si può osservare che la bontà di un sistema di leggi si misura sempre dalla sua elasticità, cioè dalla sua attitudine a recepire le modificazioni continue, a concretare in norme positive le nuove realtà sociali che sono in incessante sviluppo.

Anche a questo proposito sagge e lapidarie parole si leggono in quella relazione al Senato del senatore Polacco durante la XXVI legislatura, che ho ricordato. Permettetemi di leggerne una frase soltanto: « Accade qui né più né meno di quello che è accaduto e sempre accadrà in ordine a figure giuridiche nuove che imperiosi bisogni sociali reclamano. La pubblica coscienza le formula in omaggio a quell'innato senso di giustizia che, indefinito e indefinibile, viene però sempre svolgendosi e affinandosi, anche se non sempre e non subito si trovi nell'ordine degli istituti già esistenti e delle costruzioni giuridiche

tradizionali la casella in cui esattamente riporle. Le vicende della legislazione circa gli infortuni sul lavoro informino. Né è raro che, seppure isolatamente prese, nessuna delle invocate concezioni giuridiche basti da sola a renderne ragione, combinate insieme, invece, apportino tutte e ciascuna una parte del materiale che serva di base alla costruzione nuova. E anche se questo non fosse, e si dovesse fatalmente concludere che la materia nuova non trova affatto vecchi stampi su cui potersi versare, sarà debito del giurista crearne dei nuovi atti a riceverla e a plasmarla, perché non restino insoddisfatti gli imperativi della coscienza giuridico-sociale che di continuo si evolve».

Vi faccio grazia di altre citazioni, perché non voglio abusare della vostra pazienza: come quella delle regole del diritto giustiniano intorno alla funzione elastica, ricettiva delle leggi.

Ma poi, è proprio vero che il nostro sistema di leggi, e particolarmente il pilastro della proprietà, sia allergico a provvedimenti di tutela autonoma dell'avviamento commerciale? Per quel che riguarda il mio personale convincimento (e, aggiungo, quello del gruppo e del partito socialista) ho già risposto, anche in base all'articolo 42 della Costituzione, assai nettamente di no.

È già stato detto, e non giova ripeterlo, con riferimento alle norme di legge vigenti in Italia — ed agli argomenti addotti in contrario dalle associazioni di proprietari di immobili — che il principio qui sostenuto è già introdotto nel sistema legislativo italiano. Le citazioni molto diligenti ed esaurienti del collega Valiante e del collega Guerrieri mi esimono dal ricordare queste leggi. Si deve dunque considerare questa proposta di legge come un ulteriore passo per la tutela di un istituto che è già entrato — per quanto, come dicevo, quasi silenziosamente e dalla porta di servizio — nel nostro sistema legislativo.

Onorevoli colleghi, non è neppure esatto quello che si asserisce nei memoriali della Confederazione della proprietà edilizia, che cioè l'obbligo del compenso abbia un carattere di penalità. No: l'indennizzo è dovuto sia nell'ipotesi in cui il proprietario non voglia rinnovare la locazione senza concluderne un'altra con terzi, sia nell'ipotesi di mancato accordo sui nuovi patti in caso di prelazione o di rifiuto del locatore di concederla al locatario uscente.

Il carattere di penalità non c'entra: l'inadempimento del locatore deve abilitare, indi-

pendentemente dalla corresponsione dell'indennizzo, all'azione di risarcimento del danno. Soltanto in questo caso il danno *iniuria datum* entra nella nuova disciplina. In tutti gli altri casi, non c'entra e, anche nell'ipotesi di inadempienza, il compenso per l'avviamento non assume il carattere di risarcimento di danno, dal quale anzi è assai nettamente distinto, nel concetto che lo informa non meno che nell'applicazione pratica.

Ma allora, se non si tratta di un danno, di che cosa si tratta? Come è possibile e come è opportuno raffigurare *in iure* il diritto del locatario di negozi? E nei confronti di chi? Gioverà, per rispondere, richiamarsi alle parole della relazione Polacco che ho più volte ricordato, e che ci fornisce una traccia assai limpida, anche se fu scritta in condizioni ambientali e giuridiche (in senso tecnico) alquanto diverse da quelle odierne. Essa accompagnava il disegno di legge n. 517 del 18 luglio 1922, presentato al Senato «per la tutela dell'avviamento commerciale», e fu redatta a nome di una commissione speciale composta da Cesare Vivante, da David Supino, dal De Blasio e dal Di Nola e presieduta dallo stesso senatore Polacco. A quasi quarant'anni di distanza, è ancor viva ed attuale.

Il Senato aveva votato, il 24 febbraio 1921, discutendosi il disegno di legge recante provvedimenti per le controversie in materia di locazione di negozi, un ordine del giorno che invitava il Governo a presentare un apposito disegno di legge «per la tutela della cosiddetta proprietà commerciale», il cui principio — dice l'ordine del giorno — «è suffragato da evidenti ragioni di giustizia». Ho già letto alcune parole della relazione Polacco. Un solo interrogativo in essa contenuto mi piace di aggiungere: «In quale casella — scriveva dunque nel 1922 il senatore Polacco — nell'ordine degli istituti già esistenti o delle costruzioni giuridiche tradizionali, dobbiamo esattamente riporre la nuova disciplina? E se la materia nuova non trova affatto vecchi stampi su cui potersi versare, quale nuovo stampo sarà necessario formare per soddisfare l'imperativo della coscienza giuridico-sociale?».

Cerchiamo di rispondere a questo interrogativo con la maggior concisione.

Dicono innanzitutto i proprietari di negozi: «Il proprietario non c'entra; è il nuovo conduttore, che profitta dell'avviamento conferito al negozio da colui che lo ha perduto, colui che deve qualche cosa a quest'ultimo».

È l'ennesimo sofisma. È chiaro infatti che se il nuovo conduttore profitterà dell'avviamento, il proprietario-locatore si guarderà bene dal regalargli il vantaggio, ma, nel fissare il canone di affitto, se lo farà pagare in lire sonanti. E d'altronde — sia detto in parentesi — non sarebbe un indirizzo davvero rivoluzionario (questo sì) di stabilire un rapporto diretto dell'affittuario cessante con quello subentrante, quando tra loro non esiste vincolo contrattuale, né diretto né indiretto, ed essi si ignorano ed hanno pieno diritto di ignorarsi a vicenda?

Dunque, non tra locatario cessante e locatario subentrante, ma tra proprietario locatore e locatario cessante il problema deve esser posto e risolto. Come risolverlo?

Chiedo ancora un poco della vostra attenzione. Quel bene immateriale, ma valutabile e tutelabile, che, staccandosi dall'azienda che se ne va, rimane per così dire aderente e incorporato nel negozio, e lo valorizza conferendogli un plusvalore locatizio che, senza il lavoro dell'affittuario cessante, il negozio non avrebbe avuto, può essere da noi considerato e regolato nella nuova disciplina legislativa in tre modi: 1°) come un miglioramento dell'immobile, non miglioramento materiale, ma agli effetti dell'incremento di valore, innegabilmente un miglioramento del quale si arricchisce il locatore proprietario; 2°) come una perdita di valore dell'azienda, privata di una parte almeno dell'avviamento che si distacca dall'azienda stessa, con pregiudizio di chi quel valore ha creato; 3°) cercando di contemperare nel miglior modo possibile (come il testo approvato dalla Commissione giustizia si è studiato di fare) l'uno e l'altro criterio in una sintesi pratica, certo meno rigorosamente coerente, ma che tiene conto dei diversi punti di vista e delle differenti esigenze.

Lasciando per ora questo terzo criterio che chiamerei conciliativo, dirò qualche parola sulle prime due raffigurazioni giuridiche. Sono due ipotesi diverse, sì, ma per molti aspetti collegate, e comportano una diversa disciplina, una diversa impostazione della nuova legge. Nel primo caso si dovrà valutare il profitto, l'arricchimento che il locatore trae o può trarre dal negozio: come vedremo tra un istante, queste parole « può trarre » possono assumere un'importanza decisiva. Nel secondo caso, si dovrà valutare la perdita che il commerciante subisce, l'emorragia che, trasferendosi, la sua azienda più o meno sensibilmente sopporta; e se non la subisce, non avrà diritto di sorta.

Vale a dire: nel primo caso, guarderemo la posizione del locatore: l'immobile aveva un valore cinque, per fatto del conduttore la un valore dieci; il locatore dovrà al locatario cessante un compenso di cinque. Nel secondo, guarderemo la posizione del commerciante che se ne va: se la sua azienda, in conseguenza del trasferimento, valeva dieci e vale ora cinque, gli sarà corrisposto un compenso di cinque.

Che le conseguenze dell'una o dell'altra impostazione giuridica delle nuove norme siano, per ognuna delle due ipotesi, diverse, è, a mio avviso, evidente. Ma non sono assolutamente inconciliabili fra loro. La prima ipotesi comporta questa ovvia conseguenza: l'indennizzo è dovuto a favore del locatario che ha valorizzato il negozio, indipendentemente da ogni altra considerazione: per il solo fatto che, con l'opera sua, lo ha valorizzato. Anche se il locatore proprietario, che ne ha la possibilità, non profitta — per sue personali ragioni o calcoli — dell'incremento del valore locativo, in tal caso deve ritenere che egli tragga *altronde* un più sensibile vantaggio e che, in forza di questo più sensibile vantaggio, rinunci ultroneamente, perché così gli conviene di fare, a quell'incremento. Ma anche se il locatario, per sua abilità o per fortunata combinazione, non perde in definitiva avviamento, quell'indennizzo è dovuto: egli ha ugualmente lasciato al proprietario un bene valutabile e tutelabile, creato dal suo lavoro. Creato dal suo lavoro, dico; e su questo mi consentirete una particolare insistenza. Perché certo può sussistere, e in moltissimi casi sussisterà (e questo deve essere sottolineato per tranquillità di tutti), un incremento di valore locatizio non dovuto al lavoro, all'attività, all'accorgimento del negoziante, ma a circostanze obiettive: l'espansione della città, i vantaggi derivanti da un piano regolatore, le costruzioni attigue, i mercatini rionali che sorgono accanto, le linee di comunicazione cittadine più agevoli, l'apertura di un cinema, la fermata di un autobus, e così via. Tutti questi casi non hanno niente a che vedere con l'opera del locatario, eppure hanno incrementato il valore dell'immobile; semmai potrebbero essere considerati (è un suggerimento al quale accenno solo in sordina) come nuove materie di imposizione fiscale. Per questo incremento, è ovvio che il proprietario non deve nulla. E poiché il problema — adottato il primo criterio, cioè l'incremento di valore dello stabile — si presenterà in pratica sotto infiniti aspetti, occorre una precisa norma che fissi

chiaramente il concetto che espongo, degno di scrupolosa valutazione.

In sostanza, adottando il principio del miglioramento che rimane incorporato nell'immobile, ci troveremo in un caso sotto certi aspetti analogo a quello degli articoli 1632 e 1633 del codice civile relativi all'affitto dei fondi rustici. I miglioramenti eseguiti (dice l'articolo 1592 per la locazione in genere) non danno diritto a indennità se non sono stati consentiti dal proprietario. In tema di affitto di fondi rustici, l'articolo 1632 dice invece che possono essere autorizzati dall'autorità giudiziaria, e l'articolo 1633 aggiunge che in tal caso l'affittuario deve conseguire un'indennità corrispondente all'incremento di valore.

Nel caso in esame non si tratta di migliorie materiali, e non vi sarebbe la necessità di essere autorizzati dall'autorità giudiziaria, come vuole l'articolo 1632, né occorrerebbe lo specifico consenso del proprietario, come vuole l'articolo 1592. Ma non credete, onorevoli colleghi, che il consenso del proprietario locatore all'incremento di valore del negozio — senza trasformazioni strutturali, però con un miglioramento immateriale, valutabile e tutelabile — sia ragionevole presumerlo? Il locatore si dorrà se il negozio verrà svalutato e mal gestito; non avrà ragione di dolersi (anzi, dovrebbe compiacersi) se l'opera del locatario gli consentirà di trarre un beneficio valutabile in lire e centesimi alla fine della locazione. E allora non è *in re ipsa* questo consenso quando il locatore proprietario affitta il negozio? Tanto è vero che spesso clausole relative alla buona conduzione, alla valorizzazione del locale qualificano l'affitto come affitto *ad meliorandum*. Che poi il locatore dell'incremento non profitti se crede (per esempio tenendo per sé il negozio, o destinandolo ad altro scopo, o « dando al complesso dei locali di cui quello locato fa parte una diversa sistemazione generale ») vuol dire soltanto, come ho accennato, che una diversa destinazione gli è comunque più vantaggiosa del profitto che potrebbe ricavare sfruttando il plusvalore dovuto all'attività dell'affittuario cessante. O non ha il diritto ugualmente, a norma del secondo comma dell'articolo 1633, l'affittuario di fondo rustico di percepire l'indennità per i miglioramenti anche se il proprietario li distrugge, vendendo il terreno, per esempio, come area fabbricabile? Evidentemente sì; e allora ci troviamo in un caso di assai stretta analogia con quello che ho l'onore di prospettarvi.

Passo alla seconda ipotesi: perdita di avviamento dell'azienda che si trasferisce, come criterio al quale commisurare il compenso. Questa perdita di avviamento mi ha posto in seria perplessità, dovuta soprattutto a questo rilievo: quando si dovrà valutare se il negozio che se ne va perde l'avviamento? Può darsi che dopo tre o sei mesi l'abilità del conduttore che cambia negozio gli procuri perfino un vantaggio sulla situazione precedente. Questa perplessità era certo condivisa da altri e aveva suggerito una norma restitutiva in una delle proposte di legge, per la quale, se l'avviamento in definitiva non è perduto, il proprietario avrebbe il diritto di convenire il suo ex locatario per riavere indietro il denaro che gli ha versato.

Queste complicazioni sarebbero fonte di una catena pressoché infinita di difficoltà. Ma se consideriamo che il momento in cui dobbiamo valutare se il conduttore uscente ha o non ha subito una perdita di avviamento, non è un momento successivo a quello del suo sfratto, al suo abbandono del locale, ma il preciso momento in cui egli abbandona il locale, allora molta parte di queste difficoltà sarà superata. Si tratterà di valutare se in quel momento, quali che siano gli accorgimenti che egli cercherà di mettere in opera per non perdere, egli avrà subito uno sviamento della clientela ed anche un ulteriore e diverso pregiudizio, quello della diversa organizzazione degli elementi produttivi dell'azienda.

È certo infatti che, andandosene da un locale per trasferirsi in un altro, il commerciante subisce quasi sempre un pregiudizio, e perché la clientela è abituata ad andare lì, e può darsi che, non trovandolo, si rivolga ad altri.

Per di più — danno ancor più rilevante — ogni organizzazione commerciale si modella sul locale nel quale si insedia. Non sarà facile trovare un locale identico, vi saranno sempre nuove esigenze, le quali porteranno a cambiare l'organizzazione commerciale, a dovere cioè rifare, almeno in parte, quell'organizzazione da cui deriva l'avviamento; quell'organizzazione sarà più o meno diversa, ma sempre diversa, nel nuovo locale che il commerciante andrà ad occupare. Ecco perché, a mio avviso, questo secondo aspetto della questione, vale a dire la perdita di avviamento che il commerciante subisce, può benissimo conciliarsi con l'altro aspetto, quello dell'incremento di valore locatizio del locale.

Sto per concludere: e vengo alla terza ipotesi, che è sostanzialmente quella accol-

ta dall'articolo 5 della proposta di legge, la cui formulazione ho chiamato conciliativa: indennizzo per la perdita di avviamento, però « nella misura dell'utilità che ne può derivare al locatore, e comunque nel limite massimo di trenta mensilità del canone di affitto che l'immobile può rendere secondo i prezzi correnti ». Si noti che è detto « può derivare », e non « deriva », proprio perché con questa formula (alla quale ci siamo industriati, per mesi, di apportare miglioramenti) abbiamo voluto prevedere anche la possibilità che il locatore non approfitti, per le sue ragioni di buon interesse alle quali ho or ora accennato, dell'aumento di valore. Nessuno gli contesta il diritto di non approfittarne, ma in questo caso egli stesso avrà distrutto ultroneamente — per conseguire diverse e maggiori utilità — quel maggior valore che il conduttore, andandosene dal negozio, gli ha messo a disposizione.

L'indicazione della misura del massimale rappresenta una saggia disposizione, perché probabilmente consentirà di evitare la maggior parte delle cause. Succederà infatti che, andandosene, il conduttore chiederà il massimo, mentre il locatore offrirà un numero ridotto di mensilità; ora, piuttosto che affrontare una causa che potrebbe protrarsi per mesi e mesi, e in un momento in cui il commerciante che abbandona il negozio ha bisogno di denaro contante per le spese di trasferimento, le parti il più delle volte (è da augurarsi) giungeranno ad un accordo, senza bisogno di scomodare il giudice, e soffocando in fasce il feto di una controversia giudiziaria della quale impossibile sarebbe prevedere la durata.

Avrei forse preferito l'adozione del primo criterio (incremento di valore locatizio), senza riferimento al secondo (perdita di avviamento) ma riconosco che vi è una certa saggezza anche nella formulazione attuale, che può anche essere modificata in meglio, attraverso emendamenti non sostanziali all'articolo 5; purché sia chiaro che nel determinare la perdita di avviamento si deve far riferimento al momento in cui il commerciante se ne va e non al tempo successivo: altrimenti complicheremmo e renderemmo impossibile un rapido, efficace funzionamento della norma di indennizzo.

Prima di concludere, consentitemi un'ultima osservazione. I proprietari di immobili — e per essi le loro organizzazioni di categoria — suggeriscono, in ultima istanza, che, se proprio è impossibile non farne nulla, la tutela dell'avviamento commerciale venga applicata

soltanto « quando le locazioni originarie o la tacita riconduzione abbiano inizio posteriormente all'entrata in vigore della legge e in regime di libertà contrattuale ». Altrimenti, si dice, si darebbe forza retroattiva alla legge.

È veramente una tesi peregrina; e perciò, anche se si potesse prescindere dal rilievo che basterebbe una clausola di tal sorta a svuotare, praticamente, la tutela della legge, essa dovrebbe essere senz'altro respinta.

Che sfuggirebbero alla nuova disciplina, se una tale clausola si aggiungesse alle norme proposte, i casi drastici, quelli in cui si verificherebbe alla fine della legislazione vincolistica per i negozi, la maggiore, la più grave delle iniquità, è evidente, e non ha bisogno di dimostrazione o di esemplificazione. Non è vero che tutto questo rechi profitto ai grandi commercianti e nuoccia ai piccoli: sono frasi un po' demagogicamente lanciate senza sostanza. I grandi commercianti sono, tutti o quasi tutti, proprietari dei loro locali, e la tutela dell'avviamento non incide affatto su di loro; inciderà soltanto sui medi e sui piccoli.

Ma anche della pretesa retroattività, che dire? È evidentemente una sottile, ma inconsistente escogitazione di illegittimità, la quale confonde cose profondamente diverse: se, in corso di contratto, nessuna disciplina legislativa cogente, di carattere inderogabile, sottratta cioè alla disponibilità libera delle parti, potesse essere adottata con effetto sui rapporti contrattuali che sono nati prima e che sono ancora in corso, sarebbe evidentemente retroattiva ed incostituzionale tutta a legislazione vincolistica che ha retto le locazioni per lunghissimi anni.

E se non fosse accademia farlo in questa sede ed a quest'ora, si potrebbe agevolmente arrivare alla stessa conclusione analizzando, per esempio, la diversa disciplina data dalle disposizioni transitorie del codice civile vigente ad alcuni istituti disciplinanti la materia contrattuale, immediatamente applicabili ai contratti nati sotto il vecchio codice.

Nessuna retroattività, dunque, e nessuna illegittimità: io credo che si possa dare, onorevoli colleghi, con tranquilla coscienza il nostro voto favorevole a questa proposta di legge.

Si dice che essa « scoraggerà le nuove leve dei commercianti ». Al contrario, darà loro la sicurezza che, lungo il cammino che essi intraprendono, non saranno possibili trabocchetti o sorprese; e che l'azienda alla quale si apprestano a dedicare le loro cure sarà tutelata nella sua forza vitale, senza che

III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 MARZO 1962

l'incertezza di uno sfratto imminente disperda il risultato del loro diurno lavoro. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

**Modificazione dell'ordine del giorno
della seduta pomeridiana.**

PRESIDENTE. Propongo una modificazione dell'ordine del giorno della seduta pomeridiana, nel senso di iniziare con la discussione del disegno di legge di conversione; seguirà la votazione per la nomina di tre commissari per la vigilanza sulla Cassa

depositi e prestiti e quindi proseguirà la discussione delle proposte di legge sull'avviamento commerciale.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,5.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI