

# SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

## 667<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 1962

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente MERZAGORA,  
indi del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

#### INDICE

<b>ASSEMBLEA CONSULTIVA DEL CONSIGLIO D'EUROPA:</b>	
Annunzio di dimissioni di senatori membri	Pag. 31099
<b>DISEGNI DI LEGGE:</b>	
Annunzio di presentazione . . . . .	31099
Approvazione da parte di Commissioni permanenti . . . . .	31099
Deferimento alla deliberazione di Commissioni permanenti . . . . .	31133
Deferimento all'esame di Commissioni permanenti . . . . .	31133
Rimessione all'Assemblea . . . . .	31100
« Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 » (1884) (Approvato dalla Camera dei deputati); « Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 » (36), d'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri; « Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria » (194), d'iniziativa dei senatori Zotta e Cerica (Seguito della discussione):	
CENINI, relatore . . . . .	Pag. 31101
RODA . . . . .	31111
RUGGERI . . . . .	31111
TRABUCCHI, Ministro delle finanze . . . . .	31105, 31111

« Tutela giuridica dell'avviamento commerciale » (1971), d'iniziativa dei deputati Riccio; Foderaro ed altri; Angioy e Roberti (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione):

BARBARO . . . . .	Pag. 31132
BATTAGLIA . . . . .	31130
BONAFINI . . . . .	31122
BUSSI . . . . .	31127

GELMINI . . . . .	Pag. 31123
GRAMEGNA . . . . .	31114
MINIO . . . . .	31132
MONNI . . . . .	31126
PICCHIOTTI . . . . .	31117
ROMANO Antonio . . . . .	31111

**INTERROGAZIONI:**

Annunzio . . . . .	31133
--------------------	-------

## Presidenza del Presidente MERZAGORA

**P R E S I D E N T E** . La seduta è aperta (ore 17).

Si dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana di ieri.

**G E N C O** , *Segretario*, dà lettura del processo verbale.

**P R E S I D E N T E** . Non essendovi osservazioni, il processo verbale s'intende approvato.

### **Annunzio di dimissioni di senatori membri dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa**

**P R E S I D E N T E** . Informo che il senatore Santero, membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, ed il senatore Genco, membro supplente, hanno dato comunicazione delle loro dimissioni da detta Assemblea.

### **Annunzio di presentazione di disegno di legge**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa:

*dei senatori Ferrari, Boletti, Picardi, Caroli, Angelini Nicola, Genco, De Giovine, Russo, Pignatelli e Jannuzzi:*

« Integrazione del fondo patrimoniale dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania ed adeguamento del contributo annuale » (2381).

Questo disegno di legge sarà stampato, distribuito ed assegnato alla Commissione competente.

### **Annunzio di approvazione di disegni di legge da parte di Commissioni permanenti**

**P R E S I D E N T E** . Comunico che, nelle sedute di stamane, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

*1ª Commissione permanente* (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

« Norme sul personale salariato dell'Amministrazione civile dell'Interno » (2164);

*2ª Commissione permanente* (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

« Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e delle promozioni » (1138-B);

« Nuova data di inizio del riassorbimento degli aumenti di organico del Corpo degli agenti di custodia » (2232);

*5ª Commissione permanente* (Finanze e tesoro).

« Modificazioni al regime fiscale dei prodotti petroliferi » (920-D),

« Istituzione di una ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società e modificazioni della disciplina della nominatività obbligatoria dei titoli azionari » (2089-B),

« Autorizzazione alla cessione in proprietà al comune di Piacenza di metri quadrati 36 170 dell'immobile sito in Piacenza denominato "ex Caserma Zanardi Landi" in contropartita della costruzione di edificio per gli Uffici finanziari, della cessione in proprietà allo Stato dell'area comunale di circa metri quadrati 10.760 in zona "Molini degli Orti" e della rinuncia a rivendere metri quadrati 2.650 posti sempre in

Piacenza, in località "Barriera Torino" » (2357), di iniziativa dei senatori Conti ed altri;

6<sup>a</sup> Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):

« Contributo per la biblioteca ed il museo leonardeschi di Vinci » (2102), di iniziativa dei deputati Barbieri ed altri;

« Istituzione di un ruolo speciale per l'insegnamento nelle scuole elementari carcerarie » (2222), di iniziativa dei deputati Leone Raffaele ed altri;

« Norme relative all'edilizia scolastica prefabbricata » (2319);

7<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Modifiche allo stato giuridico del personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, approvato con legge 26 marzo 1958, n. 425 » (2249);

« Riapertura dei termini per la presentazione delle domande ai sensi della legge 21 luglio 1959, n. 590, recante provvidenze a favore della pesca dell'Alto Adriatico » (2310);

« Provvedimento per la tutela del carattere storico, monumentale e artistico della città di Siena e per opere di risanamento urbano » (2350), di iniziativa dei deputati Bucciarelli Ducci ed altri;

« Concessione di una indennità *una tantum* al personale delle Ferrovie dello Stato » (2351);

« Modifiche alla legge 30 dicembre 1959, n. 1236, concernente il trattamento giuridico ed economico degli assuntori dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (2354);

« Provvidenze straordinarie a favore di zone alluvionate o terremotate negli anni 1960 e 1961 » (2360), d'iniziativa dei deputati Cruciani; Guidi e Anderlini; Cappugi ed altri; Togni Giulio Bruno ed altri; Mazzoni ed altri; Vedovato;

8<sup>a</sup> Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione):

« Disciplina della riproduzione bovina » (2299);

9<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

« Costituzione di un Fondo autonomo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero » (2325);

11<sup>a</sup> Commissione permanente (Igiene e sanità):

« Autorizzazione di spesa per la graduale sistemazione dei debiti per ricoveri infermi poliomielitici » (2321);

« Autorizzazione di spesa per la sistemazione dei debiti per ricoveri infermi discinetici e lussati congeniti dell'anca » (2322).

#### **Annuncio di rimessione di disegno di legge all'Assemblea**

P R E S I D E N T E . Comunico che un quinto dei componenti della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno) ha chiesto, ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento, che il disegno di legge: « Modifica al termine fissato dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1961, n. 1337, sulla proroga del periodo di tutela delle opere dell'ingegno » (2347), di iniziativa del deputato Ermini, già deferito alla deliberazione di detta Commissione, sia invece discusso e votato dall'Assemblea.

**Seguito della discussione dei disegni di legge: « Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 » (1884) (Approvato dalla Camera dei deputati); « Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni**

**al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 » (36), d'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri; « Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria » (194), d'iniziativa dei senatori Zotta e Cerica**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge.

« Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, modificazioni al testo unico per la finanza locale approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 », già approvato dalla Camera dei deputati, « Istituzione di un'imposta sulle aree fabbricabili e modificazione al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 », d'iniziativa dei senatori Spezzano ed altri; « Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria » d'iniziativa dei senatori Zotta e Cerica.

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

C E N I N I , *relatore*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, innanzitutto debbo doverosamente ringraziare i colleghi che sono intervenuti nella discussione portando il contributo delle loro idee e della loro esperienza, in una materia così importante, anche se taluno, nella polemica, ha un po' ceduto ad una certa faziosità.

La discussione in Assemblea ha messo in evidenza, anzitutto, che quasi tutti gli intervenuti sono insoddisfatti, nel merito, di questa legge così come ci è pervenuta dalla Camera. Chi non ha fatto delle critiche, come ad esempio il senatore D'Albora, ha però rilevato la necessità di rivedere, in correlazione, la legge urbanistica.

Però, pur con tale insoddisfazione, la maggior parte dei Gruppi è d'avviso di appro-

vare nel complesso il testo presentato dalla Commissione, e soltanto il Gruppo comunista si dichiara contrario all'approvazione del provvedimento e ne propone il rigetto. Così, del resto, si è verificato anche in Commissione.

Nella relazione a stampa io ho cercato di spiegare le ragioni di una posizione che, a prima vista, potrebbe sembrare contraddittoria: quella di non essere soddisfatti del disegno di legge, di rilevarne le insufficienze e i difetti, anche gravi, e di proporre ugualmente l'approvazione. Ma non vi è contraddizione se obiettivamente si considera che, comunque, anche questo disegno di legge offre delle possibilità che non possono essere date dalle norme vigenti del testo unico per la finanza locale, e inoltre che l'insoddisfazione deriva non tanto dalla mancanza di una certa positività del testo del provvedimento in esame, quanto dalla considerazione di dover abbandonare, dopo tanto tempo e almeno per il momento, un altro testo che riteniamo più idoneo, cioè quello già approvato dal Senato nella passata legislatura. Ma soprattutto, a mio avviso, non vi è contraddizione, se vogliamo renderci conto del fatto che ci troviamo alla fine della legislatura e che una rielezione del disegno di legge non gioverebbe proprio a nulla, anzi sarebbe dannosa, perchè significherebbe solo non recepire neppure quei limitati miglioramenti che, nei confronti delle norme in atto, la nuova legge offrirebbe.

Ora, per quanto sia nota ai colleghi, credo opportuno ricordare qual è l'attuale situazione legislativa in questa materia. Non è che manchi del tutto uno strumento per colpire fiscalmente gli incrementi di valore derivanti dall'espansione dell'abitato o da opere pubbliche, tanto per le aree fabbricabili come per gli altri immobili anche rustici, sappiamo infatti che la legge per la finanza locale prevede la possibilità di istituire un contributo di miglioria generica sulle aree fabbricabili, e un contributo di miglioria specifica sugli incrementi di valore derivanti da opere pubbliche. Sappiamo anche però che tale strumento è rimasto quasi sempre sulla carta e che pochissimi Comuni se ne sono avvalsi o lo hanno sperimenta-

to, e ciò per ragioni ben fondate: lacunosità e imprecisione delle norme del testo unico della finanza locale, e soprattutto procedura lunga, complessa e defatigante.

Taluni colleghi si sono soffermati a denunciare fenomeni anche colossali (di Roma, di Milano e di altre città) di speculazione sulle aree. Così il collega Roda ed il collega Minio; il senatore Montagnani, a tale denuncia, perfettamente legittima, ha voluto aggiungere una buona dose di argomenti demagogici (città come Milano e Torino, a suo dire, presenterebbero situazioni per certi lati quasi catastrofiche).

**MONTAGNANI MARELLI.** Legga gli atti del Congresso degli urbanisti e poi vedrà che l'aggettivo demagogico dovrà attribuirlo a qualcun altro!

**CENINI, relatore.** Sono esagerazioni, senatore Montagnani. Questi fenomeni si verificano in tutte le grandi città europee ed extraeuropee. A Mosca, ad esempio, fino a poco tempo fa era ancora di norma la coabitazione. (*Replica del senatore Montagnani*). Ciò potrà non farle gran piacere, ma è evidente che non tutto è legato al problema delle aree fabbricabili, giacchè, con il fenomeno dell'immigrazione massiccia in atto in dette città, il problema degli alloggi e dei servizi può essere risolto solo entro un ragionevole lasso di tempo.

In realtà il fenomeno dell'immigrazione in taluni centri ha assunto delle proporzioni che non si sono mai verificate in passato (lo ha detto anche lei questa mattina, onorevole Montagnani) e ciò si ricollega alle condizioni nuove pure mai verificatesi nel passato, di una grande espansione economica e soprattutto industriale. Pertanto, indipendentemente da una buona o cattiva legge sulle aree fabbricabili, è chiaro che non sarà possibile affrontare e risolvere rapidamente problemi così colossali.

A parte questo, guardando ai fenomeni di speculazione, credo che, sulla necessità di un intervento pubblico che faccia divergere verso la collettività almeno una parte di quel plusvalore che deriva dall'espansione urbanistica e da opere pubbliche, come an-

che sull'opportunità di predisporre mezzi per moderare i prezzi, non vi sia bisogno di insistere perchè ci troviamo tutti perfettamente d'accordo.

Ed è soprattutto per questo che da parecchi anni a da diverse parti politiche si è ritenuto che si dovesse addivenire a disposizioni legislative più complete, più aderenti alla realtà di oggi, e a procedure più semplici e rapide.

Il Senato ha votato, su iniziativa del Governo nella passata legislatura, un testo sul quale, anche altri oratori lo hanno ricordato, tutti ci siamo trovati consenzienti. Ma è noto purtroppo il destino che ha avuto alla Camera quel testo, ed è inutile soffermarsi su questo argomento che ho già toccato nella relazione stampata. Aggiungerò soltanto che non è obiettivo addossarne la responsabilità ad una sola parte politica, come qualcuno ha fatto. Se non parlassi da questo banco di relatore, mi sarebbe facile contrapporre argomento polemico ad argomento polemico. Ma in questa veste non voglio fare polemica di partito. Se vi è responsabilità, diretta o indiretta, essa cade un po' su tutti; la verità è che non si possono non considerare certe obiettive circostanze politiche di fatto relative, ad esempio, alla formazione di maggioranze idonee e sufficientemente omogenee e ai limiti che presentano queste stesse maggioranze.

Non si può comunque isolare un problema da tutto il contesto e il complesso dei problemi politici, anche più gravi ed importanti di questo, per dire: non si è voluto risolvere questo problema. Io penso che ogni parte politica debba pesare bene ed innanzitutto le proprie responsabilità, dico ogni parte politica a cominciare dalla mia, avendo però l'occhio al complesso della situazione. E allora potrà accadere anche che chi grida allo scandalo per il fucello nell'occhio altrui scopra forse una trave nel proprio occhio. Comunque quel testo del Senato non ha avuto successo.

**MONTAGNANI MARELLI.** Ma scusi, onorevole Cenini, invece di fare delle insinuazioni dica dei fatti. Dov'è la trave?

C E N I N I , *relatore* Non faccio insinuazioni, tengo conto di alcune osservazioni che sono state fatte e, ripeto, non faccio polemica di partito. Cerco di distribuire un po' le responsabilità equamente. Se non parlassi da questo banco, allora avrei detto diversamente.

Comunque, ripeto che il testo del Senato non ha avuto successo e la Camera, nonostante la riproposizione del provvedimento da parte del Governo in questa legislatura, ci ha trasmesso un disegno di legge che certamente costituisce un passo indietro in confronto al primo. Lo dobbiamo riconoscere ed io l'ho già detto apertamente.

Il relatore non ha mancato di metterne in evidenza le deficienze proprio in questo senso, tanto che l'onorevole Minio ieri ha affermato che non capita di frequente che un relatore quasi demolisca con la sua critica un disegno di legge e poi ne raccomandi l'approvazione. Non vi è, a mio avviso, atteggiamento contraddittorio nel sostenerne egualmente l'approvazione. Lo si fa per realistiche considerazioni di opportunità.

Il testo della Camera, con gli emendamenti della 5ª Commissione, pur nella sua incompletezza è sempre, come ho già ricordato, uno strumento positivo, se confrontato con le disposizioni in atto. Soprattutto le norme fondamentali sono abbastanza chiare e di facile interpretazione, la procedura è grandemente semplificata ed è conforme a quanto già era previsto nel testo approvato dal Senato. Inoltre per le aree fabbricabili è prevista, almeno per i Comuni maggiori, nei quali la speculazione è più forte ed il plusvalore è enormemente più elevato, la possibilità di recupero fino a dieci anni addietro. Per il contributo di miglioria specifica, lo riconosceva ieri anche l'onorevole Ruggeri, si può ritenere che le norme siano abbastanza soddisfacenti.

Pertanto, se è giusto che dobbiamo dichiararci insoddisfatti in confronto a quanto aveva fatto il Senato e riproposto il Governo, è altrettanto vero che il testo attualmente al nostro esame è notevolmente migliorativo in confronto alle norme del testo unico della finanza locale e potrà essere facilmente applicato nei Comuni più impor-

tanti, laddove la speculazione si manifesta con abbondanza e vi è urgenza — e sappiamo che siamo molto in ritardo — che sia colpita; dove anche nel modo più accentuato si verifica il fenomeno dell'espansione urbanistica e dove effettivamente l'imposta può essere di grande ausilio ai bilanci comunali.

L'alternativa della quale si è fatta carico la 5ª Commissione è questa: approvare, sia pure con qualche ritocco, il testo pervenuto dalla Camera, o lasciare cadere anche questo, che è da considerarsi positivo almeno in confronto alle norme attuali. Poichè siamo in fine di legislatura, sarebbe illusorio, con tutto ciò che il Parlamento deve ancora esaminare ed affrontare, pensare a profondi o radicali rifacimenti. Non basta la volontà politica alle Assemblee legislative: occorre anche il tempo, tanto più quando si tratta di provvedimenti molto controversi.

Quindi, volendo fare diversamente, si avrebbe come risultato certo un nulla di concreto anche in questa legislatura.

Il collega Fortunati, motivando la richiesta di sospensiva e di rinvio, ha cercato di porre il problema in modo diverso. Egli ha fatto, certo, interessanti citazioni di uomini e di convegni, soprattutto di parte nostra, e si è riferito, in particolare, allo schema di legge Sullo per l'urbanistica.

A suo avviso, la materia, così come è regolata nei diversi disegni di legge elaborati per l'imposta sulle aree fabbricabili, non si inquadra più in questi nuovi indirizzi, che dovranno poi esprimersi attraverso la politica di programmazione.

Il progetto Sullo è, certo, notevolmente e forse radicalmente innovativo; ma non è stato neppure ancora presentato al Parlamento. Perciò, che possa essere esaminato ed approvato in questa legislatura mi pare molto arduo pensarlo.

Ma l'importante, per quanto ci riguarda in questa discussione, è di non creare qualche cosa di frammentario, che sia incompatibile, o in palese contraddizione, o possa rappresentare una difficoltà nell'accedere in seguito a soluzioni nuove, più adeguate e complete, quali può rappresentare, ad esempio, il progetto Sullo.

È anche questione di pensare e sapere che non si intende, con questa approvazione, arrivare a dei traguardi in qualche modo definitivi; bensì si vuole soltanto non respingere quel qualche cosa, quel tanto di buono che è contenuto nel provvedimento.

Le considerazioni fatte dal collega Fortunati, sulle quali, del resto, l'Assemblea già si è espressa, pare non facciano assolutamente al caso nostro. Non vi è nulla, infatti, che impedisca o crei maggiori difficoltà a che la materia venga riconsiderata in modo più razionale e definitivo e nell'ambito di soluzioni più coordinate.

È evidente che l'approvazione del disegno di legge, con le motivazioni esposte in Aula dal relatore, non può significare un punto di arrivo. Sono d'accordo, onorevole Roda: essa non può che essere un punto di partenza.

R O D A . È soltanto questo; con l'impegno, però, di proseguire immediatamente, alla bersagliera, nella prossima legislatura.

C E N I N I , *relatore*. E domani, in quella che sarà la determinazione politica di programmazione e in indirizzi più precisi e più idonei, nella nuova legislazione urbanistica, potrà trovare un inquadramento di più coerente collocamento anche la legislazione sulle aree fabbricabili. Ma nell'attesa di un domani, che ci auguriamo prossimo, ma che è pur sempre un domani, non sarebbe, a mio parere, giustificato che si rifiutasse, intanto, di migliorare quello che è possibile migliorare subito, senza che sia compromesso nulla dei propositi per l'avvenire.

Debbo poi aggiungere che è puro artificio polemico quello di un altro oratore comunista — non ricordo bene se il senatore Minio o il senatore Spezzano — di affermare che è proprio con una maggioranza di centro-sinistra che si vuole approvare una legge di portata e incidenza molto inferiore a quella già approvata in altro tempo dal Senato. È puro artificio, perchè non tiene affatto conto delle circostanze e delle condizioni nelle quali noi siamo chiamati a decidere; non tiene conto delle motivazioni per le quali riteniamo di dare il nostro assenso anche se

insoddisfatti; non vuol considerare che l'assenso dato con tali motivazioni significa che noi vogliamo riprendere l'argomento. Ma per farlo in modo idoneo bisogna, evidentemente, rinviare alla prossima legislatura, quando lo si potrà fare, e più validamente, entro quel quadro di programmazione e di leggi urbanistiche che l'onorevole Fortunati ha ricordato, e che noi ci auguriamo.

A questo punto, io devo dare spiegazione degli emendamenti introdotti dalla Commissione. Ho già detto nella relazione a stampa che l'unico modificativo della sostanza è l'emendamento all'articolo 1; gli altri sono soltanto formali. E debbo ancora ribadire che anche il limitarci negli emendamenti segue il criterio della necessità di far presto per non trovarci nelle condizioni, dovendo la legge tornare alla Camera, che tutto abbia a cadere in questa legislatura. Per lo emendamento all'articolo 1 non ho che a riportarmi a quanto ho scritto. L'articolo 1 per le aree censite in catasto terreni, dispone che, per essere considerate agli effetti dell'imposta, debbano avere un valore di mercato almeno di dieci volte superiore a quello determinato in base ai sensi della legge 20 ottobre 1954, n. 44, che riguarda l'imposta di successione. Alla 5ª Commissione è sembrato che il fissarne il valore a dieci volte di più sia eccessivo, e che si vada molto al di là dello stesso valore di mercato delle aree agricole; e perciò ha ritenuto di ridurre il coefficiente da dieci a sette. Non ritengo poi sia il caso di soffermarmi su altri punti, anche perchè la discussione non si è articolata su singoli aspetti del disegno di legge, ma si è svolta sull'accettazione, in via di massima, globale oppure sul rigetto del disegno di legge; infatti il pensare ad altro sarebbe lo stesso che respingerlo, nelle condizioni di oggi. E quindi, mentre domando scusa se, nella replica, posso aver trascurato qualche osservazione anche di rilievo, non avendo avuto nemmeno il tempo di leggermi gli interventi, vengo alla conclusione, raccomandando al Senato di approvare il disegno di legge nel testo presentato dalla 5ª Commissione. Questa raccomandazione, certo, la faccio senza entusiasmo, considerati i precedenti e considerati i limiti angusti di questa legge. È una raccomandazione — tor-

no a ripetere quello che ho scritto nella relazione — che io faccio per quei motivi di opportunità che ho avuto l'onore di esporre.

Credo però che il Senato, così facendo e con le motivazioni che sono state qui portate, assuma, ancora una volta, su questo problema una posizione di netta volontà politica, orientata verso soluzioni che siano veramente adeguate e non provvisorie. Mi sembra che il Senato con questa motivazione dica chiaramente di considerare questa soluzione come assolutamente provvisoria o interlocutoria, manifestando al Paese e al Governo la propria volontà di riprendere l'argomento al più presto e secondo schemi più idonei di questo. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

**PRESIDENTE** Ha facoltà di parlare l'onorevole Ministro delle finanze.

**TRABUCCHI**, *Ministro delle finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi pare che sia la terza volta che ho l'onore di parlare, o qui o nell'altro ramo del Parlamento, su questo disegno di legge o sul disegno di legge precedente. La prima volta qui come relatore, le altre due volte come Ministro. Naturalmente ho avuto anche il piacere di sentirmi citare nei passi che a ciascuno conveniva citare, però debbo dire che non ho niente da smentire di quello che ho detto altre volte e neppure di quello che ho detto alla Camera, sostenendo questo disegno di legge.

In realtà sono perfettamente concorde con le affermazioni di coloro che da tutti i banchi hanno rilevato come sia quasi scandaloso il fatto che per tanto tempo la speculazione sulle aree fabbricabili abbia potuto verificarsi senza che si sia intervenuti con gli opportuni mezzi, fiscali o non fiscali, per contenere il fenomeno. Debbo anche dire che mi sembra giusto quello che ha detto il senatore Cenini, che se ciascuno di noi potesse fare un profondo esame di coscienza, forse in ciascuno di noi si troverebbe un pochino di colpa. Perchè, senatore Montagnani Marelli, è in colpa colui che domanda che si fermi un disegno di legge, e magari attraverso un complesso di emendamenti tenti di

mettere in atto un ostruzionismo che può essere anche nascosto..

**MONTAGNANI MARELLI**. Con i nostri emendamenti cercheremo di migliorare il disegno di legge.

**TRABUCCHI**, *Ministro delle finanze*. Non posso giudicarli, non li ho ancora veduti.

Mi riferisco, onorevole Montagnani Marelli, a quelli che sono stati proposti.

Però debbo dire che può essere anche responsabile colui che, proponendo delle norme che vanno contro certi principi fondamentali, naturalmente fa sì che coloro che a quei principi sono particolarmente fedeli tentino di ribellarsi. E qui accenno ad alcuni principi fondamentali in materia di imposizione, per i quali l'imposizione sul reddito si applica normalmente nel momento in cui il reddito viene acquisito e che nel disegno di legge già approvato dal Senato, al quale io stesso continuo a rimanere fedele e affezionato...

**MONTAGNANI MARELLI**. È un affetto del tutto platonico il suo.

**TRABUCCHI**, *Ministro delle finanze*. È un affetto come si può avere alla mia età, naturalmente! (*ilarità*).

**RODA**. Età molto pericolosa, onorevole Trabucchi...

**TRABUCCHI**, *Ministro delle finanze*. Mi permetto di continuare il discorso dicendo che in realtà, se quel disegno di legge aveva un difetto, era forse quello di imporre il pagamento di un'imposta prima che il reddito venisse realizzato, e di imporlo sia a coloro che avevano la possibilità di percepire immediatamente il reddito o di supplire al reddito che mancava, sia a coloro che, per essere proprietari troppo piccoli, non avevano possibilità di immediato realizzo se non a condizioni disastrose.

E i principali emendamenti — ricordiamocelo pure, senza con questo condannare e senza assolvere coloro che li hanno pro-

sentati, mancando di aver approfondito il problema — indubbiamente sono venuti proprio da parte di quei piccoli proprietari i quali hanno pensato: anche a me toccherà pagare un'imposta, e i mezzi per pagarla io non li ho mentre il mio vicino più grande potrà trovare chi gli farà credito. Io sarò quindi costretto a vendere i miei beni, e così il mio vicino li comprerà a basso prezzo e potrà specularci sopra anche meglio.

Non voglio ora dire se questo argomento era giusto o era sbagliato; ma non possiamo accusare di ostruzionismo chi ha presentato quegli emendamenti nè chi ci si è adattato pensando che anche il nostro progetto, come del resto tutti i progetti di legge, aveva i suoi difetti.

Tutto ciò non toglie — e mi permetterò di dimostrarlo — che, nella situazione attuale, io possa con tranquillità riconoscere anche i difetti del disegno di legge che oggi abbiamo in esame. Ma, pur riconoscendo i difetti di questo provvedimento, debbo dire che essi non mi sembrano tanto gravi come è stato affermato specialmente dai banchi dell'opposizione; dico specialmente, per abitudine, ma in realtà non hanno parlato che i membri dell'opposizione. Dovrei quindi dire: come è stato affermato in questa Aula.

Posso dire, d'altra parte, che il disegno di legge non è neppure così mutilato, dal punto di vista della sua forza, da far ritenere opportuno metterlo in granaio in attesa dell'accoglimento del cosiddetto disegno di legge Sullo, il quale — con tutto il rispetto per un altro membro del Governo, ma credo che il ministro Sullo direbbe la stessa cosa — non ha certamente la possibilità di essere varato in questa legislatura. Allora domandando l'approvazione di questo disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera, salvo quelle modificazioni, piccole o grandi, che potranno essere nella linea del provvedimento, io non chiedo cosa contraria agli interessi della Nazione o ad una retta applicazione dei principi, ma cosa concretamente utile e vantaggiosa.

Debbo aggiungere ancora una parola per quanto riguarda la storia del provvedimento. Quando, circa tre anni fa, incominciai

ad interessarmi del disegno di legge attuale, non è vero affatto che condussi delle trattative soltanto con i rappresentanti di un Gruppo parlamentare; trattative vi sono state, ma con i rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari, anche con quelli dell'opposizione; ed io debbo dare atto, sia ai rappresentanti delle opposizioni di allora sia ai rappresentanti delle opposizioni di oggi, di una collaborazione in tutti i campi sempre rivolta al miglioramento del disegno di legge.

Su alcuni punti si è pervenuti a dei compromessi, che non sono stati l'abbandono di una linea di principio, ma la conciliazione di opposte tendenze, in relazione alla possibilità di una più sollecita approvazione e alla diversa impostazione che può oggettivamente essere data ad un disegno di legge come quello in esame. Quando si dice quindi che il disegno di legge è stato imposto da uno o da un altro dei gruppi allora convergenti col Governo del quale avevo l'onore di far parte, gruppi oggi non più d'accordo con il Governo del quale faccio parte con altrettanta convinzione e (posso dire tranquillamente) con altrettanta fede, si dice cosa non esatta, perchè in realtà su molti punti la volontà dei rappresentanti del Partito liberale è stata sopraffatta dalla volontà dei rappresentanti degli altri partiti, i quali, alla loro volta, hanno ritenuto di accedere alle proposte dei rappresentanti liberali su altri punti, e ciò in una trattativa serena e obiettiva e sulla base — voglio aggiungere — di una reciproca comprensione. Questo dico perchè è mio obbligo riconoscere la serenità e l'obiettività di coloro che ne hanno dato prova.

Ricordo infine che, anche da altri punti di vista, questo disegno di legge è certamente migliore nei confronti del precedente. Innanzitutto l'aliquota ha ora una certa progressività (ed anche se questa non sembra sufficiente, senatore Roda, tuttavia c'è); in secondo luogo l'imposta viene stabilita sulla base della denuncia delle plusvalenze fatta al notaio e pagata immediatamente. Vi sono poi altri punti sui quali ci potremo soffermare successivamente.

Senza dubbio un problema di così vasta complessità come è quello della plusvalenza

delle aree fabbricabili, può trovare soluzioni di diversissimo tipo, e quando noi confrontiamo il disegno di legge attuale e lo schema di disegno di legge Sullo e il disegno di legge che fu già approvato dal Senato, noi possiamo dire che veramente ciascuno dei tre tipi di disegni di legge ha le sue caratteristiche e fa ricorso a concetti diversi. Diciamo subito che il disegno di legge Sullo non concretizza una proposta di natura fiscale, è un provvedimento che ha la sua base in una visione diversa della situazione giuridica e cioè prevede degli interventi di natura giuridica diversi da quelli attualmente possibili. Io non so se lo schema di disegno di legge diventerà mai disegno di legge o diventerà legge, ma per chi non lo sa il disegno di legge è basato sul criterio di espropriazione totale delle aree fabbricabili, e sulla messa all'incanto delle singole aree. Appare subito evidente alla mente di ciascuno di voi che questo disegno di legge implica fra l'altro tutto un sistema di finanziamento dei Comuni perchè possano acquistare la totalità delle aree. (*Interruzione del senato; e Roda*). Per adesso non facciamo commenti; dico che ha bisogno di essere concepito e inquadrato col sistema del finanziamento degli acquisti e contemporaneamente col sistema di regolamentazione degli incanti, perchè non succeda quello che normalmente l'esperienza ci ha detto di tutti gli incanti, da che mondo è mondo.

Ciononostante, quel disegno di legge si impernia su una nuova regolamentazione giuridica e naturalmente implicherà anche delle nuove norme sull'utilizzazione dei fabbricati costruiti, perchè la rendita di posizione non si trasferisca dalla proprietà del suolo alla proprietà degli immobili; altrimenti è chiaro che, siccome la richiesta di case rimane e rimarrà per molto tempo se non si influisce contemporaneamente o per ridurre la domanda o per aumentare l'offerta di case, lo spostamento del valore di mercato e quindi lo spostamento dei prezzi avverrà nel momento in cui la casa costruita si metterà a disposizione dei molti che vorranno o acquistarla o assumerla in locazione. Questo non per fare delle critiche al disegno di legge Sullo che risale tra l'altro ad una vec-

chissima idea che era dell'onorevole Fortunati e mia contemporaneamente, a quella dell'esproprio del diritto di superficie, ma per sottolineare che, allo stato attuale, quello schema di disegno di legge necessita di essere completato e visto su un piano molto generale, sul quale sarà nostro piacere di collaborare insieme col Ministro dei lavori pubblici per far sì che l'iniziativa possa realizzarsi con i minori difetti possibili, e possibilmente perchè si evitino le ripercussioni che nel campo economico avvengono assai più facili di quello che il legislatore talora non pensi. A parte dunque l'iniziativa Sullo e cioè una nuova impostazione giuridica per la risoluzione del problema delle aree fabbricabili, si è sempre pensato che il disegno di legge che oggi noi qui abbiamo in esame, sia su una giusta linea di intervento con mezzi fiscali. Poichè vale la consueta regola, di cui tante volte abbiamo parlato e cioè che un disegno di legge fiscale può avere delle caratteristiche prevalentemente fiscali e delle caratteristiche prevalentemente economiche, e può avere contemporaneamente caratteristiche fiscali ed economiche, se noi dobbiamo darne un giudizio, dobbiamo farlo e dal punto di vista fiscale e da quello economico.

Ma la critica fondamentale che a questo disegno di legge è sempre stata fatta non muove tanto dal punto di vista fiscale quanto da quello economico. Dal punto di vista fiscale non si può farne, perchè, lo riconosceva stamane non so quale degli oratori che siedono alla mia sinistra, in realtà l'incidenza del disegno di legge, se diventerà legge, sarà più grave di quella che poteva essere l'incidenza del vecchio disegno di legge in quanto le aliquote previste sono molto forti. Qualcuno anzi rilevava che sono tanto forti da favorire le evasioni. Qui si ripete che però possono essere messi abbastanza facilmente in atto mezzi per controllare quali siano i valori reali e quali siano i prezzi realizzati.

Dal punto di vista fiscale ancora questo disegno di legge ha il grandissimo pregio — perchè qualche volta anche gli uomini brutti hanno dei pregi, e voi dite che il disegno di legge è bruttissimo — di permettere la percezione della tassa nel momento in cui

si realizza il reddito. È uno dei vecchi principi ai quali i nostri scienziati sono sempre stati molto fedeli, perchè hanno sempre ritenuto che, nel momento in cui il reddito si realizza, sia giusto che si paghi e si faccia pagare (sono due cose che non hanno sempre lo stesso significato). Il disegno di legge attuale corregge o migliora la situazione che deriverebbe dall'applicazione del principio puro, perchè stabilisce che per le società commerciali, che hanno una maggiore quantità di area a disposizione, e per i proprietari privati, che hanno proprietà per più di cento milioni di valore — e non è molto tenendo conto dei valori di cui questa mattina si è sentito parlare — oltre al pagamento in sede di realizzo, ci sia anche il pagamento per decorso decennio, il che vuol dire pagamento che avviene quest'anno per le città nelle quali è ammesso di prendere la data di riferimento a dieci anni anteriormente all'entrata in vigore della legge, sia pure con aliquote limitate. Noi avremo allora l'obbligo per tutti di pagare nel momento del realizzo e l'obbligo, per coloro che hanno la maggiore possibilità e quindi la possibilità di ottenere credito immediato, di pagare anche per il trascorso decennio, praticamente per la prima volta entro il 1963, sia pure con una dilazione di pagamento compensata dagli interessi.

Pertanto dal punto di vista della pura fiscalità il disegno di legge si presenta con adesione ai principi, e vorrei dire anche con maggiore praticità di ogni altra soluzione perchè sono stabiliti alcuni sistemi di riferimento e di accertamento che renderanno sollecita l'applicazione dell'imposta e quindi dovranno ridurre le contestazioni, che costituiscono la gioia e la delizia da una parte, ma contemporaneamente anche il cruccio dei cittadini italiani. Esse costituiscono indubbiamente una fonte di gioia per coloro che, trattando le belle questioni, si sentono stuzzicato l'intelletto e indirettamente il portafoglio, ma costituiscono indubbiamente una grave fonte di cruccio per coloro che devono giudicare e per coloro che attendono per anni il risultato dei giudizi.

Dal punto di vista, invece, delle finalità economiche, il disegno di legge — si è det-

to — rappresenta indiscutibilmente un passo indietro. Diciamo apertamente, e possiamo qui tranquillamente discuterne, che per influire sul prezzo delle aree fabbricabili ci sono, come sempre, due sistemi: il sistema di mettere a disposizione più aree possibili e quindi di influire sull'offerta e, dall'altra parte, il sistema di rendere più leggera la domanda, o attraverso l'edilizia pubblica, o attraverso la fornitura di mezzi ai Comuni, agli Enti pubblici, perchè possano, naturalmente, crearsi dei demani comunali, con i quali influire poi sul mercato.

In realtà, il disegno di legge approvato nella precedente legislatura dal Senato aveva la caratteristica di influire fortemente — o di volere influire fortemente — sulla domanda; in quanto, stabilendosi che ogni anno si dovesse fare l'accertamento della plusvalenza ed effettuare un pagamento, sia pure piccolo, sul valore capitale dell'area fabbricabile rimasta in possesso del cittadino, i cittadini che, o avevano nel loro patrimonio un eccesso di aree fabbricabili, o che avevano soltanto aree fabbricabili, erano spinti a vendere e a mettere aree sul mercato, influenzando così sui prezzi. E da un certo punto di vista il concetto era esatto.

Ho già osservato prima, però, che ciò che si sarebbe determinato sarebbe stato un fenomeno consueto; come sempre, i cenci sarebbero andati all'aria, e naturalmente coloro che di minor quantità di cenci erano vestiti perchè avevano qualche vestito migliore sarebbero stati i più resistenti e si sarebbe verificato che coloro che meno avevano possibilità di resistere sarebbero stati immediatamente costretti ad indebitarsi e a vendere, mentre coloro che avrebbero avuto maggiore possibilità di resistere sarebbero stati indotti a una resistenza, agevolati col finanziamento e col ricorso al credito.

Con la nuova legge, almeno per alcuni proprietari, per alcuni terreni, si avrà indubbiamente l'interesse a mettere sul mercato per lo meno una parte dei terreni disponibili, onde realizzare quel tanto di liquido necessario per poter provvedere all'imposta che si pagherà immediatamente da parte dei più ricchi possessori. Vero è che l'imposta sarà rateizzata...

R O D A . Non è quell'8 per cento lì che li obbliga a vendere!

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze*. L'8 per cento sulla plusvalenza di 10 anni, senatore Roda, è un notevole importo; non creda che sia tanto piccolo, perchè su 10 anni di plusvalenza l'8 per cento vuol dire, pressappoco, un 5 per cento del valore netto del terreno. Questo calcolando così, a occhio e croce. Ma naturalmente non è una piccola cosa specialmente per chi abbia molta parte del proprio patrimonio investito anche speculativamente e quindi non sempre pagando in contanti, in aree fabbricabili. La messa sul mercato di una certa quantità di questi beni indiscutibilmente renderà l'offerta più abbondante, e quindi l'effetto immediato di un abbassamento dei prezzi, secondo i calcoli normali, si dovrebbe avere.

D'altra parte, io vorrei dire qualcosa agli onorevoli colleghi che hanno fatto molti di questi ragionamenti, e che dicono: se noi stabiliamo che sulla plusvalenza realizzabile in sede di vendita il venditore sarà tassato del 15 per cento, egli naturalmente approfitterà del bisogno del compratore e scaricherà tutto il suo 15 per cento a carico del compratore stesso. Anche questo ragionamento non è del tutto esatto.

R U G G E R I . In gran parte è esatto.

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze*. In una certa parte, perchè voi non partite da un principio che è così caro ai miei amici della destra: che anche i vampiri abbiano un cuore (e lo dico con un certo motivo al mio amico Nencioni, il quale ve ne spiegherà il perchè). Infatti, se l'attuale proprietario di terre avesse la possibilità di realizzare di più di quel tanto che realizza, lo realizzerebbe, anche oggi, senza imposta; se la domanda fosse così rigida da non poter subire le influenze di qualsiasi aumento di prezzo, oggi naturalmente lo speculatore domanderebbe quel 15 per cento di maggiorazione e più del 15 per cento che voi pensate domandi in più solo perchè ha l'imposta da pagare. Quando ci sarà la

imposta di più, certamente una parte di essa il proprietario tenderà a riversarla al compratore, ma tutta l'imposta non si riverserà; il venditore, se avesse la possibilità di riversare sul compratore ciò che vuole, lo farebbe già oggi; e siccome voi (*indica la sinistra*) non siete d'accordo con il senatore Nencioni sul fatto che anche i vampiri abbiano un cuore, dovrete ammettere che oggi i vampiri abbiano una certa commozione verso coloro che hanno bisogno di aree; il che è ancora da dimostrare, nonostante quel che ha detto il senatore Nencioni (circa i vampiri, naturalmente). (*ilarità*).

Detto questo, anche perchè in genere non dobbiamo neppure ascoltare eccessivamente — pur tenendone conto — i giudizi settoriali, vi ricorderò che avete sentito anche ieri un discorsetto che è stato fatto in una certa assemblea in cui si è detto: l'aumento dell'imposta farà aumentare i prezzi; e questo è basato su quest'altro concetto: i miei redditi sono assolutamente intangibili, e quindi, se aumentano le imposte, io devo necessariamente, per volontà assoluta del fato, o perchè sta scritto nel Vangelo o nel « Capitale » o chissà dove, scaricare totalmente questo aumento a carico del compratore. (*ilarità*). Ora lo stesso principio varrebbe anche per voi se vi metteste ad ascoltare soltanto l'opinione degli urbanisti: certamente bravissima gente, ma che non ha mai pensato che si debba forse cercare la limitazione dei prezzi delle case non solo nella limitazione del valore del suolo, il che è giustissimo, ma anche nella limitazione di tante altre, pure giustissime, esercitazioni fantastiche, diremo così, fantastiche in senso buono, estetiche, che naturalmente possono essere maggiormente sviluppate solo se si diminuisce il costo degli altri elementi concorrenti al valore della casa.

Al valore della casa concorrono molti elementi: concorrono gli elementi, diciamo, di comodità, gli elementi di costo delle costruzioni ai quali accennava il senatore Pesenti, parlando del suo non troppo lontano parente questa mattina; e contemporaneamente influisce anche il valore del suolo. Ma dobbiamo sempre tener presente che l'italiano parte dal concetto che le imposte siano giu-

ste solo quando le pagano gli altri, mentre quando deve pagare colui che ne parla sono sempre per principio ingiuste. Ecco perchè quando noi ascoltiamo ciò che si dice nei vari congressi dobbiamo sì tenerne profondo conto, ma sempre alla luce di sani principi fiscali.

L'italiano, e credo il cittadino del mondo in genere, tende a scaricare sugli altri i dolori e ad accentrare su di sé i piaceri. E siccome io sono sostanzialmente un distributore di dolori, le mie grazie non trovano in giro sufficiente accoglienza, neanche presso i congressi di urbanistica nè presso l'Assemblea dell'A.N.C.I. dove pur ho tanti affezionati amici di un tempo e di oggi, ma che vorrebbero che tutto andasse a favore dei Comuni lasciando in povertà lo Stato. Naturalmente, invece non sempre le cose possono andare così.

Se noi dobbiamo quindi considerare la situazione in un certo equilibrio e dal punto di vista dell'equilibrio, dobbiamo dire che, se pur l'imposta di cui stiamo parlando avrà un influsso sul mercato, se essa avrà dunque un'influenza minore di quella che poteva avere l'imposta alla quale avevamo pensato, tuttavia senza influsso non sarà, e per le disposizioni riguardanti le società commerciali, e per quelle che riguardano i proprietari che hanno aree fabbricabili per un valore superiore ai 100 milioni, ed anche per l'incidenza stessa delle imposte che non potranno essere del tutto riversate sul compratore.

D'altra parte, posso anche dire che, indiscutibilmente, il disegno di legge dal punto di vista, invece, della tecnica legislativa ha fatto notevoli miglioramenti, frutto di ripensamenti, frutto del sereno apporto di dati e di notizie da parte di molti dei parlamentari dei due rami del Parlamento, ed anche frutto dell'esperienza di molti anni e di quello che pro e contro il disegno di legge sulle aree fabbricabili, già approvato dal Senato, è stato scritto da certi giornali, per i quali pure vale la stessa regola; sono citati da tutti solo nella parte che dà loro ragione. Del resto faccio anch'io così, si cita sempre ciò che ci fa piacere, il resto se lo vadano a vedere gli avversari.

Ora, quando abbiamo fatto quel disegno di legge, abbiamo trovato molta gente che ci ha fatto delle osservazioni giuste e nel rielaborarlo abbiamo pensato di eliminare alcuni difetti.

Ciò detto, ritorno a quello che in fondo ha detto molto bene il relatore: noi ci dobbiamo guardare in faccia, dobbiamo guardare la situazione così com'è. Quando si propone di non fare niente, perchè in questa maniera si approverà più presto il disegno di legge Sullo, noi pecchiamo di quell'ammirazione per ciò che è perfetto, o si concepisce come perfetto, che qualche volta fa sì che non si faccia il bene perchè si vuole attendere il meglio. Si pensa cioè che si possa rinunciare a quello che oggi è possibile realizzare in attesa della realizzazione di un domani migliore. Ma poichè vi ho spiegato, e mi pare di averlo spiegato abbastanza chiaramente, come il progetto Sullo non è impostato su una soluzione finanziaria, ma su una visione giuridica del problema delle aree fabbricabili, io ritengo che l'applicare, intanto, l'imposta così com'è stata concepita abbia dei vantaggi che non sia possibile negare, perchè sussistono, e perchè certamente potranno anche permettere di alleggerire la posizione di certi Comuni dove più gravemente si è manifestato il fenomeno della speculazione.

E ci darà anche la possibilità di dire che coloro che hanno speculato sulle aree fabbricabili sono tenuti a corrispondere l'8 per cento su ciò che hanno realizzato; e si sa che, quando la realizzazione si è avuta nel passato, costa molto di più il dover pagare per cose che sono ormai diventate, se così si può dire, sangue del proprio sangue (senza accenno ai vampiri del senatore Nencioni!).

Noi potremo con ciò dire di avere impostato una politica di serena severità nei riguardi degli speculatori sulle aree fabbricabili.

Tutto ciò non ci toglie dalla necessità di impostare il problema in tutta la sua pienezza, affrontandolo anche dal punto di vista di una vera e propria rivoluzione quale quella che ci è proposta dal Ministro dei lavori pubblici. Io non sono affatto un anti-

rivoluzionario, in questo senso beninteso; ritengo però che sarebbe assolutamente male non fare oggi ciò che può esser fatto in attesa che venga accolto ed anche perfezionato, se permettete, il progetto al quale si è accennato.

Oggi può essere accolto il disegno di legge che è stato elaborato alla Camera dei deputati con tanta fatica e con tanta diligenza e che potrà essere qui perfezionato. E io spero che all'inizio del prossimo anno — non oso dire entro la fine di questo — i Comuni maggiori, e forse anche i medi, possano cominciare ad accorgersi che ad essi viene resa una parte di ciò che hanno speso per i miglioramenti e per le attrezzature. Si renderà poi possibile l'applicazione del contributo di miglioria specifica, del quale ha parlato ieri il senatore D'Albora, che sinora non era applicato o era applicato molto male, e si renderà possibile quindi anche l'attuazione dei principi che tante volte abbiamo proclamato ma che fino ad ora non avevamo mai realizzato. Attraverso le denunce, attraverso gli accertamenti e attraverso gli incassi, potremo renderci conto della complessità del fenomeno per quanto riguarda la quantità delle aree fabbricabili disponibili, in modo da essere più pronti a varare dei provvedimenti — che abbiano maggiore efficacia, che siano, se volete, più draconiani, e che realizzino completamente il fine che ci si propone — con piena serenità di giudizio, nella nuova legislatura. (*Vivissimi applausi dal centro*).

R U G G E R I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

R U G G E R I . Chiedo che l'esame degli articoli venga iniziato nella prossima seduta per dar modo alla Commissione di esaminare gli emendamenti proposti.

R O D A . Mi associo a tale richiesta.

T R A B U C C H I , *Ministro delle finanze*. Anche il Governo è d'accordo.

P R E S I D E N T E . Poichè non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

**Discussione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Riccio; Foderaro ed altri; Angioy e Roberti: « Tutela giuridica dell'avviamento commerciale » (1971) (Approvato dalla Camera dei deputati)**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Riccio; Foderaro ed altri, Angioy e Roberti: « Tutela giuridica dell'avviamento commerciale », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Antonio Romano. Ne ha facoltà.

## Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

R O M A N O A N T O N I O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la 2ª Commissione ha dedicato numerose sedute all'esame di questo disegno di legge, del quale il Senato è chiamato ad occuparsi questa sera; difficile è stato e difficile sarà ancora il cammino di questo progetto. Dopo aver ripetutamente ma-

nifestato il mio pensiero sullo spinoso argomento, non sarei ancora intervenuto, se non mi fossero pervenute, quale rappresentante di un collegio dell'Isola, numerose segnalazioni dalla Sicilia. L'ordine del giorno votato a Palermo dalla « Proprietà edilizia siciliana » dice testualmente così: « L'Assemblea della Proprietà edilizia siciliana

protesta avverso l'eventuale approvazione del provvedimento sul riconoscimento della proprietà commerciale, perchè esso è dettato da una chiara politica demagogica, perchè costituirebbe un'assurdità giuridica, come è riconosciuto da eminenti giuristi; sarebbe di ostacolo al progresso economico del Paese, deprimerebbe l'attuale istituto della locazione e riuscirebbe materia di lunga litigiosità, perchè non s'appoggia e non si può appoggiare su sani principi. L'Assemblea constata ancora che l'eventuale provvedimento costituirebbe una più accentuata minorazione dei diritti di proprietà, un'ingiusta imposizione di sacrifici per i risparmiatori edili, un maggiore aggravamento del disagio economico della proprietà edilizia, verso la quale non si avrebbe alcuna considerazione, ove si consideri che, da decenni, è stata e continua ad essere la sola sacrificata dal blocco sulle locazioni, per un bene collettivo, che doveva essere a carico della collettività. Delibera quindi di portare quanto sopra a conoscenza degli onorevoli senatori della Sicilia, e fa voti ai medesimi senatori perchè, attraverso la loro opera, siano rispettati il diritto comune, la giustizia, la libertà economica ».

Quest'ordine del giorno, onorevoli colleghi, giustifica il mio breve intervento. Ma prima di parlare di tutela giuridica dell'avviamento commerciale, è doveroso domandarsi che cosa è l'avviamento. Tutti sappiamo che da decenni i migliori cultori di diritto commerciale si affannano su questo argomento, senza però riuscire a definire la natura dell'avviamento e tanto meno a proporre una regolamentazione accettabile dai più. Si risponde che è la massa di clienti sui quali può contare l'imprenditore in un determinato momento; il fatto, cioè, che l'imprenditore, alzandosi la mattina, sia sicuro di vedere nella giornata almeno un certo numero di clienti acquistare nella sua azienda costituirebbe in definitiva l'avviamento. Qualunque sia il parere sull'avviamento, è pacifico per tutti che si tratta di qualcosa di immateriale senza intrinseca consistenza. È noto che gli elementi costitutivi dell'azienda sono eterogenei tra loro perchè tra loro complementari, in quanto non vi è premi-

enza dell'uno elemento sull'altro. Questi elementi sono stati così raggruppati dai trattatisti: a) cose corporali ossia denaro, merce, beni, mobili ed immobili, tra i quali il locale, che può non appartenere al titolare dell'azienda, ed infine gli impianti; b) cose immateriali come la ditta, l'insegna, il marchio, il brevetto; c) rapporti giuridici col personale e rapporti giuridici con la clientela, di cui parlano gli articoli 2122 e 2157 del Codice civile; d) crediti e debiti. Quindi l'avviamento non può essere considerato come elemento essenziale dell'azienda da porsi accanto alle cose corporali, alle cose incorporali e ai rapporti giuridici, che formano gli elementi costitutivi dell'azienda; l'avviamento non è concepibile se si astrae dalla azienda e senza di essa: non può avere dunque un'esistenza separata indipendente dall'azienda e pertanto non è una cosa a sè, che possa costituire oggetto di autonomi diritti e rapporti fuori dell'azienda. L'avviamento, di cui parla l'articolo 2457 del Codice civile, è protetto come valore economico contro la concorrenza sleale, di cui parlano gli articoli 2557 e 2558 del Codice civile, ed in questo senso e solo in questo senso dal Codice è considerato un bene giuridico. Quindi l'avviamento non può essere considerato un bene durevole e certo, che ammetta una valutazione costante, ma deve invece valutarsi come un bene temporaneo ed incerto. Ed esattamente l'articolo 4 della legge del 13 maggio 1950, n. 253 fa obbligo al locatore di corrispondere un congruo compenso al conduttore, sempre che questi provi l'avviamento, di cui si avvantaggia il locatore, esercitando la stessa attività commerciale già esercitata dal conduttore. E nello stesso senso risulta adoperata l'espressione « avviamento » nell'articolo 100 delle leggi sanitarie del 27 luglio 1954, n. 65, ove appunto è stabilito che il concessionario di una farmacia deve corrispondere al precedente titolare o ai suoi eredi una somma a titolo di avviamento. Entrambi questi precetti legislativi considerano l'avviamento sotto un solo punto di vista: la clientela. Molteplici e spesso incontrollabili sono i fattori che concorrono a determinare l'avviamento. Sostanzialmente si riducono a due gruppi, per

cui si ha un avviamento soggettivo ed un avviamento oggettivo. Si qualifica soggettivo quando la clientela è tale da seguire l'imprenditore, se questi, alienata l'azienda, continua l'impresa con altra azienda; ciò è una conseguenza del rapporto di fiducia, che lega la clientela all'imprenditore, che conosce le abitudini, i gusti, le preferenze della clientela stessa. Questa forma di avviamento, che si qualifica soggettiva, è trasferibile perchè i clienti seguono l'imprenditore ovunque egli vada; è uno spostamento naturale. Però il locatore, riaffittando per la stessa destinazione, mette il nuovo conduttore in condizioni di avvantaggiarsi gratuitamente di parte dell'avviamento aziendale del conduttore uscente e può quindi chiedere un compenso di congiuntura sotto forma di maggiore fitto o di buona entrata. In questo senso l'avviamento è indennizzabile. Quando i fattori dell'avviamento, però, si collegano all'ubicazione dell'immobile, allora essi sono intrasferibili, perchè rimangono ancorati alla posizione dell'immobile stesso. È il caso di un caffè scarsamente frequentato, che vede aumentata in forma imponente la clientela in seguito al sorgere di un ufficio pubblico nelle vicinanze. In questa ipotesi l'avviamento è risultato di fatti estranei all'imprenditore, che non può vantare alcun compenso per il suo lavoro. Se noi consideriamo che il diritto all'indennizzo di avviamento è il riconoscimento del lavoro svolto per attirare la clientela, ne consegue che, quando l'avviamento è il prodotto di qualcosa di estraneo all'attività imprenditoriale, nessun indennizzo è dovuto perchè l'avviamento non è frutto di lavoro.

Io non sono contrario al disegno di legge; son però favorevole ad una soluzione di mezzo, che escluda il carattere unilaterale del provvedimento.

Quindi, per non creare disparità di trattamento, la perdita dell'avviamento deve essere reale e provata.

Queste garanzie non risultano date dall'articolo 5 così come è formulato, onde la necessità di un emendamento che precisi e che tuteli i proprietari dell'immobile e i commercianti

Ugualmente non tranquillizza l'articolo 6, col quale vengono profondamente modificati i principi ai quali è ispirata la sub-locazione, così come è regolata dal Codice civile.

La facoltà concessa al conduttore di sublocare la cosa locatagli è comprensibile, giacchè per il locatore è giuridicamente indifferente che un conduttore eserciti il godimento della cosa direttamente o sublocandola a terzi. Però lo stesso articolo 1594, che prevede tale facoltà, statuisce che il locatore può riservarsi il diritto di consentire alla sublocazione soltanto per persone a lui benvisite.

Invece per la cessione del contratto è sempre richiesto il consenso del locatore; e questo consenso è considerato come condizione per la validità e l'efficacia del trasferimento dal cedente al cessionario, nei confronti del locatore ceduto.

Ciò ben si spiega, perchè con la cessione della locazione da parte del conduttore si scioglie irrevocabilmente il rapporto contrattuale locativo originario; invero il conduttore perde la qualità di soggetto in tale rapporto e non è più titolare di alcun diritto ad esso relativo. Un nuovo rapporto sorge diretto e reciproco tra il locatore ed il nuovo conduttore, nel quale restano trasferiti tutti i diritti del conduttore cedente.

Con l'articolo 6 del disegno di legge sia la sublocazione che la cessione del contratto di locazione sono consentiti, anche senza il consenso del locatore, e nonostante patto contrario; basta che sia contemporaneamente ceduta o locata l'azienda esercitata nell'immobile stesso. La norma intacca il diritto di proprietà e si delinea la violazione dell'articolo 42 della Costituzione.

Altra disposizione sulla quale desidero richiamare l'attenzione è l'articolo 11, che prevede l'applicabilità della legge anche agli immobili di proprietà dello Stato o di altri Enti pubblici; quindi sono compresi anche gli immobili di proprietà di Enti di beneficenza, Enti religiosi. Questi Enti, che vivono di elargizioni e che il ricavato dell'affitto destinano ad opere di beneficenza, devono anch'essi pagare al conduttore l'avviamento. Ciò significa considerare di più la speculazione che la beneficenza.

Vi è, infine, l'articolo 13, ove è stabilito che le nuove norme sull'avviamento commerciale si applicano ai contratti di locazione in corso, compresi quelli prorogati per legge. Si viola così il principio della irretroattività della legge, fissato nell'articolo 11 delle preleggi.

È tutto un trattamento di rigore, a mio modo di vedere, che viene fatto alla proprietà edilizia, già tanto sacrificata da trent'anni a questa parte.

Con questo disegno di legge si renderà un brutto servizio sia ai proprietari degli immobili adibiti ad attività commerciale o artigiana, sia ai commercianti che agli artigiani.

La legge, onorevoli colleghi, è saggia quando prevede e riduce la possibilità dei contrasti; questa legge, se non sarà emendata, avrà un risultato certo: quello di fomentare controversie fra le due categorie.

Come bisogna porre un freno all'esercizio del diritto di proprietà dell'immobile, ove l'attività commerciale o artigiana è esercitata, così l'eventuale indennizzo deve essere commisurato alla quota di avviamento, che il commerciante ha effettivamente creato.

A questi principi devono ispirarsi gli emendamenti da apportare al testo trasmesso dalla Camera dei deputati. Questa è la via di mezzo che mette su un piano di parità di trattamento da una parte i proprietari dei locali adibiti allo svolgimento di attività commerciale e artigiana, dall'altra i commercianti e gli artigiani.

In questo senso chiedo che sia esaminato il disegno di legge, per evitare che esso sia fomento di cause e di controversie tra le due categorie che devono vivere, invece, in pace e in laboriosa tranquillità. (*Applausi dal centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Gramigna. Ne ha facoltà.

**GRAMIGNA.** Onorevole signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, ho ascoltato l'intervento del senatore Romano Antonio e devo dire subito che non con-

cordo con il giudizio che egli ha dato sulle conseguenze che deriveranno dall'approvazione del disegno di legge così come è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento.

Non sono d'accordo, perchè non è la prima volta che nella legislazione italiana il problema del quale noi oggi ci occupiamo è stato posto: in alcune leggi speciali è contemplato infatti il diritto del conduttore di un'azienda commerciale o industriale all'indennizzo dell'avviamento commerciale che egli viene a perdere in conseguenza del rilascio del locale.

Vi sono precedenti lontani e recenti. Il precedente lontano lo si trova nella legge 3 aprile 1921, n. 331, la quale, all'articolo 8, disponeva che, nel fissare la misura della pigione, la Commissione arbitrale — perchè si trattava di proroghe di locazione di immobili adibiti anche non ad abitazione — doveva aver cura di escludere ogni accrescimento di valore del locale derivante dall'avviamento industriale e commerciale o professionale, accrescimento di valore dovuto all'opera del conduttore. Si riconosceva, sia pure ai soli effetti della fissazione dell'aumento del fitto, che il maggior valore derivante dall'avviamento non poteva gravare sul *quantum* del fitto. Il riconoscimento dell'ordinamento commerciale è più esplicito nella lettera c) dell'articolo 6 della cennata legge del 1921, con la quale il proprietario veniva obbligato a risarcire il conduttore uscente nel caso che nel locale venisse esercitata la stessa attività commerciale ed industriale. Era una disposizione legislativa limitata solamente al caso in cui nel locale rilasciato si esercitasse l'identica attività commerciale ed industriale del fittuario uscente; questo è vero, ma è vero anche che, per quei tempi, quella disposizione era e fu ritenuta molto avanzata, tanto che in questo ramo del Parlamento essa suscitò un'ampia discussione alla quale presero parte eminenti giuristi, a cominciare dal professore senatore Polacco.

Recentemente, poi, nella legge del 1950, n. 253, che riguarda la proroga delle locazioni degli immobili adibiti ad uso di abitazione e ad uso diverso, l'articolo 4 stabilisce che, qualora in un locale non adibito ad

abitazioni si continui l'esercizio della stessa attività del conduttore cui è stata data disdetta, il locatore è tenuto a corrispondergli un congruo compenso per l'avviamento commerciale, quando viene provato che questo esista. Quindi, onorevole Romano, questo disegno di legge non è così rivoluzionario come ella ha dichiarato: è un disegno di legge che ha i precedenti lontani e recenti che io ho ricordato.

Si sostiene che il disegno di legge in discussione modifichi addirittura il nostro sistema giuridico in materia di locazione e di obbligazioni, modifica foriera, si dice, di gravi danni ai singoli oltre che alla collettività, in quanto l'indennizzo per l'avviamento commerciale ricadrebbe sulla spalle del consumatore, perchè il nuovo conduttore, cioè quello sul quale il locatore farebbe ricadere l'ammontare dell'indennità di avviamento, si rivarrebbe aumentando il prezzo delle merci nei confronti dei suoi clienti.

Ora, a parte il rilievo che in regime di libero mercato la fissazione del prezzo delle merci non è rimessa al capriccio o all'arbitrio del commerciante, sibbene al principio della concorrenza di mercato, pena, in contrario, la perdita della clientela, che si indirizzerebbe verso altri che vendono a prezzi più bassi la stessa merce, vi è il fatto che il plus-valore dovuto all'avviamento commerciale il nuovo conduttore lo pagherebbe sempre, perchè il proprietario, di certo, non gliene farebbe un dono, ma lo valuterebbe nel fissare il nuovo fitto.

Gli avversari della tutela giuridica dell'avviamento commerciale sentono che le loro argomentazioni di opposizione sostanziale hanno un fondamento molto fragile, e perciò fanno ricorso ad argomenti di natura squisitamente giuridica, che peraltro sono inconsistenti. Si sostiene essere ingiusta l'affermazione del principio del diritto del conduttore ad ottenere il compenso per l'avviamento perduto, in tutti i casi diversi da quello in cui il locale sia affittato ad altri per l'esercizio della medesima attività dello sfrattato e nei limiti di cui all'articolo 2041 del Codice civile, in quanto solo in tal caso il proprietario potrebbe avere un accresciuto utile rappresentato dal fitto maggiore di quello pagato dal precedente conduttore.

Questo concetto giuridico è superato dalla presenza nel nostro ordinamento legislativo di precise e tassative norme di natura costituzionale. La proprietà privata, è vero, è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di godimento e i suoi limiti al solo scopo di assicurarne la funzione sociale. Così si esprime l'articolo 42 della nostra Costituzione. Ora, è indiscusso che l'avviamento commerciale è un bene patrimoniale di spettanza non solo del titolare che lo ha procurato, ma anche della collettività, nel senso che esso bene serve anche ai consumatori e agli utenti di quell'attività che, in quella azienda, si svolge. Al proprietario dell'immobile perciò non è dato di disperdere questo bene, sfrattando il titolare dell'azienda da quel locale per concederlo ad uso diverso o tenerlo per suo conto, senza conseguenze di carattere patrimoniale.

Il titolo cui è chiamato a rispondere il proprietario dell'immobile che sfratti il suo inquilino, preferendone un altro nel suo locale per l'esercizio della stessa attività del precedente, ricavandone maggiore reddito, è quello dell'indebito arricchimento. Negli altri casi il pagamento dell'avviamento commerciale trova la sua ragione d'essere nel principio dell'obbligo del risarcimento di un danno ingiusto causato a terzi per fatto proprio. Nè si dica che il diritto di proprietà verrebbe ad essere mortalmente ferito nella sua essenza, perchè le norme contenute nel disegno di legge al nostro esame trovano il loro aggancio nell'articolo 42 della Costituzione e perchè, semmai, colpita sarebbe la concezione che i romani avevano del diritto di proprietà, come una libertà di usare e di abusare; concezione che contrasta con quella del moderno diritto.

Vi è accordo, tra gli studiosi del problema, nel ritenere che il cosiddetto avviamento commerciale si formi mercè il contributo e la capacità del titolare dell'azienda, nonchè dell'attività lavorativa in essa svolta. Pertanto, se a termini dell'articolo 35 della nostra Costituzione la Repubblica ha l'obbligo di tutelare il lavoro e i risultati che da esso si ricavano, e se, viceversa, il diritto di proprietà è riconosciuto e garantito dalla nostra legge, a condizione che la sua tutela non contrasti con le funzioni sociali della pro-

prietà privata stessa, debbo ritenere che le tesi giuridiche, patrocinata per il passato, della non applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 2041 e 2043 del Codice civile hanno avuto la riprova della loro infondatezza con l'entrata in vigore della nostra Costituzione.

Esatto, perciò, è il concetto contenuto nel disegno di legge al nostro esame dell'obbligo di corrispondere, in ogni caso, al titolare dell'azienda sfrattata, un'indennità per l'avviamento commerciale conferito all'immobile che si è costretti a lasciare, per l'indebito arricchimento che si determina o per il risarcimento del danno che se ne riceve.

Ho parlato di giusto concetto dell'indennizzo in ogni caso, quindi anche nel caso che il locale debba essere usato dallo stesso proprietario per esercitare la medesima attività precedente del conduttore, o per adibirlo ad uso diverso, o per lasciarlo addirittura sfritto. Perché, nella prima ipotesi, ci sarebbe un indebito arricchimento e un danno dell'inquilino sfrattato; nella seconda ipotesi solo un parziale indebito arricchimento e, sempre, un danno patrimoniale del precedente conduttore; nella terza ipotesi, cioè nel caso che il locale sfrattato sia lasciato sfritto, caso che forse è il più grave, un danno per lo sfrattato e una perdita di ricchezza per la collettività giacché, come ho detto, l'avviamento di un'azienda è una ricchezza che appartiene anche alla collettività. In tal caso l'indennizzo è dovuto quale risarcimento conseguente a fatto illecito, dato che tale va considerato oggi l'abuso del diritto di proprietà che si ha quando, di questo, si usa in funzione anti-sociale.

Che l'avviamento commerciale, onorevole Romano, contenga in sé tutti gli estremi richiesti per l'esistenza di un diritto di proprietà tutelabile a norma delle nostre leggi codificate, pensiamo non possa mettersi in dubbio. Infatti, l'avviamento commerciale si esercita come un diritto esclusivo del suo titolare il quale può disporne e goderne secondo la sua volontà; è oggetto di un possesso legittimo, sia a beneficio del proprietario che ne gode facendone suoi i guadagni, sia a beneficio del compratore cui trasferisce l'azienda e la massa dei clienti consegnando-

gli financo, in alcuni casi, i registri su cui sono trascritti i nominativi della clientela; ha il carattere dell'esclusività. La clientela si acquista per usucapione e si perde per abbandono; non costituisce perciò elemento essenziale e indispensabile dell'azienda in quanto vi sono aziende senza clientela, e vi sono clientele senza azienda.

Se dunque l'avviamento commerciale ha gli elementi di un diritto di proprietà, è facile concludere che chi lo fa suo deve pagarne il prezzo.

**BATTAGLIA.** In che cosa consiste questo diritto di proprietà e quale parte fa sua il proprietario dell'immobile?

**PICCHIOTTI.** Nessuno può sfruttare il lavoro degli altri.

**GRAMIGNA.** Onorevole Battaglia, io vedo che lei è pronto a parlare. E certo ci farà il piacere di illuminarci e di farci sapere in che cosa consista l'avviamento commerciale. Io, modestamente, ho ricordato che di questo argomento si sono occupati giuristi di valore che rispondono al nome di Ascoli, al nome di Polacco, eccetera, e ho ricordato che vi sono non soltanto dei precedenti legislativi antichi, ma anche recenti, che questo stesso Senato ha approvato, in cui si è fatto l'obbligo del rimborso dell'avviamento commerciale. Lei dirà al Senato le sue ragioni, che potranno essere contrarie alle nostre, e il Senato prenderà le sue decisioni.

Se dunque, dicevo, l'avviamento commerciale costituisce un diritto di proprietà, è facile concludere che chi lo fa suo deve pagarne il prezzo.

Del resto il proprietario dell'immobile nessun danno ne ricava, dato che egli ha il diritto di chiedere al conduttore un fitto uguale a quello offerto da un terzo, perciò nessun ostacolo si crea dal punto di vista economico al locatore. Del resto, con questa legge, altro non si fa che applicare il principio, oggi riconosciuto ed ammesso, di attribuire a ciascuno quanto gli appartiene, e garantire il commerciante dalla minaccia imminente di vedersi distrutta un'azienda, re-

sa redditizia e prospera in virtù di disagi, di accorgimenti, di assiduità di lavoro e di intensità di sacrifici e di spese, solo perchè al termine della locazione, se trattasi di un contratto a termine, il locale in cui fiorisce l'azienda gli viene richiesto dal proprietario per usarlo direttamente o locarlo ad altri. Di qui il diritto di prelazione, o quanto meno quello dell'indennizzo.

Il disegno di legge al nostro esame presenta certo delle deficienze che andrebbero colmate; abbiamo il timore però che, se si dovesse introdurre anche un piccolo emendamento, e quindi se il progetto dovesse tornare all'altro ramo del Parlamento, la proposta stessa non diventerebbe operante per mancanza del tempo necessario alla sua approvazione. Perciò preferiamo approvarla come viene dall'altro ramo del Parlamento, e dare alla larga categoria dei commercianti, finalmente, una legge che la garantisca, almeno in parte, da amare sorprese, che possono distruggere un'intera vita di lavoro, di sacrificio o addirittura l'avvenire di un onesto e rispettabile cittadino. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Picchiotti. Ne ha facoltà.

**P I C C H I O T T I .** Illustre Presidente, onorevole Ministro, egregi colleghi, bisogna cogliere ogni momento del tempo, perchè questo batte l'ala con un ritmo sempre più celere ed anche se il nostro respiro diviene affannoso dobbiamo tentare di fermare e di interpretare gli avvenimenti che si susseguono vorticosamente, fissandoli in una norma non caduca, che risponda, con diretta aderenza, alle necessità dell'ora presente. Stiamo codificando, sia pure in ritardo, non di anni, onorevole Battaglia, ma di secoli, una di quelle esigenze di carattere sociale e giuridico che formarono sostanza di provvedimenti in tempi oramai lontani.

Non ci dissimuliamo le difficoltà e l'asprezza dello sforzo nella formulazione giuridico-sociale di norme nuove che dovrebbero soddisfare le categorie che tali norme riguardano, e insieme l'eterno principio: *neminem laedere, suum cuique tribuere*. La

difficoltà di una penetrazione serena e di uno studio paziente di ogni problema affidato alla nostra risoluzione diventa oggi sempre più pesante e faticosa, perchè il vulcanico moto della legislazione ci mozza spesso il fiato e ci rende talvolta degli improvvisatori involontari o degli indulgenti che si abbandonano anche ad una certa facilitoneria o superficialità nell'espressione. La verità è che oggi all'ombra del faggio virgiliano non si trovano più Titiri a suonare la buccina: si corre e si ha fretta come nella ballata di Schiller.

Certamente per l'avvicinamento commerciale, oggetto di accese e talvolta irose dispute, forse più che per gli altri problemi, è difficile trovare la formula-panacea, quella che soddisfi tutti. Dobbiamo riconoscere apertamente e senza infingimenti che anche i tre progetti di legge 1° agosto 1958, Riccio, 6 agosto 1958, Foderaro, 11 agosto 1959, Angioy e Roberti, riuniti in un sol testo per la nostra disamina e il nostro giudizio, testo già approvato dalla Commissione di giustizia della Camera, non erano certamente perfetti, come nulla è perfetto a questo mondo. Il disegno di legge che abbiamo davanti non ci può soddisfare completamente, soprattutto perchè è stata adottata una regolamentazione unica sia per le medie e piccole imprese commerciali, sia per quelle di ampio respiro, che hanno un'organizzazione tetragona agli avversi colpi della fortuna.

Ma la domanda da porci, incitati e spronati dalle istanze continue delle categorie commerciali, è questa: è un passo avanti o indietro quello che la Camera ha fatto licenziando questo provvedimento che stiamo ora discutendo? Le categorie commerciali sono anch'esse tenaci assertrici del diritto di proprietà, ma i proprietari non possono rifiutarsi di corrispondere al conducente una parte del beneficio ricevuto dallo stabile o fondo mercè l'attività e il sacrificio del locatore. E tutto ciò è detto compiutamente dalla veramente bella relazione del collega Berlingieri, il quale ha fissato i punti cardinali e fondamentali del disegno di legge in maniera irreprensibile sotto ogni riflesso. Dice infatti il relatore onorevole Berlingieri: « Non vi ha dubbio che l'attività, l'operosità

di un conduttore di esercizio commerciale, industriale o artigiano possano valorizzare e l'immobile locato e la strada o la piazza in cui è ubicato l'immobile locato, e financo la zona. Tale valorizzazione che il conduttore può aggiungere all'immobile locato deve essere riconosciuta in favore di chi l'ha prodotta, nel momento in cui il conduttore rilasci l'immobile al proprietario ».

E da ciò trae le conseguenze, che sono opposte diametralmente a quelle indicateci dall'onorevole Romano.

« Ciò non lede il diritto di proprietà — soggiunge il relatore: — impedisce indebiti arricchimenti, ed impedisce la distruzione, la dispersione di detta valorizzazione, del maggior valore, economicamente valutabile, da parte di chi è titolare del diritto di proprietà » E conclude nella pagina seguente: « Creata dal conduttore-imprenditore nell'immobile locato un'azienda, divenuta valore, il proprietario non può denegare tale prodotto del lavoro, tale ricchezza conseguita, la quale va protetta e garantita. »

La Costituzione italiana — e qui riporta il pensiero autorevole del collega Gramegna — ha sancito il diritto al lavoro, ha garantito il diritto al frutto del proprio lavoro, ed ha impresso alla proprietà una preminente funzione sociale, poichè la proprietà è considerata strumento di utilità sociale e come prodotto del lavoro ».

Questi sono i punti fondamentali sui quali non è possibile discettare o discutere. La composizione degli interessi tra commercianti e proprietari molto spesso è di facile soluzione, anche perchè se ricorressimo alle statistiche esse ci rivelerebbero che il 37 per cento degli esercenti o commercianti ha la proprietà dell'immobile in cui è situata la azienda. Ma purtroppo, nonostante che le categorie dei commercianti e proprietari non abbiano sollevato ostilità preconcepite per la soluzione del problema che concerne il diritto al riconoscimento del lavoro, aspri e duri contrasti tra le parti si sono accesi quando si è scesi a determinare i diritti e i doveri delle singole categorie. Quindi, mentre riconosciamo che le tre proposte formulate offrono il fianco a qualche critica degna di meditazione, da parte dell'una come

dell'altra categoria, pensiamo nel contempo che le discussioni fatte in Commissione e qui rinnovate, siano largamente apprezzabili perchè si è cercato, in una materia così controversa, di formulare norme le più aderenti per un primo esperimento. L'esigenza di dare una struttura organica e giuridica all'avviamento commerciale non è un'improvvisazione del momento, onorevoli colleghi, ma un proposito espresso da centinaia di anni, anche con statuizioni che il tempo ci ha fortunatamente trasmesso. Sono le voci lontane che oggi si sono trasformate in esigenze indilazionabili e che noi raccogliamo. Tutto passa nella vita, ma nulla muore; il tempo, igneo gigante, cammina con o contro gli uomini. È la lotta fra il male, che si insinua nella vita, e il bene. Di questo processo Jean Jacques Rousseau ci ha dato la prima rappresentazione quando ci ha parlato del primo violento che, tracciando una striscia sul terreno, disse agli adunati: questo è mio, e gli altri, purtroppo sciocchi e succubi, acconsentirono. Noi paghiamo ancora il prezzo di quella concessione. Ma il male che riaffiora senza sosta, sarà cacciato dal bene che non si stanca di combatterlo.

Si era avvertita dalle menti più illuminate di ieri e di oggi la necessità di stabilire i doveri dell'una e dell'altra categoria. In Toscana, ove fu abolita per prima la pena di morte, e fu disciplinata, meglio di quel che non abbiamo potuto fare oggi noi, la riparazione per le vittime degli errori giudiziari, furono completati gli statuti delle mercanzie e delle arti. In essi si leggono moltissime norme che tutelano gli interessi e i diritti dei locatari di negozi ad uso commerciale. Nella mia Pisa, ove l'Arno porta il silenzio alla sua foce, nel 1331 nel Breve dei consoli della corte dei mercanti si tutelavano con norme precise, che il tempo non mi consente ora di ricordare, i diritti del commerciante e del locatore. Queste norme fecero testo in molti altri Comuni della Toscana, e Carlo Emanuele I riconobbe anche in Sardegna il diritto dell'avviamento commerciale.

Il problema ebbe ampia disputa nel 1908 nel Congresso di Piacenza e nel 1909 a Genova. Ci avviciniamo così all'ora presente.

Il relatore senatore Berlingieri ha fatto, doverosamente e luminosamente, largo cenno di tutti questi precedenti ed ha esaminato con cura ed amore il progetto approvato dalla Camera. Egli nella sua relazione si preoccupa delle piccole aziende commerciali e del piccolo proprietario del fondo e pone tali questioni in una prospettiva nuova, dicendo che devono essere valutate nel tempo più giustamente l'una categoria e l'altra.

Non possiamo però esimerci dal prendere in giusta considerazione le istanze e i diritti della categoria più numerosa, che è quella dei commercianti. Nè si dica, come dagli interessati si è scritto, che l'approvazione di questa legge sarebbe il crollo degli imprenditori edili ed anche il danno della classe dei commercianti. Non vi sono salti nel buio nè necessità di strapparsi i capelli per chi li ha, o di strapparsi le vesti per chi non li ha. Se le statistiche possono avere un significato, esse ci dicono che il 38 per cento degli operatori commerciali ha la proprietà anche del negozio; il 48 per cento delle aziende mercantili per evidenti ragioni tecniche non è in grado di generare alcun valore di avviamento nè oggettivo nè soggettivo; il 12 per cento delle aziende non soltanto non è in grado di generare valori di avviamento, ma di generare motivi di svalorizzazione del tipo aziendale e in conseguenza dell'immobile tenuto in locazione.

Da ciò chiaramente si deduce che il valore di avviamento da tutelare non riguarda un numero ingente di proprietari e il danno non può essere per essi catastrofico, perchè si riduce, in sostanza, a poca cosa.

Noi abbiamo letto con diligenza — con la diligenza consentitaci dal breve tempo di preparazione — quanto si è detto alla Camera dei deputati e quanto si è scritto in opuscoli che ci sono stati inviati. Vi sono, come sempre accade, osservazioni che non è possibile allontanare dalla nostra meditazione e dalla nostra osservazione, ma ve ne sono molte altre che sono chiaramente il frutto e la conseguenza di tesi preordinate di difesa di una categoria.

Non difendiamo nè l'una nè l'altra; accettiamo un principio salutare che ci viene da secoli, e che molte altre Nazioni civili hanno

tradotto in norme giuridiche mentre noi siamo arrivati con troppo ritardo a legiferare.

Purtroppo, in un intervento che s'interessa soprattutto del lato giuridico del problema non è possibile poter rispondere, come la materia meriterebbe, a tutte le critiche.

Ma al fondo di ogni nostra disputa c'è questa verità: abbiamo voluto tradurre nelle leggi il principio — caposaldo della nostra Costituzione — per il quale la società si basa sul lavoro e non altro che sul lavoro.

Se altri, in maggiore o minore misura, gode del mio lavoro personale, non può profittarne il proprietario per trarne un bene economico che non gli appartiene. Questo è il punto fondamentale.

Ma gli avversari incalzano e ci obiettano che non abbiamo fissato, se non in termini vaghi e generici, il valore dell'avviamento; il che può condurre a controversie giudiziarie lunghe e onerose, determinare una spinta ascendente del canone di locazione e una sperequazione economica aziendale tra conduttori e proprietari, mettendo il locatario in condizioni di beneficio o di privilegio.

Queste obiezioni fanno capo al criterio principale che viene stabilito: quello di accertare in concreto se e quando un'azienda abbia generato valore di avviamento ad opera esclusiva del conduttore, e sul parametro della quantità del valore stabilirne l'indennizzo.

Nella relazione si è risposto chiaramente a tutte queste critiche e a tutti questi interrogativi.

Il relatore ha scritto. « La legge deve indicare se l'avviamento commerciale, instabile, mutevole, inerisce all'immobile o all'attività del conduttore, e se l'avviamento stesso sia 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 dell'azienda ».

Bisogna stabilire, quindi, quale parte dell'avviamento si sia oggettivato nell'immobile.

E a questo, contrariamente a quello che il senatore Romano Antonio ritiene, c'è la ri-

sposta chiara, decisiva, logica, nell'articolo 5 del disegno di legge.

L'articolo 5 del disegno di legge, infatti, per dirimere appunto ogni fonte di controversia, stabilisce che il conduttore ha diritto di essere compensato dal locatore per la perdita dell'avviamento che l'azienda subisce in conseguenza di tale cessazione.

Ma prima di stabilire il compenso nella misura massima, che arriva fino a 30 mensilità, bisogna dimostrare, lo ripetiamo, da parte del conduttore, quale sia la parte e il valore dell'utilità che il locatore ha conseguito come proprietario del fondo.

**BATTAGLIA.** Potrebbe anche non subire questo danno...

**PICCHIOTTI.** Non si tratta di una presunzione onorevole Battaglia e lei, che è una persona così pronta e intelligente lo intende bene, ma di un effettivo vantaggio conseguito, da valutarsi concretamente. Se non fosse così che significato potrebbe avere quanto è scritto nella legge e cioè la graduazione fino a trenta mensilità? È evidente che per giungere alle 30 mensilità occorre valutare il valore che il locatario ha dato al fondo.

Nè si dica, come abbiamo letto, che il disegno di legge è stato predisposto — e questa osservazione noi la respingiamo sdegnosamente, nonostante non ci faccia nè caldo nè freddo — sotto l'incalzare di non qualificabili pressioni. Queste parole invero sono state scritte negli opuscoli che ci hanno inviato: sotto l'incalzare di non qualificabili pressioni politiche e sindacali condotte sotto lo specioso pretesto di doversi provvedere d'urgenza onde precedere la scadenza del blocco degli affitti al 30 giugno 1962. Sono oramai in ritardo, costoro, perchè questa urgenza non c'è più, dal momento che il canone locatizio è stato già prorogato al giugno 1963

Ma non si è detta una parola sulla vera ragione che ha spinto i conduttori ad accelerare l'approvazione di questo disegno di legge. Onorevoli colleghi, se fosse possibile fare un *referendum* tra i locatari, noi avremmo una risposta definitiva. I conduttori, e

specialmente quelli delle piccole aziende, hanno chiesto con maggiore insistenza l'approvazione di questo disegno di legge non per un profitto a danno degli altri, ma per una difesa contro le richieste incessanti, specialmente dei piccoli proprietari i quali, pressati dalle necessità di trarre un utile dal piccolo fondo, conquistato con tanta fatica e con tanti sacrifici durante la propria esistenza, anche in fitto bloccato, con la minaccia di disdetta immediata, preannunciata al termine del blocco, sono riusciti ad avere introiti quasi uguali a quelli degli affitti non bloccati. E i conduttori ci dicono questo: svincolateci da questa preoccupazione e sbloccate questa situazione di dolore, di ansia e di trepidazione per noi e per le nostre famiglie; diteci che possiamo rimanere sul fondo ancora per sette, otto anni, e noi rinunziamo ad ogni altra soluzione del problema.

Questa è la verità fondamentale del presente disegno di legge; e questo i locatari, specie i più poveri e miseri, hanno detto e proclamato in tutte le loro assemblee. Il diritto di avviamento commerciale — lo ha già detto il collega Gramegna da par suo — ha una letteratura modernissima, ma che si fa ogni giorno più allettante ed intensa. I grandi Vivante, Rotondi, Ascanio, Casanova, Carnelutti, che sono uomini di primo piano, hanno dedicato ingegno, tempo, scritti a questo dibattito, che è veramente di un'importanza salutare. Il Vivante definisce l'avviamento come l'aspettativa di lucri futuri fondati specialmente sull'assorbimento delle merci, sul nome dell'insegna, sulla posizione dei locali, che serve al richiamo di nuovi e vecchi clienti.

**BATTAGLIA.** Una sola parte ha riferimento alla posizione del locale; tutto il resto non si riferisce al locale!

**PICCHIOTTI.** Va bene, ma egli, ha tentato di dare queste definizioni che sono approssimative. Lei sa, onorevole Battaglia, che ci sono tante norme, per esempio, nel nostro Codice penale, che nessuno ha mai definito. Vorrei sapere da lei che cosa è la premeditazione. Da duemila anni, dice-

va Kant, si studia che cosa è la premeditazione, ed ancora nessuno lo sa. Ci sono nozioni che hanno una definizione e una finalità così nebulose che non riusciamo ancora a decifrarle. Per esempio cos'è il buon costume? Me lo sapreste dire che cos'è? Le fanciulle greche danzavano nude, nelle palestre e nessuno trovava ciò immorale. Quindi lasciamo perdere questi termini generici, ed accantoniamoli.

La definizione che quasi tutti i tecnici della materia hanno dato dell'avviamento è questa: l'avviamento è la capacità di una azienda a conseguire risultati economici che indipendentemente dall'organizzazione aziendale, i singoli elementi non potrebbero conseguire. Vi è un plusvalore del complesso aziendale rispetto alla somma dei valori dei singoli beni che compongono l'azienda.

È pacifico che l'articolo 2424 del Codice civile e 2427 consentono l'iscrizione nel bilancio del valore di avviamento. E l'avviamento è oggettivo e reale, inerente agli elementi singoli dell'azienda, alla loro qualità, alla loro organizzazione ed anche all'attività del fondatore.

Si è voluto dissertare se il compenso, che il locatore, alla cessazione del rapporto di locazione, dovrà dare al locatario, sfugge o meno alla nota classificazione della responsabilità che può nascere o da responsabilità aquiliana o da colpa. Ma tutto ciò costituisce accademia inutile perchè il compenso assume una sua figura giuridica speciale ed indipendente dalla *lex aquilia* o dalla colpa lieve o grave ed intende tutelare il locatario dalla eventuale locupletazione che il locatore avrebbe dal vantaggio di un maggior valore locativo imponibile, per il credito maggiore che il vano o i vani locati hanno ricevuto per opera del lavoro altrui.

L'argomento dell'avviamento è certo uno dei più dibattuti in dottrina da alcuni decenni. Conosciamo le dispute sulla sua classificazione tra bene autonomo immateriale e incorporeo dell'azienda e semplice qualità o modo di essere dell'azienda. Ma non è esatto che la maggioranza propenda per questa tesi. Si è particolarmente insistito dopo aver presentato gli elementi obiettivi — obbligazione, prestigio, credito della ditta

— e gli elementi soggettivi — particolare abilità dell'imprenditore — nel definire entità nebulosa e inafferrabile l'avviamento, ma non è stato possibile negare da alcuno, e lo abbiamo già accennato ripetutamente, che nella formazione di una azienda prospera più o meno si forma un *plus* valore della azienda rispetto ai valori dei singoli beni materiali che la compongono.

E se questo è vero quali conseguenze se ne debbono o se ne dovrebbero trarre? Mi sembra chiaro che di questo plusvalore, per la cui formazione non vi è stato alcuno sforzo del locatore, ne debba godere chi l'ha determinato.

Nè la teorica per la quale non vi può essere contro prestazione se non correlativa ad una prestazione, nè un indennizzo senza colpa costituisce una muraglia cinese invalicabile.

È una statuizione che giunge in ritardo per consacrare un principio di vitalità secolare: come non si può godere del bene altrui così non si può beneficiare del lavoro altrui senza un doveroso riconoscimento. È venuta l'ora nella quale dev'essere adoperato il piccone per smantellare le incrostazioni di una legislazione che è fuori della nostra vita e che offende quella massima che non può essere più un broccardo, ma una realtà e una certezza: « ad ognuno il suo ».

E l'Italia che è la terra del diritto è rimasta troppo indietro. Si è ripetuto accanitamente: è una legge catastrofica, pericolosa, dissolvente. I giudizi non mi interessano, onorevoli colleghi, le ingiurie e le impertinenze non mi arrivano; mi arriva soltanto la voce alla quale non posso non alludere, cioè la voce della mia coscienza.

Conosco ormai la vita e l'avversità costante alle leggi nuove che, per essere più delle altre manchevoli, incomplete, e talvolta anche ingiuste per qualcuno, offrono il fianco alle discussioni più o meno fosforescenti o seducenti.

Io non ho interessi da tutelare o da difendere, perchè questo è stato sempre il metodo della mia vita. Ma il tempo è il medico infallibile. Hanno gridato allo scandalo — ricordiamoci la Storia — gli Iloti greci ai quali furono tolte le catene ai piedi; hanno profe-

tato sventure i tecnici assertori delle prove legali, onorevole Ministro, chiamando arbitrio il libero convincimento dei giudici, ora osannato come simbolo di civiltà democratica. Hanno irriso alla Costituzione, dichiarata trappola o ordigno pericoloso, apparsa in questa rinascita sociale baluardo degli elementari diritti dell'uomo e del cittadino.

Noi la difenderemo con amore, con abnegazione e con coraggio. E se questa nuova legge sarà una creatura esile e di linfa scadente, la sosterrremo con vigore e con fede perchè sia pianta robusta, rinvigorendola di nuovi apporti.

Avremo comunque la gioia di avere scritto una pagina nuova di amore fraterno e di giustizia. In alto dunque i nostri cuori, onorevoli colleghi, ed approviamo concordi ed unanimi questo disegno di legge. (*Applausi dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Bonafini. Ne ha facoltà.

**B O N A F I N I .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, dopo gli interventi brillanti dei colleghi Picchiotti e Gramigna, non posso intervenire nell'ambito di una conoscenza giuridica del problema. Ritengo soltanto che, per porre in rilievo la ragione d'essere di questo diritto che il relatore ha brillantemente illustrato, sia necessario portarci ad una valutazione pratica di che cosa è il commerciante oggi in Italia.

Non è che l'organizzazione del commercio, nel giro di quest'ultimo biennio, abbia ritenuto improvvisamente necessario sollecitare il Parlamento ad interessarsi di questo particolare problema del riconoscimento giuridico dell'avviamento commerciale. Da molto tempo (il relatore dice addirittura dal 1300) tale problema veniva preso in considerazione con riferimento solo a questo secolo.

Dicevo che si cominciò al Congresso di Piacenza nel 1908, a porre per la prima volta l'argomento, che fu poi affrontato al Congresso di Genova nel 1909, a Bologna nel 1920, a Trieste nel 1921, a Genova nel 1922 e, in ultimo, nel 1925.

Evidentemente il problema rimaneva permanentemente nell'ambito delle valutazioni soggettive, e non trovava quel riconoscimento che oggi trova in noi che approviamo l'iniziativa contenuta nel disegno di legge.

Oggi fare il commerciante in Italia non è certo un privilegio. L'anno scorso, parlando proprio dell'inflazione delle licenze nei vari settori d'attività (generi di consumo, esercizi pubblici, artigianato, eccetera) rilevavo come nel nostro sistema economico molti cittadini non avessero che la sola possibilità di dedicarsi al settore della distribuzione; ma oggi debbo pensare che se non adottiamo determinate soluzioni, molto probabilmente anche nel settore del commercio sarà impossibile farsi strada e trovare quelle condizioni che possono permettere di sopravvivere rimanendo nel nostro Paese.

Invero, non è facile operare nel settore del commercio; gli oppositori a questo disegno di legge dovrebbero ricordare che ben 3 milioni e 200 mila italiani sono inseriti in questo genere di attività, nell'ambito della quale i soli farmacisti si trovano in una condizione di privilegio, ma penso ancora per breve tempo, perchè sono state proposte delle norme che permetteranno agli enti locali di intervenire in questo campo.

Di fronte ad una così ingente massa di operatori c'è da chiedersi se il proprietario dell'immobile valuti sufficientemente il sacrificio iniziale di chi intraprende un'attività nel commercio. Si consideri che vi è una sola legge che potrebbe aiutare un commerciante in questa delicata fase della sua attività e che questa legge dispone incentivi per complessivi 300 milioni. Basta un breve calcolo per apprezzare la modestia del contributo di cui potrebbe fruire il commerciante il quale, all'inizio della sua attività, mette invece in pericolo tutti i suoi risparmi senza alternative, con la prospettiva prossima del fallimento (infatti i tentativi che hanno esito favorevole in genere sono i secondi, tanto è rischioso il periodo iniziale).

Tutto riposa sull'abilità del commerciante, e questa deve essere tanto più spiccata, quanto più numerosi sono i concorrenti. Ma l'abilità professionale del singolo non basta, giacchè questa ha modo di prendere corpo

soltanto in presenza di un'adeguata capacità finanziaria, che consenta i rammodernamenti necessari, l'acquisizione di nuovi mezzi strumentali, e così via.

E un altro elemento da tener presente, in queste valutazioni di ordine estremamente pratico, è la lentezza con cui, specialmente nel Nord, le varie zone vanno trasformandosi in località turistiche, per cui chi esercita un'attività commerciale in un certo paese della zona in fase di trasformazione, non partecipa rapidamente ai benefici del turismo, e deve affrontare un lungo periodo di sacrifici, in attesa dei benefici che si manifesteranno solo in prosieguo di tempo.

Un'altra valutazione è questa: i contraddittori di questa legge dicono che con queste misure vogliamo creare un artificioso trasferimento di redditi dal proprietario dell'immobile al conduttore artigiano o commerciale, oppure dicono che con questo istituto si creerebbero posizioni di rendita privilegiata a favore del conduttore. Ora tra i due protagonisti è bene vedere anche l'altro: il proprietario dell'immobile. E allora poiché non voglio entrare in valutazioni personali mi atterrò ad un documento quanto mai valido del C.N.E.L., il quale, quando si trattò di motivare il proprio avviso sulla proroga, poi approvata, dalla legge del dicembre 1960, diede queste indicazioni: i locali destinati ad uso diverso da quello di abitazione nel 1959 avevano già avuto una maggiore spinta verso la normalizzazione raggiungendo il moltiplicatore 40 ed in alcuni casi — pubblici esercizi — il moltiplicatore 50 rispetto ai canoni di affitto dell'ottobre 1945. In quell'anno essi erano già venti volte quelli del 1938 per cui tale rivalutazione deve essere portata rispettivamente a 57 e a 72 volte. Partendo dalla valutazione del C.N.E.L. i canoni di locazione di questi immobili passeranno nel 1964 dal moltiplicatore 40 del 1945 a quello del 97,6 e per i pubblici esercizi al moltiplicatore 52. Infine il C.N.E.L. ritenne che gli affitti concordati avessero superato tale livello. In questo caso arriveranno a 146 volte nel 1964. Questo è stato uno studio statistico del C.N.E.L.

Ed allora, tenendo conto che la legislazione fino ad oggi riconosce al proprietario del locale questi moltiplicatori, per arrivare a 146 volte nel 1964 nei confronti del 1945, mi pare ovvio che sia giusto affermare, come diceva l'egregio compagno Picchiotti, che quello cui si ispira il disegno di legge sia un principio salutare di giustizia.

Onorevoli colleghi, avrei voluto che oltre a noi — e mi auguro che insieme a quella del relatore ci siano altre voci della Democrazia Cristiana che sostengano questo provvedimento — anche la Confederazione del commercio avesse illustrato al Paese i motivi a sostegno di questo progetto di legge; purtroppo devo dire che la Confederazione del commercio è tanto muta in proposito quando invece è tanto attiva in altri settori che riguardano la proprietà, l'industria eccetera. Questo va detto chiaramente ai piccoli commercianti, ai piccoli artigiani che credono ancora in quell'associazione nazionale che in definitiva dovrebbe essere quella che difende i loro interessi. Essi credono di poter vivere tranquilli sotto l'ala materna della Confindustria, ma è necessario che si esprimano democraticamente e liberamente per salvaguardare i loro interessi precisi. Interessi che noi socialisti oggi sosteniamo proprio per un principio di giustizia, che, aggiungiamo, è anche un motivo di equità. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Gelmini. Ne ha facoltà.

G E L M I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che viene oggi al nostro esame dopo un *iter* faticoso e contrastato, non è quello che si attendevano gli interessati premuti e spremuti come sono senza difesa dai proprietari, non sempre meritevoli di trovare avvocati difensori tanto impegnati alla loro salvaguardia. Attraverso modifiche continue delle norme, apportate alla Camera prima e al Senato poi, il testo che ci accingiamo a votare è diventato un testo che presenta non poche lacune per realizzare un'efficace disciplina di questa delicata materia. Resta in questo testo il

principio e una limitata difesa degli interessi da tutelare, accompagnati da norme non del tutto adatte a risolvere il problema posto e che da molti anni attendeva una risposta risolutiva che non è venuta e non viene neppure oggi.

La disciplina che esce da queste norme non presenta certamente carattere di chiarezza, tale da lasciare sperare in una tutela efficace del diritto al riconoscimento integrale del valore rappresentato dall'avviamento commerciale: e questo è un motivo di critica nei confronti di coloro che si sono opposti ad una normativa in grado di dare, senza equivoci, le garanzie richieste e sperate dagli interessati, che sono i commercianti e tutti gli artigiani del nostro Paese.

Il riconoscimento giuridico di tale diritto, ostacolato con tanto impegno dalla grande proprietà edilizia, che nella carenza di ogni disciplina ha lucrato nel corso degli anni somme enormi, non è venuto, in Italia, molto presto rispetto alla sistemazione data alla materia da Paesi a struttura economica sociale simile alla nostra. Che l'avviamento commerciale aziendale sia un valore aggiunto alla proprietà edilizia dal lavoro e dall'attività dell'impresa, non vi è nessun dubbio per noi, confortati come siamo dalle dimostrazioni date in ogni momento sul piano giuridico e su quello economico da valenti giuristi ed economisti, che da mezzo secolo si sono interessati della questione, contribuendo efficacemente alla sua positiva affermazione, senza peraltro giungere, prima di oggi, ad una soluzione di diritto positivo del problema, per l'ostilità sempre incontrata da parte della grande proprietà edile, che non ha mancato di difensori attivi in ogni ambiente, compreso il Parlamento italiano.

Guardiamo in quali condizioni è avvenuto e avviene l'insediamento dell'impresa commerciale e artigiana. Spesso si tratta di locali inadatti, mal tenuti, che vengono riattati a spese dell'interessato e valorizzati poi dal suo lavoro e dalla sua attività. Spesso si tratta di locali situati in zone periferiche, che vengono valorizzati dalla presenza di questi pionieri, che poi sono frodati del loro sacrificio e del loro impegno da proprietari che pensano solo ad aumentare i

loro profitti spellando questi piccoli imprenditori, quando addirittura non vengono espulsi per far luogo ad attività più redditizie.

Ai difensori della proprietà edile che sarebbe minacciata nel suo diritto e nei suoi interessi, noi chiediamo di volerci spiegare perchè questo diritto deve valere solo per questi e non anche per coloro che hanno materializzato nella proprietà un valore, frutto di lunghi anni di lavoro e spesso di sacrifici che, senza il riconoscimento dell'avviamento commerciale e aziendale, sarebbero perduti per loro, a vantaggio dei primi, non sappiamo in base a quale fondamento morale e giuridico.

La legislazione europea, del resto, testimonia della validità, della legittimità della protezione che viene annunciata con questo provvedimento. Se il frutto del lavoro è un bene costituzionalmente protetto, non si comprende come il diritto di proprietà possa, nel caso in discussione, sovrapporsi e annullare la sua legittima affermazione, sia per la parte che si riferisce all'indennizzo in caso di sfratto, sia per l'altro mezzo di tutela dell'avviamento, rappresentato dal diritto di prelazione, che consente, in mutate condizioni finanziarie del rapporto di locazione, di continuare nello stesso ambiente l'attività precedentemente iniziata. L'avviamento, del resto, è un concetto che ritroviamo codificato nella legislazione fiscale e nel Codice civile, che prefigurano i diversi momenti in cui deve essere considerato ai fini del prelievo fiscale e per altri rapporti di ordine economico. Basta considerare la legge sul registro, sulla successione, sull'imposta straordinaria sul patrimonio, sulla ricchezza mobile e sulla complementare.

Ora, l'avviamento è un bene riconosciuto sul piano fiscale e il fisco esige dal conduttore una somma, quale quota parte dell'avviamento, qualunque sia il motivo per il quale abbandona il locale, anche quando l'avviamento non sia stato economicamente ancora realizzato.

Per questo deve essere respinta ogni argomentazione che mette in dubbio e in forse la validità di una regolamentazione che, dopo aver garantito il fisco e, di fatto, il proprietario dell'immobile, asserisce infine il

diritto di coloro che producono questo valore, finora i soli a non poterlo godere, con danno grave per la loro attività presente ed anche per quella futura.

La nostra Costituzione tutela il diritto di proprietà; ma a parte la norma che le assegna sempre una funzione sociale per potersi pienamente giustificare, non si deve dimenticare che bene più alto è il riconoscimento e la tutela riservati al lavoro, alle sue manifestazioni e ai suoi frutti, tra i quali non può non rientrare legittimamente quello dell'avviamento aziendale, che interessa centinaia di migliaia di modesti imprenditori, commercianti e artigiani che svolgono una funzione economica e sociale.

Non va dimenticato che l'80 per cento delle ditte commerciali e tutte le imprese artigiane sono di tipo individuale e che, pertanto, è veramente profondo il collegamento tra tutela dell'avviamento e tutela del lavoro individuale, del singolo che lo produce.

Attraverso il riconoscimento dell'avviamento viene affermata la difesa del frutto del lavoro, della capacità di intrapresa e di iniziativa che hanno consentito un reale incremento del valore della proprietà.

L'azienda che si intende tutelare nella sua continuità come entità economica produttrice o distributrice di bene, esercita senza dubbio una funzione che, al di là dell'interesse particolare del singolo, ha un netto carattere sociale. Servizi utili ed essenziali sono garantiti e sono possibili solo in collegamento con la disponibilità del locale e in zone determinate, nelle quali svolgono una funzione che non è solo utile all'imprenditore, ma corrisponde alle reali necessità della collettività servita, che si vale della loro opera per il soddisfacimento delle proprie esigenze e delle necessità quotidiane.

Questo vale per i commercianti e questo vale, per gli stessi motivi, per gli imprenditori artigiani. Entrambe le categorie svolgono, ognuna nel proprio ambito, una funzione e un compito di notevole utilità pubblica, che non possono non esser tenuti presenti nel momento in cui si discute di uno dei problemi decisivi per la continuità del loro lavoro.

Per quanto riguarda gli artigiani, che la proposta garantisce solo in parte, non si sa bene in base a quale criterio discriminante, essendo artigiani tutti quelli riconosciuti ai sensi della legge n. 860, assistiamo ad un fenomeno destinato a moltiplicarsi, se le norme sull'avviamento non stabiliranno una disciplina che metta un vincolo all'indiscriminata azione di sfratto che già si esprime nei loro confronti con un crescendo veramente preoccupante. Si tratta della cacciata dai centri urbani della maggior parte degli artigiani dei servizi, delle riparazioni e di quelle produzioni che hanno una ragione ed una possibilità di vita collegata con l'ambiente sociale che le circonda, dal quale traggono alimento per la loro attività garantendo in cambio tutte le prestazioni utili richieste dalle popolazioni.

Per l'imprenditore, al danno di perdere l'avviamento, formato da anni di lavoro, di tirocinio e dalla stessa clientela, deve aggiungersi la difficoltà di trovare una nuova sistemazione, che per sé sola costringe a notevoli sacrifici, ma che è resa precaria dalla mancanza di possibilità di insediamento anche nei nuovi agglomerati, dove il problema non preoccupa la proprietà edilizia e preoccupa scarsamente, per non dire affatto — salvo le eccezioni — le pubbliche autorità.

Ora, lo sfratto può rappresentare uno smembramento parziale o totale dell'azienda, mentre la precarietà, l'insicurezza, il tempo breve della locazione rappresentano senz'altro un limite obiettivo ad ogni attività imprenditoriale. È necessario arrivare a dare all' esercente, all'artigiano la stabilità, la sicurezza del locale di esercizio, per assicurargli le condizioni, per oggi solo parziali, di sicurezza economica, che restano le condizioni irrinunciabili per un effettivo miglioramento del servizio commerciale, per un potenziamento delle attrezzature produttive che servono al lavoro dell'interessato, garantendo nel contempo servizi di interesse sociale e collettivo.

Ora, questa legge non risolve compiutamente questo grave problema, tuttavia, affermando un principio e ponendo un limite all'azione speculativa che oggi viene esercitata, nei confronti degli esercenti ed artigiani.

ni più deboli ed indifesi, trova il nostro consenso critico e il nostro voto favorevole, nell'attesa di poter giungere ad una disciplina e ad un provvedimento veramente risolutivo per questo aspetto importante dell'attività commerciale ed artigianale italiana. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Monni. Ne ha facoltà.

**MONNI.** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questo disegno di legge pervenuto dalla Camera dei deputati non risolve completamente, o risolve in minima parte il problema dell'avviamento commerciale. Già davanti alla seconda Commissione (giustizia e autorizzazioni a procedere) è stato rilevato da me e da altri colleghi, particolarmente dai colleghi che hanno discusso nella Commissione — l'onorevole Capalozza, l'onorevole Picchiotti, l'onorevole Berlingieri, relatore abilissimo e diligentissimo — è stato rilevato che con questo disegno di legge si riconosce il diritto del conduttore di locali ad uso commerciale a chiedere, nel caso di cessazione della locazione, un indennizzo per la perdita dell'avviamento commerciale, ma non si precisa in che cosa effettivamente l'avviamento commerciale consista. È vero che se ne parla da molto, collega Berlingieri, ma se ne parla in modo diverso da come oggi si vorrebbe parlarne.

Tutti i precedenti citati nella pregevole relazione non confortano l'opinione che l'avviamento commerciale sussista in ogni caso, come io leggo nella relazione, fin dalla nascita dell'azienda. Su questo io non sono d'accordo, lo dissi già in Commissione e qui lo ripeto. Leggo nella relazione: « L'avviamento è ritenuto esistente in ogni azienda (e qui probabilmente amico Berlingieri ci sarebbe voluto un « potenzialmente » perchè ogni azienda nasce col programma, con il proposito di svilupparsi, di crescere di fornire un utile) ed è considerato elemento e qualità essenziale dell'azienda stessa ed esiste fin dal momento in cui è costituita l'azienda medesima ».

Ora, se così fosse, onorevoli colleghi, noi non potremmo parlare più di avviamento, perchè avviamento significa strada in parte già compiuta, cammino percorso, conquista effettuata attraverso l'assiduità, la diligenza, il sacrificio, cioè tutte cose che vengono dopo la nascita dell'azienda e non sono ancora vive e non operano al momento della nascita dell'azienda stessa. Quindi l'avviamento commerciale è il risultato di un'attività, può essere il risultato di essa. Io ho usato quell'avverbio « potenzialmente » appunto per questo. L'azienda nasce diretta ad una conquista, diretta a realizzare utili e successi, ma può anche non riuscire, può darsi che questo compito, questa finalità si arresti nel cammino o cada.

Ed allora in che cosa consiste l'avviamento commerciale? Questa legge lo tutela? L'avviamento commerciale secondo me esiste e dev'essere tutelato. L'avviamento commerciale ha da essere inteso precisamente come risultato e conseguenza di una attività diligente di un operatore economico che ha saputo fare il suo mesuere, che ha valorizzato la sua azienda, l'ha potenziata, l'ha resa produttiva. Questo è l'avviamento commerciale.

Quando il conduttore del locale, ove l'azienda era collocata, è sfrattato, sorge il problema se l'azienda era veramente tale da potersi dire che, cessata la locazione si verifici perdita dell'avviamento. Il problema allora sorge e allora nasce il diritto del conduttore del locale ad essere indennizzato di quel tanto di perdita che è rappresentato dall'allontanamento dal luogo dove l'azienda si è avviata ed è cresciuta. Ecco l'avviamento commerciale.

Ed allora, onorevoli colleghi, sarebbe stato utile — e qui non faccio una critica alla Camera dei deputati ma al disegno di legge — sarebbe stato utile che questa legge dicesse chiaramente in quali casi si può parlare di questo diritto, e non lasciasse — ecco il punto che mi preoccupa — che ogni caso (stavo per dire ogni casa, ogni locale) faccia nascere una causa.

Poco fa il collega Gramegna, interrompendo, se non erro, il senatore Romano, diceva: « lo stabilirà il magistrato ». Purtroppo!

Purtroppo all'articolo 5 di questa legge noi leggiamo che il diritto all'indennizzo potrà risultare dall'accertamento della perdita dell'avviamento, cioè del danno che l'azienda « subisca ». Un congiuntivo, una condizione. Si dice « subisca », non si dice « subisce »: non vi è certezza del diritto. Se il padrone di casa, il padrone del locale dirà al conduttore che non gli dà nulla, il conduttore dovrà rivolgersi al magistrato perchè il magistrato stabilisca se sussiste la perdita, e se sussiste quindi un diritto all'indennizzo.

Questa legge, pertanto, non dà certezza di diritto; e questo è un male perchè ogni legge, per essere veramente efficace, dovrebbe dare certezza di diritto, dovrebbe cioè essere uno strumento idoneo a produrre determinate conseguenze giuridiche e concrete; il che non avviene in questo caso.

Fatte queste osservazioni, che tendono soltanto a suggerire l'opportunità che, riconosciuto questo primo diritto e fatto questo primo passo, la legge sia successivamente riveduta ed ampliata, dirò che la seconda Commissione ha ritenuto di modificare il testo pervenuto dalla Camera dei deputati in alcuni punti.

Anzitutto ha soppresso l'articolo 2 che così disponeva: « 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 ». In sostanza si trattava del mancato rinnovo della locazione e dell'avviso da dare; si è ritenuto che l'articolo fosse assolutamente superfluo. Un'altra modifica fatta dalla Commissione riguarda l'articolo 3, e non si tratta di una modifica molto sostanziale. Nel primo comma si stabilisce che il locatore che intenda affittare l'immobile a terzi deve comunicare le offerte ricevute al conduttore, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, almeno sessanta giorni prima della scadenza contrattuale o consuetudinaria. Si stabilisce, cioè, con più precisione in che modo deve essere data la comunicazione delle

offerte ricevute, che il locatore deve conoscere.

Secondo l'ultimo comma dell'articolo 3, il conduttore ha diritto di prelazione se, nelle forme predette ed entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione, offra condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore. Egli conserva tale diritto anche nel caso in cui il contratto tra il locatore e il nuovo conduttore sia sciolto entro sei mesi, oppure nel caso in cui il locatore — ecco l'aggiunta fatta dalla Commissione — avendo ottenuto il rilascio dell'immobile per adibirlo ad uso proprio, lo loca a terzi entro sei mesi dalla data del rilascio. Tale aggiunta che la seconda Commissione ha fatto al testo della Camera non ha bisogno di commento.

Un'altra più importante correzione è stata introdotta nell'articolo 7, nel testo del quale deve essere, per altro, corretto il rinvio che si fa, nell'ultimo comma, a proposito del giudizio « di cui al comma precedente ». Il riferimento è erroneo (probabilmente era in relazione al testo della Camera dei deputati); bisognerà quindi sostituire alle parole « nel corso del giudizio di cui al comma precedente » altre, come per esempio « nel corso del giudizio di cui al presente articolo ».

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, ogni parte dell'Assemblea ha manifestato la volontà di approvare questo disegno di legge, pur non nascondendosene le lacune e le imperfezioni. Anche il Gruppo della Democrazia Cristiana desidera approvare il disegno di legge, pur conscio della limitata applicazione che esso avrà. Ed è per questo che, nel concludere il mio intervento, prego l'onorevole Ministro di esaminare, insieme con i suoi uffici legislativi, la possibilità di predisporre in futuro una migliore disciplina che regoli con maggior approfondimento la materia. *(Applausi dal centro)*

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Bussi. Ne ha facoltà.

B U S S I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, la prima relazione che l'onorevole collega Berlingeri ha, con ragionata esposizione, sottoposto al nostro

esame per la discussione, che valse per una prima decisione di riesame del disegno di legge in Commissione, aveva posto in evidenza le esitazioni fra le quali faticosamente si è svolta, e mi pare in parte si stia ancora svolgendo, l'iter del disegno di legge stesso. Perchè esitazioni, perchè perplessità? Forse che l'intuitivo principio di giustizia, da cui trae argomento un'apprezzabile considerazione per i diritti dell'avviamento commerciale, o, se si vuole per l'evidente rilevanza economico-giuridica della proprietà commerciale, è messo in discussione? Non mi sembra.

Non vi è alcuno, certo anche fra i non cultori della materia, e non vi è alcuno al corrente della vita degli affari, che non conosca almeno l'espressione « avviamento » intesa come avviamento commerciale, e che ad essa non riferisca una significazione di natura economica. L'esercente di un'impresa commerciale che venda oppure che acquisti un'esercizio commerciale già funzionante, sa che deve od ha diritto di ricevere un *quid* a titolo di avviamento; chi cede sa che, su quel valore percepito, in una col valore delle attrezzature e delle scorte, il fisco vuole la sua parte a titolo d'imposta di ricchezza mobile; chi acquista sa che, a sua volta, l'Ufficio del registro ai fini della relativa imposta, nel fare la valutazione del complesso aziendale, tiene conto del valore d'avviamento.

L'avviamento commerciale quindi resta nella comune considerazione un fatto incontestabile (naturalmente, per un'azienda funzionante). I giuristi, gli economisti, i cultori della ragioneria e delle tecniche aziendali ne hanno discusso, e ne discutono da tempo, nell'intendimento di cogliere di un tale fatto l'essenza, di fissarne il carattere. Non ricorderò il Vivante e la sua teoria, già citati in questa discussione dal senatore Picchiotti; si potrebbe anche ricordare la teoria dell'avviamento come opera dell'ingegno e come organizzazione aziendale, o quella più corrente, ritenuta oggi dominante, che ha distinto lo studio che di esso si può fare in sede giuridica da quello seguito dalle scienze aziendali. Il Rotondi lo ha definito « una capacità dell'azienda a conseguire ri-

sultati economici che, indipendentemente dall'organizzazione aziendale, i singoli elementi non potrebbero conseguire »; un'attitudine, dunque, una situazione potenziale dell'impresa a produrre utili e ciò obiettivamente od indipendentemente dalla considerazione che ne può fare l'imprenditore.

Ora non è qui il caso, onorevoli colleghi, di soffermarsi a lungo sulle varie teorie sulle quali si è basato l'esame critico del fenomeno, tanto più che la sua rilevanza evidentemente si manifesta per aspetti diversi secondo che se ne faccia un esame dal punto di vista giuridico, e quindi per i diritti che gli sono connessi, o invece un esame del suo contenuto economico per evidenziarne il *quantum* in senso ragionieristico. Rimane invece certa l'esistenza di un fatto obiettivo che, apparendo per sua natura all'impresa, entra nella sfera di competenza soggettiva del titolare dell'impresa stessa.

Se quindi il titolare di un'impresa può, per il tempo necessario all'organizzazione dell'impresa stessa, per le caratteristiche assunte, per le aspettative che fondatamente determina circa gli utili futuri, se l'imprenditore può giustificare una valutazione di un *quid* che va oltre l'importo complessivo del valore dei singoli beni (l'avviamento) e se egli ritiene che l'azione di terzi possa pregiudicare od annullare un tale fenomeno quantitativamente apprezzabile, è evidente che lo stesso titolare ha diritto a difendersi contro le temute azioni, sia che esse entrino nella sfera della pura e semplice concorrenza, sia che esse discendano dallo sviluppo di altri rapporti giuridici (ad esempio quelli di un contratto di locazione). Un diritto, quindi, a difendere nel suo complesso l'impresa ed a proteggersi così anche dalla possibilità che altri possa indebitamente arricchirsi proprio sfruttando quella particolare capacità dell'impresa.

Ora è evidente che il regolamento che *de jure condendo* si dovrebbe auspicare, sarebbe quello che consentisse di configurare con ben definito istituto giuridico il fenomeno, così da trarne facile applicabilità ai rapporti singoli che attorno ad esso possono sorgere. Il disegno di legge in esame, come ho già rilevato, riguarda uno di tali rapporti,

cioè il rapporto tra il locatore proprietario dell'immobile e il conduttore proprietario dell'impresa; ma evidentemente, proprio per la sua particolarità, il disegno di legge in esame non può esaurire l'argomento, o meglio, non può avviare alla costruzione di ben preciso istituto giuridico nella specie, così come potrebbe far credere il titolo che allo stesso disegno di legge è stato apposto: « Tutela giuridica dell'avviamento commerciale ». Un tale titolo presupponeva, non è dubbio, la chiara definizione giuridica dell'avviamento commerciale, l'individuazione dei soggetti attivi o passivi, il regolamento delle obbligazioni, in atto o possibili, inerenti al bene e di competenza attiva o passiva dei soggetti delle obbligazioni stesse. Poichè il disegno di legge in esame tratta di un rapporto particolare che, ben sappiamo, trova anche ragione ed urgenza di sistemazione in relazione al blocco delle locazioni, il titolo evidentemente appare solenne e troppo impegnativo, mentre forse avrebbe dovuto essere più qualificativamente rispondente al vero contenuto del disegno di legge e più limitato. Se la Commissione e l'onorevole Ministro ritenessero di accedere ad una considerazione nuova al riguardo, mi permetterei di suggerire la modifica del titolo in quest'altro. « Disposizioni sull'avviamento commerciale nei rapporti di locazione ».

**B O S C O**, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma vi è l'articolo 7 che non riguarda la locazione.

**B U S S I**. Ma è una conseguenza necessaria e meramente strumentale per il caso di esproprio.

Mutando il titolo del disegno di legge si toglierebbe forse una delle ragioni di perplessità che l'esame del disegno di legge determina. A me sembra infatti che anzitutto le perplessità possano nascere dal fatto che pure questa volta si provvede, su un argomento tanto delicato, dettando in proposito norme di valore sostanziale, senza che il fatto « avviamento commerciale » abbia avuto una chiara definizione nella legge, senza che da esso e per esso sia stato strutturato un istituto giuridico ben definito, definito nell'oggetto, definito nel soggetto attivo che

eventualmente per esso tragga obbligazioni.

Il relatore ci ha ricordato le diverse considerazioni che nella legge ha già trovato il fenomeno dell'avviamento, le disposizioni del Codice civile in particolare e la considerazione già fatta in sede di legislazione vincolistica nonchè in tema di imposta patrimoniale (legge 11 ottobre 1947, n. 1131).

Ma nessuna di tali norme regola giuridicamente l'avviamento commerciale. Risulta chiaro, anche ai meno esperti in argomento, che l'articolo 2424 del Codice civile, nel dettare norme circa la compilazione del bilancio nelle società per azioni, dà contenuto giuridico ad una esigenza ragionieristica al fine di assicurare i terzi ed i soci sulla buona e veritiera esposizione di bilancio e che tuttavia, elencando l'avviamento al comma cinque fra gli elementi attivi di bilancio, non altro riconosce che la sola sua possibile esistenza in fatto, tant'è che al successivo articolo 2427 il legislatore ha dettato poi i criteri per ben determinarne il valore. Per l'articolo 2427 infatti l'avviamento può essere iscritto in bilancio quando è stato pagato. L'ipotesi di un costo sostenuto, quindi, all'articolo 2427; la possibilità di sua iscrizione in bilancio all'articolo 2424.

Una iscrizione puramente e volutamente evidenziata in base a soggettiva valutazione degli amministratori della società equivarrebbe ad uno dei tipici e patenti casi di annacquamento del bilancio.

Così emerge intuitiva la considerazione implicita nel prezzo di cessione di aziende del valore di avviamento, quando all'articolo 2557 del Codice civile è posto al venditore, nel caso di cessione di azienda, l'obbligo di astenersi dall'iniziare una nuova impresa, il cui oggetto, l'ubicazione od altre circostanze si dimostrino idonee a sviare la clientela dell'azienda ceduta.

Ora, dopo le considerazioni che ho avuto l'onore di esporre, onorevoli colleghi, mi si potrebbe chiedere se in concreto io sia favorevole o contrario al disegno di legge. Posso riferire subito che al tema generale sono favorevole, ma che non condivido che il tema più vasto e totale, direi, della tutela giuridica dell'avviamento commerciale sia immcritatamente quasi rimpicciolito nella trattazione e regolamentazione di un rapporto

particolare che dallo stesso avviamento può discendere, donde, se le mie osservazioni meriteranno considerazione, la proposta di modificare il titolo del disegno di legge.

Ma devo aggiungere che, se sono d'accordo sul principio di regolare il rapporto che si evidenzia, in caso di mancato rinnovo di locazione, tra locatore e conduttore; se sono anche d'accordo che il rapporto di obbligazione che il disegno di legge vuole regolare si fondi sulle conseguenze dannose che da tale cessazione possano derivare al conduttore di contro ad una possibile utilità per il locatore; se sono d'accordo che, come all'articolo 5 del disegno di legge, debba essere indicato un limite insuperabile ed un parametro di riferimento per il giudice che deve fissare il *quantum* che si forma per il concorso dell'elemento danno per il conduttore, ed il possibile profitto per il locatore, resto quanto meno in dubbio sull'efficacia dell'articolo 5, temendo che esso diventi poi necessariamente fonte di liti a non finire. L'articolo 5 prevede con un verbo al congiuntivo, « subisca », la possibilità del danno, fissa un massimale di liquidazione del danno, prevede dunque l'*an debeatur* e configura il massimo del *quantum*. Ma chi deciderà in mancanza d'accordo fra le parti? La legge non lo dice, ergo il ricorso al giudice.

Una considerazione va poi fatta per l'articolo 7 il quale, anche se evidentemente dettato al solo fine di fissare i modi nei quali, in caso di esproprio dell'immobile, può essere tutelato il diritto del conduttore al valore dell'avviamento, contrapponeva, nel primo testo, alla valutazione giuridica ed economica di tale valore (valore che inerisce alla stessa azienda e che autonomamente ad essa appartiene) la determinazione di un valore che si concepiva aggiunto allo stesso stabile.

Ora, tale concezione realmente non poteva non meravigliare e sorprendere — e ne sarebbe stata facile la confutazione sol che si fosse richiamata l'ipotesi, fra le tante, che il conduttore trasferisca la sua impresa in altri locali adiacenti o fronteggianti — perchè, delle due, o l'avviamento è un bene aziendale, o l'avviamento è un accrescimento di valore dello stabile.

Nel primo caso vi è un determinato soggetto attivo, nel secondo è un altro il soggetto attivo. Nel primo caso il titolare dell'impresa ne può disporre trasferendo l'impresa o vendendola ed assume gli oneri fiscali di un suo eventuale sfruttamento; nel secondo caso ne dovrebbe poter disporre solamente il proprietario dell'immobile, come di una accessione all'immobile stesso, talchè si potrebbe financo ipotizzare un suo diritto a pretendere che il conduttore per sua azione non pregiudichi in qualsiasi modo tale fenomeno di accessione.

Ma tutto ciò, onorevoli colleghi, è superato dal successivo studio che è stato fatto dalla Commissione, che ha ora licenziato un testo nuovo che a me sembra effettivamente accettabile.

Fatte queste brevi considerazioni, onorevoli colleghi, penso che, pur con la facile previsione pessimistica cui induce l'articolo 5, data la nuova formulazione di tutti gli altri articoli del testo, il provvedimento debba avere il nostro favore.

Ma, se mi è consentito, non vorrei si pregiudicasse, approvando questo disegno di legge, un più completo studio successivo per dare effettivamente vita ad un ben strutturato istituto giuridico nuovo, che porti a riconoscere nel valore di avviamento tutti gli elementi tipici di ogni istituto giuridico: il soggetto attivo, gli eventuali soggetti passivi, le norme che debbono regolare i rapporti particolari di obbligazione che da esso sorgano.

Tale studio, a suo tempo, consentirebbe di poter assorbire le norme di cui al presente disegno di legge e di arrivare, quindi, a migliorare sostanzialmente i risultati che questo disegno di legge vuole raggiungere. (*Applausi dal centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Battaglia. Ne ha facoltà.

**BATTAGLIA.** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, sarò molto breve, anche perchè « è già l'ora che volge al desio »... e agli onorevoli senatori intenerisce il cuore il pensiero di una cena fredda.

Sarò, soprattutto, estremamente breve, perchè desidero solo sottoporre all'attenzio-

ne del Senato una mia personale osservazione e alla meditazione degli onorevoli colleghi talune mie perplessità.

Quale è l'osservazione, onorevole Ministro? Se fosse ancora attuale la relazione che l'onorevole senatore Berlingieri aveva predisposto per quest'Aula nel giugno scorso, non esiterei un solo momento a sottoscrivere, e non soltanto a mio nome ma anche a nome dei miei colleghi liberali.

Infatti, noi siamo ancora convinti della fondatezza e dell'opportunità, prima di licenziare il disegno di legge che ha per oggetto la tutela giuridica dell'avviamento commerciale, di richiedere al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro un autorevole parere in una materia tanto delicata quanto spinosa, materia nella quale le opposte tesi sono tutte assistite da argomenti che postulano la più lunga e la più profonda meditazione.

Sta proprio, infatti, onorevoli colleghi, nel fermento delle più opposte opinioni, quel lievito di perplessità che mi tormenta e che ha tormentato gli studiosi della materia: siano essi giuristi, siano essi economisti. Perplessità — si badì! — le più diffuse! Perplessità sulla vera essenza — diceva poc'anzi, molto più autorevolmente di me, il senatore Monni — dell'avviamento commerciale. Perplessità sulla tesi dell'esistenza di un diritto soggettivo all'avviamento commerciale e della necessaria conseguente garanzia di tale diritto in base all'articolo 33 della nostra Costituzione, che tutela il riconoscimento del lavoro. Perplessità circa la legittimità di imporre altre gravezze alla proprietà privata; gravezze, peraltro, costituite da un inspiegabile diritto di prelazione e da altrettanto poco comprensibili forme di compensi assai difficilmente valutabili. Perplessità di fronte alla poca chiarezza del lacunoso provvedimento legislativo (e avete ascoltato le critiche che sono state mosse da tutte le parti di questa nostra Assemblea) il quale per ciò stesso non potrà essere facilmente operante e non potrà non dar ricorso al diritto comune e conseguentemente ad un disordinato confusionismo nella sua interpretazione.

A meno che (e vorrei che in questo momento il mio pensiero andasse al di là del

vero) a meno che — ripeto — non si voglia col braccio sinistro neutralizzare ciò che si vorrebbe fare col destro.

Perplessità, onorevoli colleghi, quindi, non solo sulla portata teorica dello strumento legislativo che andiamo a licenziare, ma profonda dubbio circa la sua applicazione nella pratica.

Poc'anzi un collega mi chiedeva: avrà diritto un'azienda fallita ad avere un certo compenso per l'avviamento commerciale? O non avrà forse il locatore il diritto di ottenere un indennizzo per il deprezzamento dell'immobile? Chissà, rispondo all'onorevole collega che mi ha posto quella domanda, se non ci sarà un curatore che, autorizzato dal giudice delegato, si farà davanti al tribunale per ottenere una sentenza di condanna ad un compenso in funzione di un preteso avviamento commerciale fallimentare! Nessuna meraviglia: vi potrà essere, infatti, qualche vecchio cliente dell'azienda fallita che torni nello stesso locale, se sarà locato, con i debiti scongiurati (*ilarità e commenti*), ad altro commerciante.

Vedete, onorevoli colleghi, quante incertezze e quanto grigiore. Gli interrogativi, quindi, potrebbero essere tanti. Eppure, come ben diceva il relatore, la legge deve essere chiara, semplice, di agevole intelleggibilità ed applicabilità, se non si vuole che costituisca uno strumento di internunabili quanto dannose contese tra le parti. Ma — ahimè! — quanta germinazione di contese si avrà da questa legge, se veramente i conduttori vorranno ad essa attingere per il riconoscimento delle loro pretese e dei loro diritti!

Ecco perchè è necessario chiarire quale sia la vera natura giuridica dell'avviamento commerciale, se si vuole pervenire ad una legittima tutela dello stesso. È necessario più specificamente chiarire, onorevoli colleghi, se l'avviamento commerciale sia qualcosa che si connatura con l'immobile in cui l'azienda viene esercitata, o se esso sia qualcosa di inerente alla persona del conduttore: alla sua attività, alla simpatia che ispira, al suo modo di fare nell'offrire i prodotti, eccetera. È necessario in altri termini, onorevole relatore, stabilire se il detto avviamento si materializzi nel locale di esercizio

o si impersonifichi nell'abilità del commerciante, e per ciò stesso si trasferisca ovunque esso commerciante si porti. E nella ipotesi, che mi sembra la vera, in cui tale avviamento in parte si oggettivizzi nell'immobile e in parte resti radicato al soggetto attivo dell'esercizio, corre l'obbligo di ponderare qual parte sia la prima e quale parte sia la seconda. Ecco che cosa bisogna predeterminare se non vogliamo ipotizzare quanto ha detto poc'anzi il senatore Monni: e ciò per pervenire a quell'equo compenso che corrisponda a un esatto equilibrio economico e nel contempo a quella sana giustizia alla quale noi finalisticamente tendiamo.

Guai infatti, onorevoli colleghi, a creare degli squilibri — la Francia insegna! — che possano scoraggiare investimenti del risparmio sia sotto il profilo di investimenti edilizi che sotto il profilo di investimenti imprenditoriali-commerciali. L'arresto della dinamica d'espansione dell'una o dell'altra attività porterebbe come inevitabile conseguenza una involuzione economica nazionale che noi dobbiamo evitare.

Da qui le nostre, anzi le mie, perplessità dianzi denunciate che vorrei affidare alla meditazione del Senato, senza con ciò contrastare, onorevole Ministro, quello che è lo spirito di fondo del disegno di legge.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Minio. Ne ha facoltà.

**M I N I O .** Rinuncio.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Barbaro. Ne ha facoltà.

**B A R B A R O .** Onorevole signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, ho ascoltato con molto interesse la discussione fatta sul disegno di legge, che è difficile e importante. Naturalmente la determinazione dei valori è sempre, in economia, una cosa molto seria e complessa. In America si è molto avanti sotto questo aspetto, perchè la valutazione dei valori è fatta in funzione di statistiche molto perfezionate. Si contano per esempio le persone in transito per una strada, le automobili, eccetera, per individuare e calcolare il valore dei negozi che in quella strada si affacciano.

Naturalmente tutto è in funzione dei numeri; qui mi pare, da quello che ho potuto leggere nel disegno di legge e apprendere nella relazione del valoroso amico Berlin-gieri, che ha fatto uno studio veramente notevole, sia sui precedenti storici e politici dell'avviamento commerciale, sia su quelle che sono le proposte riguardanti il contenuto del disegno di legge, che siamo ancora molto in aria o almeno in alto mare... Quello che hanno detto i valorosi colleghi che hanno parlato prima di me, conferma questo stato di perplessità. Il senatore Monni e il senatore Battaglia hanno fatto osservazioni molto serie al riguardo.

Ora, la valutazione è la risultante di vari elementi, o meglio e più precisamente di varie determinanti: anzitutto il valore della località, che naturalmente si accresce in funzione dell'importanza della località stessa; poi c'è un'altra determinante in funzione individuale dell'imprenditore; poi vi è ancora quella del valore obiettivo dell'impresa. Si tratta di casi che richiedono indagini tutt'altro che facili. Il valore dell'avviamento in sostanza, a mio avviso, sempre in funzione dell'importanza obiettiva dell'impresa, va da un valore massimo nel caso di risoluzione del contratto per volontà del locatore che intenda però mantenere nel locale la stessa attività, a un valore minimo, o addirittura nullo, nella ipotesi di risoluzione del contratto per volontà del conduttore, quando essa sia accompagnata dalla cessazione definitiva dell'attività stessa. Ora, in base a quale criterio di misurazione in concreto si deve stabilire un eventuale indennizzo? È difficile dirlo, ed anche se si adisce la magistratura, questa si troverà in difficoltà nel determinare valori sì complessi, perchè deve distinguere quello che è il valore del locale da quello che è il valore subiettivo della persona dell'imprenditore, da quello che è il valore obiettivo dell'impresa.

Vado rapidamente alla conclusione. Un provvedimento come queste non lo si può contestare, perchè riguarda larghe categorie di cittadini anche benemeriti, di artigiani, di piccoli commercianti, che hanno soltanto questa via per poter sostenere in pace le proprie famiglie, hanno solo questa via per poter lavorare e per poter produrre

in tranquillità. È per queste ragioni che bisogna sorreggerli nella loro difficile attività.

Ma è difficilissimo stabilire, ripeto quello che è l'ammontare dei valori e su questo richiamo tutta l'attenzione dei colleghi. Occorre che si perfezionino le indagini di carattere statistico, e che si perfezioni anche la legge, che mi pare troppo informata a semplicismo e a disinvoltura, per non dire a faciloneria.

Diceva il grande Leibniz che arriverà un giorno in cui l'umanità, nel discutere i problemi, dirà *calculemus!* Questo momento è ancora ben lontano da noi, ma dobbiamo avvicinarsi ad esso, perfezionando le indagini statistiche, che sono alla base di tutto nella vita delle collettività umane politicamente organizzate. Tutto è statistica e la statistica è tutto! Cerchiamo in conclusione di trarre insegnamento da questo grande concetto e di legiferare considerando che proprio *ex numeris veritas* e quindi solamente nei numeri e con i numeri si può trovare la verità, ed anche attuare la giustizia!...

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

#### **Annuncio di deferimento di disegni di legge alla deliberazione di Commissioni permanenti**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Presidente del Senato, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, ha deferito i seguenti disegni di legge alla deliberazione:

*della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):*

« Modificazioni alla legge 24 ottobre 1955, n. 990, istitutiva della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri » (2370), di iniziativa dei deputati Castellucci ed altri, previo parere della 10ª Commissione permanente;

*della 8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione):*

« Integrazione del fondo patrimoniale dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania ed adeguamento del contributo annuale » (2381), di iniziativa dei deputati Ferrari ed altri, previo parere della 5ª Commissione permanente.

#### **Annuncio di deferimento di disegni di legge all'esame di Commissioni permanenti**

**P R E S I D E N T E .** Comunico che il Presidente del Senato, valendosi della facoltà conferitagli dal Regolamento, ha deferito i seguenti disegni di legge all'esame:

*della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):*

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE:** « Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia » (2125-bis), d'iniziativa dei deputati Beltrame ed altri; Marangone ed altri; Sciolis e Bologna; Biasutti ed altri (*in seconda deliberazione*);

*della 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):*

« Proroga della delega al Governo per la emanazione di norme relative alle circoscrizioni territoriali e alle piante organiche degli uffici giudiziari » (2379).

#### **Annuncio di interrogazioni**

**P R E S I D E N T E .** Si dia lettura della interrogazione, con richiesta di risposta scritta, pervenuta alla Presidenza.

**R O D A , Segretario :**

Al Ministro di grazia e giustizia, per conoscere quali provvedimenti intenda prendere in merito alla situazione del distretto notarile di Alessandria in cui i notai chiedono periodicamente soppressioni di sedi notarili

che vengono regolarmente concesse dal Ministero.

Consta all'interrogante che il distretto notarile di Alessandria, che si compone di 190 Comuni, nel 1930 contava 76 sedi, nel 1936 le sedi venivano ridotte a 68, nel 1949 a 61, e nel 1962 sono state ridotte a 42. Ora sono in atto le revisioni decennali delle tabelle notarili.

A Casale Monferrato, distretto notarile di 15 sedi nominali con 8 notai di ruolo, funziona un archivio notarile distrettuale con cinque impiegati di ruolo che per mancanza di lavoro si guardano in faccia l'un l'altro, e hanno l'impressione di trovarsi nel ricovero di Casale Monferrato e non in un ufficio statale.

Per coordinamento del servizio ed economia amministrativa sembra all'interrogante si evidenzi la necessità di riunire l'Archivio di Casale a quello di Alessandria e conseguentemente il Distretto notarile di Casale Monferrato a quello di Alessandria.

Perchè emerga la verità, non offuscata da interferenze estranee all'Amministrazione statale, l'interrogante chiede al Ministro quali provvedimenti crede di adottare per il buon servizio della popolazione e per l'economia del pubblico denaro (3510).

BOCCASSI

### Ordine del giorno

per la seduta di giovedì 20 dicembre 1962

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, giovedì 20 dicembre, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

#### I. Votazione per la nomina:

- di un membro dell'Assemblea parlamentare europea
- di un membro effettivo dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa
- di un membro supplente dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa

#### II. Seguìto della discussione dei disegni di legge:

1. Istituzione di una imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili; modificazioni al testo unico per la finanza locale approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e al regio decreto-legge 28 novembre 1938, n. 2000, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739 (1884) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

SPEZZANO ed altri. — Istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili e modificazioni al testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 (36).

ZOTTA e CERICA. — Modificazioni al testo unico delle leggi sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, per l'applicazione dei contributi di miglioria (194).

2. Deputati RICCIO; FODERARO ed altri; ANGIOY e ROBERTI. — Tutela giuridica dell'avviamento commerciale (1971) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

#### III. Discussione del disegno di legge:

Deputati REPOSSI ed altri e VENEGONI ed altri. — Modifiche e integrazioni al regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765: « Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali », e successive modificazioni ed integrazioni, nonché al decreto-legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450: « Provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro agricolo », e successive modificazioni ed integrazioni (2300) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

#### IV. Discussione delle proposte di modificazioni al Regolamento del Senato della Repubblica (Doc. 103).

La seduta è tolta (ore 20,35).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari