

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1971-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE BERLINGIERI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 marzo 1962

(V. Stampati nn. 198, 240 e 1308)

**d'iniziativa dei deputati RICCIO (198); FODERARO, CARCATERRA,
DOSI e ORIGLIA (240); ANGIOY e ROBERTI (1308)**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 2 aprile 1962*

Comunicata alla Presidenza il 16 giugno 1962

Tutela giuridica dell'avviamento commerciale

ONOREVOLI SENATORI. — In data 1° agosto 1958, su proposta dell'onorevole Riccio, era presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 198, avente ad oggetto la tutela giuridica dell'avviamento commerciale.

Altro consimile progetto di legge era presentato alla Camera il 6 agosto 1958, col n. 240, dai deputati onorevoli Foderaro, Carcaterra, Dosi, Origlia.

Infine, in data 11 giugno 1959, gli onorevoli Angioy e Roberti presentavano il disegno di legge n. 1308 alla Camera, con l'oggetto: « Riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale ».

Tutti e tre detti disegni di legge erano approvati dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 marzo 1962 in disegno di legge unificato, che era trasmesso alla Presidenza del Senato il 2 aprile 1962.

Esso oggi viene all'esame col titolo: « Tutela giuridica dell'avviamento commerciale ».

Appare utile fare una premessa in ordine ai presupposti concettuali, fondamentali, che informano le norme sottoposte all'autorevole esame del Senato.

L'avviamento, come è noto, è l'attitudine della azienda a produrre utili: attitudine che è conseguenza della organizzazione dei fattori della produzione nell'azienda stessa.

L'avviamento è ritenuto esistente in ogni azienda, indipendentemente dalla sua gestione attiva, ed è considerato un elemento o qualità essenziale dell'azienda stessa, ed esiste fin dal momento in cui è costituita la azienda medesima, poichè questa fin da allora è idonea a produrre lucri ed ha una organizzazione. Il principio è stato affermato anche dalla Cassazione con sentenza del 16 maggio 1955, n. 1417.

Vigente il nuovo Codice, è stata sostenuta la classificazione dell'avviamento fra i beni immateriali sulla base della interpretazione di varie norme positive. Così gli articoli 2444 e 2427 del Codice civile relativi alla iscrizione in bilancio del valore dell'avviamento; le norme sulla concorrenza sleale e sui divieti di concorrenza; l'articolo 2561, secondo com-

ma, del Codice civile che impone all'usufruttuario di conservare la efficienza della organizzazione e degli impianti; le norme fiscali che assoggettano l'avviamento ad imposta; le norme della legislazione vincolistica che dispongono un compenso al conduttore alla scadenza della locazione.

Anche la legge della imposta patrimoniale dell'11 ottobre 1947, n. 1131, all'articolo 17, dispone che nella valutazione delle aziende industriali e commerciali si tiene conto dell'avviamento, senza pregiudizio della assoggettazione del medesimo alle imposte sul reddito.

Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, ha considerato come quota di patrimonio il valore dell'avviamento, accertabile ai fini della imposta successoria e quindi alla imposta di registro.

In Toscana fin dal 1300 gli Statuti delle mercanzie e delle arti contenevano norme che tutelavano l'interesse dei conduttori di stabili ad uso commerciale. E nel 1321 ciò fu ripetuto nel Breve dei Consoli della Corte dei Mercanti di Pisa, il quale puniva la concorrenza sleale e tutelava il conduttore commerciante.

Dette norme furono accolte dagli Statuti di molti Comuni toscani, ed il diritto di avviamento fu anche riconosciuto nel Regno Sarde da un editto di Carlo Emanuele I.

In Italia il riconoscimento giuridico dell'avviamento è stato parziale ed occasionale.

Il regio decreto 3 aprile 1921, relativo alla proroga delle locazioni urbane, all'articolo 9 ed all'articolo 6, fa cenno all'avviamento stesso, che rientrò nella legge sui fitti in data 23 maggio 1950, n. 253, ma sempre in forma eccezionale.

Il problema fu sollevato per la prima volta al 7° Congresso nazionale dei commercianti a Piacenza nel 1908, e ribadito nell'8° Congresso a Genova nel 1909.

Nel 1920 la Confederazione generale del commercio presentava al Parlamento una petizione circa la necessità del riconoscimento giuridico della proprietà commerciale, e il 28 dicembre 1920 fu presentato al Senato dal Ministro del commercio ed industria un disegno di legge, che decadde per fine legi-

slatura, e ripreso poi col regio decreto-legge 3 aprile 1921, n. 331, il quale concedeva un compenso al conduttore se il proprietario avesse tratto profitto dall'avviamento procurato al negozio dal conduttore stesso.

In quella occasione il senatore Polacco presentò un ordine del giorno, con cui si sollecitava un disegno di legge che avesse tutelato a pieno l'avviamento commerciale. A seguito di ciò, il Ministro dell'industria e commercio presentò al Senato, in data 18 luglio 1922, un disegno di legge, che riconosceva al conduttore il diritto ad una indennità pel *plus-valore* arrecato da lui all'immobile. Ma anche questo disegno di legge decadde con la fine della legislatura.

Nel maggio 1925 l'onorevole Cartoni presentò altra proposta di legge, non discussa, ed altro progetto di legge fu elaborato dal professor Vivante nel 1928, il quale aveva previsto il risarcimento in favore del conduttore pel valore capitalizzato della clientela.

Nel giuridico rapporto di locazione commerciale sussiste un aspetto duplice, una duplice necessità: tutela del libero diritto di proprietà del locatore; tutela della unità e continuità dell'azienda.

Ma più che un conflitto fra due opposti diritti ed interessi, direi che sorgono esigenze diverse, al pari degne della massima considerazione, del pieno rispetto e della medesima tutela; ma poste sul medesimo piano di parità giuridica e di eguale protezione, sì che l'un diritto trovi equi e giusti limiti nel rispetto dell'altro, ed entrambi equilibrati da temperamento equo, sereno, umano, con armonia legislativa di tutti i bisogni e di tutte le esigenze.

Il proprietario ha diritto esclusivo, libero, pieno all'immobile; il conduttore imprenditore ha diritto ai beni della azienda, considerata come unità funzionale di avviamento, di clientela.

E nella composizione di opposti diritti ed interessi si sostanzia la regolata vita umana, economia e di collaborazione. Oggi la regolamentazione legislativa ha compiti molto più vasti, ed è vivificata dall'ansia di risolvere questioni sociali, problemi economici, controversie di lavoro. Da qui uno dei motivi della lamentata poca organicità del si-

stema legislativo. Le norme aumentano e si evolvono con il progresso e con l'evoluzione della vita. Ma si impone il divieto di evitare il frammentarismo con l'obbligo di una legislazione più sistematica ed anche formalmente chiara per l'interprete.

Ora se pure con il disegno di legge in esame si tende a temperare gli interessi in contrasto su un piano di maggiore equità, tuttavia la formulazione di esso, in verità, non appare molto chiara ed incisiva, sicchè è necessario procedere con prudenza, ad evitare che si verifichino sviamenti e che si deludano gli scopi che l'innovazione legislativa si prefigge di conseguire.

Lealmente giova ricordare che la stessa Relazione di maggioranza della Camera dei deputati auspicava migliore formulazione e più meditata elaborazione, riconoscendo che nuovi vincoli e nuovi oneri sarebbero stati imposti alla proprietà edilizia, pur meritevole di considerazione e di tutela.

Ed il parere dato dalla onorevole 9^a Commissione dell'industria e commercio del Senato sul disegno di legge in esame, in data 24 maggio 1962, rilevava che questo suscita notevoli perplessità per il vivo contrasto fra le parti interessate (proprietari edili e commercianti) e per le serie argomentazioni in favore ed a sfavore, addotte da parlamentari, giuristi e studiosi della materia.

Da una parte si sostiene il diritto soggettivo di avviamento inteso come tutela del risultato del lavoro e come aspetto del diritto autonomo e quindi si invoca la tutela dell'avviamento in relazione al riconoscimento ed alla tutela del lavoro di cui parla l'articolo 33 della nostra Costituzione.

Dall'altra parte si sostiene che il richiamo è fuori posto perchè la Costituzione tutela il lavoro di tutti, e dell'imprenditore edile e di quello commerciale, e tutela altresì la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica. Ed il detto parere testualmente concludeva: « Incertezze dottrinali e contrasti rendono pertanto arduo l'esame del disegno di legge ».

Inoltre, la Confederazione nazionale del commercio, con comunicazioni del 25 maggio e 7 giugno 1962, pur tutelando gli interessi delle categorie commerciali, osservava:

« Opera del Legislatore deve essere quella di indicare come accertare se e quando una azienda ha generato valore di avviamento ad opera esclusiva del conduttore; come valutare il predetto avviamento e stabilirne l'indennizzo. Questi essenziali motivi, a parere degli operatori mercantili più responsabili e dotati, non sono stati validamente considerati nel testo del disegno di legge posto all'esame del Senato, in cui figurano confusamente discutibili diritti di prelazione ed aberranti forme di compensi, in una strumentazione generale complessa e macchinosa, sfuggente ed impropria, valida solo a creare condizioni di disagio e di allarme per tutti, commercianti compresi. Pertanto la Confederazione nazionale del commercio si affida fiduciosa al Senato perchè il disegno di legge venga riportato entro limiti di pubblico interesse, sicchè il nuovo diritto del lavoro mercantile abbia delineazione chiara e precisa, sia certa nell'idea, nella sostanza, nella forma della legge: non costituisca un miraggio, ma sia una realtà. Tutto ciò pare essenziale per evitare che un provvedimento mal statuito possa determinare gravi e pericolosi danni morali e materiali ai beneficiari... Il contesto di legge all'esame del Senato non risponde alle attese degli operatori mercantili, certamente farà lievitare l'attuale livello dei canoni di locazione, più certamente esporrà le aziende commerciali ad ulteriori insostenibili aggravii fiscali, sicchè ci si permette insistere su una nuova formulazione conforme ad equità e giustizia, e rispondente al generale interesse degli operatori commerciali. Essi si sentiranno più tranquilli se il provvedimento potrà attentamente essere vagliato dagli Uffici dei competenti Ministeri, *nonchè dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* ».

Come più sopra accennato, la 9^a Commissione del Senato ha chiaramente espresso la sua perplessità, pur esprimendo parere favorevole.

Ma nessuna valutazione ha fatta il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che è pure organo costituzionale consultivo, ed il cui esame e parere ha ritenuti necessari la Commissione giustizia del Senato alla unanimità, prima della discussione e della

decisione in ordine al disegno di legge in oggetto.

Pel vivace contrasto tra due vasti settori economici, pel timore di squilibri nell'economia nazionale, per le perplessità espresse anche da coloro che dovrebbero essere i beneficiari, è prudente ed equo che intervenga l'autorevole parere del C.N.E.L. Ed è anche importante il rilievo giuridico e morale fatto: che lo stesso Parlamento abbia ritenuto che queste locazioni dovessero cessare circa un anno fa e che esse sono state prorogate definitivamente sino al 30 giugno, sicchè ora ciò verrebbe ad essere frustrato attraverso le nuove disposizioni in esame, indefinite temporalmente.

Se tutelabile è il lavoro nell'avviamento commerciale, la proprietà edilizia rappresenta anche essa il frutto del lavoro. Per vero, l'articolo 47 della Costituzione afferma che la Repubblica « favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione ». Pertanto la regolamentazione dei diversi ed opposti diritti ed interessi deve essere cauta, prudente affinchè non sia lesiva per alcuno.

La legge deve essere chiara, semplice, di agevole intelligibilità ed applicabilità, altrimenti costituirebbe uno strumento di contese, dannose per tutte le parti.

Essa deve indicare se l'avviamento commerciale, instabile, mutevole, inerisca all'immobile o all'attività del conduttore, e se l'avviamento stesso è la sintesi di un diritto oggettivo costituito dall'immobile e di un diritto soggettivo che è connesso all'abilità dell'imprenditore, che non si oggettivizza definitivamente nell'immobile e che può avere lo stesso risultato e lo stesso vantaggio altrove, anche in caso di trasferimento della azienda, poichè si tratta di attitudini e qualità che il commerciante porta con sè. Bisognerà stabilire quindi quale parte dell'avviamento medesimo si sia oggettivato nell'immobile.

Dopo di che la regolamentazione equa deve proporsi l'obiettivo di riconoscere al conduttore il diritto ad un compenso se ed in quanto il proprietario consegua un vantaggio economico che sia dipeso dal suo lavoro

o dall'impiego dei suoi capitali; altrimenti il proprietario si arricchirebbe a danno del conduttore.

Il proprietario è tenuto a non trattenere una ricchezza che gli proviene dal lavoro o dal capitale altrui e, per equità, l'obbligazione del proprietario stesso dovrebbe essere correlativa al vantaggio effettivamente conseguito e non all'utilità presunta e non col computo di mensilità rivalutate a mercato libero, poichè, in tale guisa, il locatore, già gravato dal blocco, subirebbe un ulteriore e non equo sacrificio.

È innegabile la verifica di squilibri economici, di scoraggiamento dell'investimento edilizio del risparmio, di insoddisfazione dichiarata degli stessi commercianti, di modifica della dinamica dei prezzi nel mercato degli immobili urbani, di freno della costruzione di nuovi negozi, di deroga al rispetto dei contratti liberamente trattati, di modifica dei canali di distribuzione dei beni di consumo.

Tutto ciò induce prima di ogni deliberazione a far richiamo all'articolo 99 della Costituzione, chiedendo l'esame ed il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, affinché sia eluso il grave pericolo di rottura dell'equità e dell'equilibrio nell'economia nazionale e nei diversi interessi di vaste categorie, che invocano un armonico contemperamento delle opposte esigenze.

Pertanto, il relatore, ottemperando all'unanime decisione della 2^a Commissione giustizia del Senato, senza respingere il principio della tutela giuridica dell'avviamento commerciale, propone che in Aula, preliminarmente, prima di ogni altra deliberazione, venga fatta espressa richiesta, per i fondati motivi anzidetti, affinché il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, approfondito l'esame integrale delle disposizioni in oggetto, esprima il proprio autorevole parere.

BERLINGIERI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Limiti della legge)

Le disposizioni della presente legge si applicano ai contratti di locazione di immobili adibiti all'esercizio di un'attività commerciale od artigiana, che abbia rapporti diretti col pubblico degli utenti o dei consumatori.

Art. 2.

(Mancato rinnovo della locazione)

La parte, che non intenda rinnovare la locazione, deve darne comunicazione all'altra parte mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, nel tempo stabilito per la disdetta, ovvero, in mancanza, almeno novanta giorni prima della scadenza del contratto. Se questo è a tempo indeterminato, la comunicazione è data nel termine stabilito per la disdetta.

Art. 3.

(Diritto di prelazione)

Il locatore che intenda locare l'immobile a terzi deve comunicare al conduttore, nelle forme e nei termini previsti nell'articolo 2, le offerte ricevute.

Tale obbligo non ricorre quando il conduttore abbia comunicato al locatore che non intende rinnovare la locazione, oppure abbia dato disdetta.

Il conduttore ha diritto di prelazione se, nelle forme predette ed entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al primo comma, offra condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore. Egli conserva tale diritto anche nel caso che il contratto concluso tra il locatore e il nuovo conduttore sia sciolto entro sei mesi.

Art. 4.

(Perdita del diritto di prelazione)

Il conduttore perde il diritto alla prelazione prevista nell'articolo 3, se ricorrono gravi motivi dipendenti da suo fatto.

Art. 5.

(Compenso per la perdita dell'avviamento)

In ogni caso di cessazione del rapporto di locazione, relativo agli immobili indicati nell'articolo 1, diverso dalla risoluzione per inadempienza del conduttore e fuori della ipotesi di effettivo esercizio del diritto di prelazione previsto al terzo comma dell'articolo 3, il conduttore uscente ha diritto di essere compensato dal locatore per la perdita dell'avviamento che l'azienda subisca 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.

Il compenso non è dovuto se il contratto non è stato rinnovato per volontà del conduttore.

Il conduttore può rinunciare al predetto compenso optando, nelle forme e nei termini di cui al terzo comma dell'articolo 3, per la proroga biennale del contratto di locazione ad un canone da concordarsi tra le parti.

Art. 6.

(Sublocazione o cessione del contratto di locazione)

Il conduttore può sublocare l'immobile o cedere il contratto di locazione anche senza il consenso del locatore, purchè venga insieme ceduta o locata l'azienda; ma deve darne comunicazione al locatore, il quale può opporsi per gravi motivi, da notificarsi al conduttore entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione.

Il conduttore cedente rimane obbligato in solido con il cessionario dell'azienda, per il pagamento del fitto e per l'osservanza di tutte le condizioni del contratto.

Art. 7.

(Indennizzo per espropriazione)

In caso di espropriazione per pubblica utilità il conduttore ha diritto di impugnare l'indennità come insufficiente, ai sensi degli articoli 27 e 54 della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Sulla predetta indennità il diritto del conduttore al compenso per l'incremento di valore arrecato all'immobile espropriato viene soddisfatto nei limiti e secondo il criterio stabiliti dall'articolo 5.

Art. 8.

(Nullità di rinunce anticipate)

Sono nulle e come non apposte al contratto di locazione le clausole con le quali il conduttore rinunci anticipatamente ai diritti derivanti dalla presente legge.

È tuttavia consentita la rinuncia anticipata al compenso di cui all'articolo 5, nel caso di rinnovazione espressa del contratto, quando la durata della locazione precedente non sia stata inferiore agli anni nove.

Art. 9.

(Prescrizione)

I diritti di cui alle disposizioni della presente legge si prescrivono in tre anni.

Art. 10.

(Foro competente)

Per le cause relative all'applicazione della presente legge è competente il giudice del luogo dove è posto l'immobile oggetto della locazione.

Art. 11.

(Immobili di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici)

Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle locazioni relative agli immobili di cui all'articolo 1 che siano di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici.

Art. 12.

(Disposizioni tributarie)

Il compenso corrisposto al conduttore a norma dell'articolo 5 è assoggettato nel suo intero ammontare ad imposta di ricchezza mobile e connessi tributi locali. Si applicano le disposizioni degli articoli 128, lettera a), e 273 del testo unico 29 gennaio 1958, n. 645.

Il compenso è detraibile per un triennio agli effetti dell'imposta sui fabbricati attinente all'unità immobiliare e delle relative sovrimposte nella misura di un terzo per ciascun anno, semprechè, tenuto conto del reddito corrispondente ai canoni di affitto in base al quale il compenso è corrisposto, ne conseguano le condizioni previste dal secondo comma dell'articolo 2 della legge 23 febbraio 1960, n. 131.

Art. 13.

(Applicazione ai contratti in corso)

La presente legge si applica anche ai contratti di locazione in corso, compresi quelli prorogati per legge.

Art. 14.

(Entrata in vigore della legge)

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.