

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUZZETTI, DI NUBILA, TANI, PINTO,  
ZANGARA, DI LEMBO, BARGI e PERINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 1992

Modifiche alla legge 27 luglio 1978, n. 392, e nuove norme  
in materia di locazione di immobili ad uso non abitativo

ONOREVOLI SENATORI. — La riforma della disciplina delle locazioni commerciali ed artigiane è strettamente connessa con le esigenze di razionalizzazione della politica urbanistica e della gestione del territorio: infatti la mappa degli insediamenti produttivi, dei servizi e degli esercizi commerciali, che risulta dalla loro distribuzione nell'ambito del tessuto cittadino ed extra-cittadino, è essenziale per il corretto sviluppo e la piena valorizzazione dei centri abitati, in particolare dei centri storici degli stessi.

In questo senso, risulta quindi fondamentale la risoluzione delle problematiche ancora aperte dopo dodici anni di applicazione della legge 27 luglio 1978, n. 392, pervenendo ad una normativa che, oltre a

prevenire fenomeni speculativi sui canoni di locazione, sia provvista di strumenti a salvaguardia delle destinazioni d'uso degli immobili, a tutela dell'inserimento stabile delle attività artigiane nel tessuto economico del contesto urbanistico ed a garantire continuità ai rapporti di locazione.

Nella relazione ministeriale al disegno di legge sull'equo canone, poi trasformato nella legge 27 luglio 1978, n. 392, si leggeva che «le locazioni commerciali vengono nella grande maggioranza svolte in locali tenuti in affitto ed è perciò indispensabile, nell'interesse stesso della collettività, che i relativi contratti di locazione siano strutturati in modo da garantire sicurezza ai singoli operatori anche ai fini di un generale progresso dell'economia nazionale».

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Occorre pertanto, senza rinnegare le scelte di fondo effettuate con la legge 27 luglio 1978, n. 392, individuare le possibili ipotesi di riforma dell'attuale normativa che consentano di contemperare effettivamente i diritti dei conduttori e dei proprietari, nel rispetto dei principi costituzionali relativi alla funzione sociale della proprietà (cfr. articolo 42 della Costituzione).

Tale contemperamento, vale osservare, deve realizzarsi nella sostanza della vita economica e di relazione e non solo nella forma giuridica, mediante l'individuazione di un sistema normativo che tenga doverosamente conto della realtà delle situazioni e dell'effettiva portata delle relative norme regolatrici.

Si può affermare infatti che tra le questioni relative alla materia emerga in primo luogo la posizione di debolezza del conduttore artigiano rispetto al locatore, legata al concetto stesso della micro-impresa, che per natura e caratteristiche soffre in misura senz'altro rilevante dei problemi legati al posizionamento della sua sede di attività e pertanto risulta esposta alle pressioni che possono essere esercitate.

Va altresì evidenziata l'importanza che la stessa tipologia di impresa assume in relazione all'assetto produttivo e sociale (quindi urbanistico, inteso come corretta gestione e valorizzazione del territorio): un sistema razionale, che garantisca la sopravvivenza delle piccole imprese nell'ambito sociale ed economico che le ha espresse e che alle medesime è strettamente interconnesso, è la condizione basilare per evitare il rischio di porre in liquidazione un patrimonio di migliaia di imprese che costituiscono il tessuto portante di vita degli agglomerati urbani, con le inevitabili conseguenze sull'occupazione e sull'andamento stesso dell'inflazione.

Una legge, quindi, che non tenesse conto di tali fattori sostanziali, ma si limitasse a disegnare un equilibrio solo formale, assumendo la perfetta eguaglianza e parità sostanziale delle posizioni dei soggetti, nascerebbe di per sé sbilanciata e generatrice di diseguaglianze e relative forti tensioni economiche e sociali.

Ciò avverrebbe in contrasto con il principio enunciato dall'articolo 3 della Costituzione che, imponendo il pari trattamento di posizioni eguali, ha come immediato postulato la necessità di regolamentazione diversa per posizioni difformi.

Pertanto, è necessario richiamare l'attenzione sulla necessità di provvedere alla modifica organica della legislazione in materia di locazioni ad uso diverso da quello di abitazione, da impostarsi nel rispetto dei principi costituzionali relativi alla funzione sociale della proprietà, della parità sostanziale tra i soggetti e della programmazione urbanistica del territorio e delle attività economiche.

In sintesi, quindi, gli aspetti principali esaminati nella redazione del presente disegno di legge per la riforma delle locazioni artigiane e commerciali possono così riassumersi:

a) limitare la facoltà di diniego della rinnovazione del contratto da parte del locatore ai soli motivi di necessità previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, al fine di offrire alle aziende appropriate garanzie di continuità e di programmazione degli investimenti a medio e lungo termine, evitando gli eccessi speculativi di cui possono essere fatte oggetto, ma salvaguardando le esigenze imprescindibili del locatore, legate alle sue necessità di disporre dell'immobile locato;

b) ridefinizione dell'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale, legandola ai criteri effettivi del risultato economico dell'impresa e della sua ubicazione, nonchè consentendone l'applicazione - sia pure in misura ridotta - anche per le attività economiche che si svolgono senza un contatto diretto con il pubblico, ma per le quali assume parimenti grande rilevanza la localizzazione;

c) nei casi in cui sia richiesto il rilascio dell'immobile locato, previsione della subordinazione dello stesso, oltre che alla corresponsione dell'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale, anche alla valutazione di compatibilità della nuova attività economica con il contesto urbano, compiuta dal comune;

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d) possibilità di rideterminazione del canone ad ogni rinnovo tacito del contratto di locazione, prevedendo l'intervento - in caso di mancato accordo tra le parti - di una apposita commissione tecnica cui partecipano i rappresentanti delle parti interessate, la quale tenga conto di parametri e fattori di carattere oggettivo.

Tutti questi correttivi sono essenziali al fine di rispondere al diffuso malessere nella piccola impresa operante nella realtà urbana, che vede attualmente compromesse le proprie possibilità di guardare serenamente al futuro, e solo a tali condizioni l'artigiano potrà continuare ad espletare il proprio insostituibile ruolo di tessuto connettivo della vita urbana associata.

Ciò premesso, appare utile passare ad una esposizione sintetica del testo del disegno di legge, composto di sette articoli.

All'articolo 1 viene stabilita in nove anni la durata minima per il contratto di locazione, con ciò migliorando la normativa vigente per le locazioni commerciali ed artigiane e legandola maggiormente alle esigenze delle imprese conduttrici di certezza del rapporto e programmazione dell'attività.

All'articolo 2 viene prevista la rinnovazione tacita del contratto ogni otto anni per periodi corrispondenti, limitando ai soli motivi di necessità previsti dalla legge la facoltà di diniego della rinnovazione del contratto, ad ogni scadenza dello stesso.

A tale riguardo, infatti, in considerazione della funzione sociale della proprietà e dell'affievolimento che ha avuto il concetto classico di absolutezza tipico dell'istituto originario, va richiamata l'attenzione sul riconoscimento che il valore «lavoro» ha ottenuto a livello costituzionale: per cui non appare irragionevole pensare ad una clausola di favore che premi l'accumulo del lavoro attraverso lo svolgimento continuativo di una attività imprenditoriale nel medesimo *locus*, prevedendo l'automatismo del rinnovo dei contratti di locazione come premio all'avviamento.

Vengono infine chiarite le conseguenze del mancato rispetto dei termini e delle

modalità della disdetta, soprattutto al fine di responsabilizzare in modo puntuale il comportamento del locatore.

All'articolo 3 si propone la restrizione del grado di parentela con il locatore dal secondo grado in linea diretta al primo per l'esercizio della facoltà di diniego della rinnovazione del contratto al fine di adibire l'immobile ad abitazione o all'esercizio dell'attività da parte del medesimo locatore, o del coniuge o dei suoi parenti. Tale restrizione è motivata dalla necessità di accrescere la tutela e la salvaguardia dell'esercizio delle attività economiche.

Inoltre, al fine di contribuire alla semplificazione della materia, è stato unificato per artigiani e commercianti ed attività alberghiere il termine entro il quale il locatore, a pena di decadenza, deve dichiarare la propria volontà di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato.

L'articolo 4 contiene la previsione della possibilità di una rideterminazione del canone alla scadenza del contratto, legata in primo luogo all'esigenza di evitare che il proprietario percepisca un canone al di sotto dei valori medi di mercato, ma anche per impedire che una determinazione automatica dello stesso possa penalizzare il conduttore: viene infatti previsto un sistema di adattamento della misura dell'incremento del canone alle condizioni dell'immobile, alla produttività dell'attività imprenditoriale, alle condizioni stesse della zona di riferimento.

Nei casi di mancato accordo sulla misura dell'incremento del canone viene previsto un sistema di conciliazione facoltativa, con l'intervento - regolato da apposite norme procedurali che garantiscano il necessario contraddittorio tra le parti e la tempestività della decisione - di una apposita commissione tecnica da costituirsi presso ogni comune o nelle rispettive circoscrizioni comunali.

La deroga al sistema stabilito dagli articoli 43 e 44 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è giustificata dalla necessità di prevedere uno strumento consultivo agile, di carattere facoltativo, che consenta alle parti di otte-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nere una valutazione dei parametri di riferimento indicati dal comma 2 tecnicamente rispondente alla realtà senza dover necessariamente ricorrere al contenzioso - notoriamente lungo e defatigante - stante l'effetto esecutivo attribuito al verbale di conciliazione.

All'articolo 5 viene stabilito che l'aggiornamento annuale del canone avviene sulla base dell'intero indice ISTAT; tale previsione appare quella maggiormente rispondente sia alle esigenze del conduttore che a quelle del locatore.

Sempre per quanto attiene alle modalità di svolgimento dei rapporti contrattuali, sono da evidenziare le questioni - affrontate dall'articolo 6 - relative all'indennità di perdita di avviamento commerciale, nell'ambito delle quali è necessario giungere alla quantificazione del «giusto indennizzo» in rapporto alle oggettive esigenze dell'attività imprenditoriale, commisurando l'indennità in esame a criteri effettivi di economicità per l'impresa.

Va rilevato inoltre come anche le aziende che non si rivolgono direttamente al consumatore finale dei propri prodotti indubbiamente maturino, nel corso degli anni, una sorta di avviamento commerciale consistente nel collegamento continuo con un pubblico ben definito di operatori intermedi. Di qui la necessità di riconoscere, sia pure in misura limitata, la perdita di tale situazione economica favorevole connessa all'ubicazione dell'attività produttiva.

Infine, per quanto attiene al procedimento di rilascio degli immobili è stata riscontrata l'esigenza di prevedere meccanismi di valutazione della compatibilità delle nuove attività economiche nel contesto cittadino, al fine di non snaturare l'assetto urbanistico dei centri storici attraverso l'espulsione di quelle attività artigiane che ne costituisco-

no il ricchissimo tessuto connettivo in termini di cultura, tradizione, interesse turistico.

In questo senso la norma risponde alla necessità di rendere compatibile il rilascio degli immobili con le esigenze di tutela e di valorizzazione dei centri storici. In tal senso la norma vuole impedire l'insediamento indiscriminato in queste zone di banche, enti pubblici, assicurazioni od altre imprese economicamente in grado di corrispondere anche canoni di mera speculazione, spesso richiesti dalla proprietà, a danno di certe attività commerciali ed artigiane che con la loro lunga tradizione rappresentano secoli di storia.

La previsione contenuta nell'articolo 7, di un adeguamento di sanzioni già prevista nella legge n. 392 del 1978 risponde all'esigenza di commisurare le medesime in maniera più adeguata alle relative violazioni.

In conclusione, nel raccomandare la sollecita approvazione del presente disegno di legge, mette conto ancora una volta di sottolineare come la stessa risponda all'esigenza di revisionare il sistema stabilito con la legge 27 luglio 1978, n. 392, al fine di eliminare quegli elementi di squilibrio e di sbilanciamento ivi presenti, dovuti alla presunzione, secondo un *habitus* mentale che si potrebbe definire *illuministico*, della parità formale delle posizioni del locatore e del conduttore, senza invece correttamente considerare, in senso pragmatico ed *esistenziale*, come la differenza reale che sussiste tra le diverse posizioni reagisca fortemente anche sulla norma giuridica e come, pertanto, lo stesso Legislatore sia chiamato, dall'articolo 3 della Costituzione, a considerare tali differenze nella sua primaria attività, che è creatrice di diritto, non di ingiustizie e tensioni sociali.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Durata della locazione)*

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

«Art. 27. - *(Durata della locazione)*. - 1. La durata delle locazioni e sublocazioni di immobili urbani non può essere inferiore a nove anni se gli immobili sono adibiti ad una delle attività appresso indicate:

a) industriali, commerciali ed artigiane;

b) di interesse turistico, comprese tra le attività di cui all'articolo 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326;

c) alberghiere, anche se la locazione concerne immobili ammobiliati.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche ai contratti relativi ad immobili adibiti all'esercizio abituale e professionale di qualsiasi attività di lavoro autonomo.

3. Se è convenuta una durata inferiore o non è convenuta alcuna durata, la locazione si intende pattuita per la durata rispettivamente prevista nei commi 1 e 2.

4. Il contratto di locazione può essere stipulato per un periodo più breve qualora l'attività esercitata o da esercitare nell'immobile abbia, per sua natura, carattere transitorio.

5. Se la locazione ha carattere stagionale, il locatore è obbligato a locare l'immobile, per la medesima stagione dell'anno successivo, allo stesso conduttore, il quale ha l'onere di farne richiesta al medesimo locatore, a mezzo lettera raccomandata, prima della scadenza del contratto. L'obbligo del locatore ha la durata massima di otto anni consecutivi.

6. È in facoltà delle parti consentire contrattualmente che il conduttore possa

recedere in qualsiasi momento dal contratto dandone avviso al locatore, mediante lettera raccomandata, almeno sei mesi prima della data in cui il recesso deve avere esecuzione.

7. Indipendentemente dalle previsioni contrattuali, il conduttore, qualora ricorrano gravi motivi, può recedere in qualsiasi momento dal contratto con preavviso di almeno sei mesi da comunicarsi con lettera raccomandata.

8. La scadenza dei contratti di locazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge resta quella stabilita dalla normativa previgente.».

#### Art. 2.

##### *(Rinnovazione del contratto)*

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

«Art. 28. - *(Rinnovazione del contratto)*. -  
1. Per le locazioni di immobili nei quali siano esercitate le attività indicate nei commi 1 e 2 dell'articolo 27, il contratto si rinnova tacitamente di otto anni in otto anni; la rinnovazione non ha luogo se sopravviene disdetta da comunicarsi all'altra parte, a mezzo lettera raccomandata, almeno diciotto mesi prima della scadenza.

2. Per le locazioni di immobili nei quali siano esercitate le attività di cui al comma 1, lettere *a)* e *b)*, dell'articolo 27, nonché le attività di cui al comma 2 dello stesso articolo, il locatore può esercitare la facoltà di diniego della rinnovazione del contratto esclusivamente i per motivi di cui al secondo comma dell'articolo 29.

3. Per gli immobili adibiti all'esercizio di albergo, pensione o locanda, anche se ammobiliati, il locatore è tenuto alla rinnovazione del contratto di locazione per due scadenze contrattuali consecutive e può esercitare la facoltà di diniego, alla prima o alla seconda scadenza, esclusivamente per i motivi di cui al secondo comma dell'articolo 29.

4. In caso di disdetta tardiva o comunque non rispondente alle modalità ed ai termini

previsti dall'articolo 29, il contratto si rinnova ai sensi del comma 1 sulla base dell'ultimo canone corrisposto alla scadenza del contratto.».

#### Art. 3.

##### *(Diniego di rinnovazione del contratto)*

1. Al secondo comma dell'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392, le parole: «entro il secondo grado in linea retta», sono sostituite dalle altre: «entro il primo grado in linea retta».

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

«Ai fini di cui al primo e al secondo comma il locatore, a pena di decadenza, deve dichiarare la propria volontà di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato. La dichiarazione deve essere effettuata, con lettera raccomandata, almeno diciotto mesi prima della scadenza.».

#### Art. 4.

##### *(Revisione delle condizioni contrattuali)*

1. Entro il primo mese del nono anno il locatore può richiedere al conduttore, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, un incremento supplementare del canone di locazione, fino al limite del trenta per cento di quello in atto corrisposto.

2. In deroga a quanto previsto dagli articoli 43 e 44 della legge 27 luglio 1978, n. 392, in caso di mancato accordo circa la misura dell'incremento del canone, di cui al comma 1, ciascuna delle parti può promuovere, anche per il tramite di una associazione sindacale, tentativo di conciliazione presso una commissione tecnica comunale istituita in ogni comune o nelle rispettive circoscrizioni comunali, composta dall'assessore all'urbanistica o da un suo delegato con funzioni di presidente, nonché da sei componenti nominati pariteticamen-

te tra i rappresentanti dei locatori e dei conduttori designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative nell'ambito della provincia.

3. La commissione, ricevuta la richiesta, tenta la conciliazione della controversia, sulla base dei criteri di cui al comma 2, convocando le parti per una riunione da tenersi entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta.

4. In ogni caso, per la validità della riunione è necessaria la presenza del presidente e di almeno un rappresentante dei locatori ed un rappresentante dei conduttori.

5. Ove la riunione della commissione non sia possibile per la mancata presenza di almeno uno dei componenti di cui al comma 4, il presidente certifica l'impossibilità di procedere alla conciliazione.

6. La misura dell'incremento supplementare di cui al comma 1 viene stabilita dalla commissione in relazione alla redditività media degli esercizi vicini ed alle condizioni di sviluppo della zona in cui è situato l'immobile, prendendo ad indici di riferimento i fatturati denunciati ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, i dati degli Uffici del registro sui contratti di locazione sottoposti a registrazione, gli accertamenti di valore degli Uffici tecnici erariali sui trasferimenti di immobili, nonchè le rilevazioni e le indagini effettuate dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia attraverso i propri osservatori.

7. In caso di esito positivo della conciliazione si forma processo verbale sottoscritto dalle parti e dal presidente. Il processo verbale è depositato, a cura delle parti, nella cancelleria della pretura competente. Il pretore, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.

8. In caso di esito negativo della conciliazione, si forma processo verbale: in esso le parti possono indicare la soluzione anche parziale sulla quale concordano. Il parziale accordo acquista efficacia esecutiva, osservata la procedura di cui al comma 7.



## Art. 5.

*(Aggiornamento del canone)*

1. A decorrere dal 1° gennaio 1993, il canone di locazione per gli immobili di cui alla presente legge è aggiornato ogni anno in misura pari all'intera variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatasi nell'anno precedente.

## Art. 6.

*(Indennità per la perdita di avviamento)*

1. L'articolo 34 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

«Art. 34. - *(Indennità per la perdita di avviamento)*. - 1. In caso di cessazione del rapporto di locazione relativo agli immobili di cui all'articolo 27, che non sia dovuta a risoluzione per inadempimento o disdetta o recesso del conduttore o ad una delle procedure previste nel regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il conduttore ha diritto, per le attività indicate dal comma 1 dell'articolo 27, ad un compenso pari a ventiquattro mensilità, o trenta per le attività alberghiere, dell'ultimo canone corrisposto, in caso di diniego di rinnovazione del contratto ai sensi dell'articolo 28.

2. Per le locazioni relative alle attività indicate dal comma 1 dell'articolo 27, che abbiano maturato un avviamento variabile fra i venti ed i quarant'anni nella medesima ubicazione, è dovuta una mensilità aggiuntiva di indennità per ogni anno maturato oltre il ventesimo. Qualora l'avviamento sia consolidato da oltre quarant'anni, l'indennità risulta pari a quarantacinque mensilità.

3. A parziale deroga di quanto previsto dall'articolo 35 e fermo restando quanto disposto dall'articolo 41, secondo comma, per le attività di cui all'articolo 27, comma 1, lettera a), che non comportano contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori, spetta al conduttore un compenso commisurato alla metà delle indennità previste ai sensi del comma 1.

4. Il rilascio dell'immobile nei casi di diniego di rinnovazione del contratto previsti dalla legge o, in caso di controversia, l'esecuzione del provvedimento di rilascio sono condizionati all'avvenuta corresponsione dell'indennità di cui ai commi 1 e 2.

5. Il rilascio dell'immobile è subordinato, ai fini della conservazione e della valorizzazione dei centri storici, e della tutela delle tradizioni locali o di aree di particolare interesse, alla determinazione da parte del Comune delle attività economiche compatibili con il contesto urbanistico, storico e culturale del proprio territorio, che possono essere esercitate nel medesimo immobile.».

#### Art. 7.

##### *(Adeguamento delle sanzioni)*

1. Il locatore che ottenga la disponibilità dell'immobile per adibirlo, ai sensi dell'articolo 29, primo comma, lettere *a)* e *b)*, della legge 27 luglio 1978, n. 392, ad abitazione propria o del coniuge o di parenti entro il primo grado in linea retta, ovvero all'esercizio in proprio o da parte degli stessi congiunti di una delle attività indicate nell'articolo 27 della stessa legge, è tenuto alla prevista utilizzazione per un periodo di almeno tre anni, con divieto di locazione o di cessione dell'immobile per lo stesso periodo.

2. L'importo della somma che il giudice ordina al locatore di corrispondere, ai sensi dell'articolo 31, secondo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, è elevato, nel minimo, da lire cinquecentomila a lire duemilioni e, nel massimo, da lire duemilioni a lire cinquemilioni, ferme le disposizioni di cui al comma 1 dello stesso articolo 31.