

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4507**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore DE LUCA Athos**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 2000**

—————

**Nuova disciplina delle locazioni ad uso diverso da  
quello abitativo**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La necessità di riformare il settore delle locazioni immobiliari è stata ampiamente avvertita dal mondo politico e dalla società italiana come testimonia l'avvenuta riforma delle locazioni di immobili ad uso abitativo. Tuttavia ancora resta legato alla vecchia disciplina del 1978 l'intero settore delle locazioni adibite ad uso non abitativo. Si tratta di una incongruenza che va sanata al più presto, mettendo al passo l'ordinamento con una mutata situazione del quadro economico e sociale: la piccola distribuzione si trova in una fase di delicata trasformazione anche per la pressione delle grandi catene multinazionali e contemporaneamente il mondo del commercio ha subito profonde innovazioni a seguito dell'entrata in vigore di nuove norme che hanno cancellato il vecchio regime delle licenze e delle tipologie merceologiche.

Nell'attesa di una eventuale riforma che studi anche per il settore commerciale l'introduzione del doppio canale di contrattazione con l'assistenza delle associazioni di categoria, occorre subito incidere sulla normativa attuale per dare nuove certezze ai gestori delle attività alberghiere, artigianali e commerciali.

Attualmente gran parte degli esercenti non è proprietario dei locali in cui svolge la propria attività, e nelle grandi città i due terzi dei commercianti pagano un canone di affitto. Il comparto produttivo che riunisce negozianti, artigiani ed alberghi costituisce l'ossatura della piccola e media impresa, la quale da anni riveste una importanza fondamentale nell'economia italiana ed ha un peso sempre maggiore sul fronte occupazionale. Che una urgente riforma dei tanti aspetti superati della disciplina delle locazioni non abitative sia un problema da af-

frontare in tempi brevi lo testimoniano le cifre relative ai contratti di locazione in scadenza nell'arco del prossimo triennio: si parla di quasi un contratto su tre soggetto alla «spada di Damocle» della rinnovazione. Nella già significativa quota delle attività commerciali relativa ad operatori subentrati in contratti già in essere, un contratto su due dovrà essere rinnovato a breve termine, ed almeno un decimo di essi è già scaduto. La legge attualmente in vigore non offre alla maggior parte degli esercenti alcuna certezza riguardo agli aumenti di canone che saranno richiesti alla scadenza. Il mercato degli affitti nel settore del commercio, che è pari al 15 per cento del totale delle locazioni, soffre ancora di particolari rigidità, che sfociano in una quota elevata di locali sfitti nelle città. Alla discesa dei valori del mercato immobiliare non segue però la parallela discesa dei canoni di locazione, nonostante il fatto che i flussi in uscita dal settore commerciale superino da qualche anno quelli in entrata: questo perché la proprietà immobiliare sembra voler recuperare sul fronte dei canoni di locazione quanto rischia di perdere in termini di valore del locale.

L'acquisto delle mura del negozio da parte degli operatori che in esso opera è l'obiettivo di moltissimi commercianti, frenati però dai valori di mercato ancora troppo elevati nelle grandi città.

I canoni di locazione incidono pesantemente sul volume di affari di un piccolo esercizio: in una città come Roma si può arrivare a spendere sino a 200 milioni annui per l'affitto di un piccolo locale in centro, e comunque non meno di una ventina di milioni per i locali situati nelle zone meno pregiate.

Il presente disegno di legge può risolvere subito alcuni nodi nell'attuale regime normativo delle locazioni: in particolare riteniamo che per le imprese commerciali ed i pubblici esercizi, nonché per il settore turistico-alberghiero, la localizzazione è parte essenziale per l'avviamento dell'attività, cosicché il trasferimento di essa può rappresentare un danno eccezionale, dal momento che esso vanifica le ingenti spese sostenute nel corso degli anni per le innovazioni e l'adeguamento degli impianti richiesti da un mercato sempre più concorrenziale. La variabile dell'affitto e l'incertezza sull'importo del canone al rinnovo della locazione spesso finiscono col decidere negativamente sulle sorti dell'impresa: in questo quadro riteniamo basilare garantire a tutti gli operatori, attraverso un prolungamento della durata della locazione (e con essa del rinnovo alla prima scadenza) una situazione propizia all'intrapresa del rischio, agli investimenti (anche in risorse umane) ed allo svolgimento sereno dell'attività.

Riteniamo importante passare attraverso una parallela riforma dell'istituto dell'indennità per la perdita dell'avviamento commerciale, la cui legittimità è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale, commisurandola però ai reali valori di mercato, in modo da scoraggiare richieste pretestuose tese solo a provocare un rifiuto e la conseguente cessazione del rapporto di locazione, problema particolarmente sentito nelle grandi città. Con la nostra proposta la base per il calcolo dell'indennità è notevolmente ampliata; essa verrà commisurata alla maggior somma tra le seguenti:

- a) l'ultimo canone pagato dal conduttore;
- b) il canone richiesto dal locatore;
- c) il maggiore importo risultante dalle offerte di canone fatte eventualmente pervenire al proprietario da aspiranti che intendono subentrare, offerte che il proprietario è tenuto a comunicare al locatore.

L'attuale disciplina dell'indennità per la perdita dell'avviamento non rispecchia assolutamente gli autentici valori del mercato poiché adotta il sorpassato sistema del semplice moltiplicatore del vecchio canone. Per questo motivo auspichiamo che si apra il dibattito per inserire anche il reddito dichiarato tra i parametri cui commisurare l'indennità in modo da tutelare anche le aziende commerciali che per tipologia (si pensi alle attività alberghiere) o fatturato, non possono veder compensate con il sistema del moltiplicatore del canone il danno arrecato con lo sfratto. D'altra parte questo quarto parametro indurrebbe all'emersione dell'evasione fiscale, poiché al reddito medio dichiarato dall'impresa negli ultimi tre anni sarà commisurata l'indennità dovuta in caso di sfratto. In tal modo inoltre si apporterebbe una significativa innovazione al concetto di avviamento commerciale, consentendo un avvicinamento alla realtà del mercato che premi le aziende efficienti e che sanno stare in modo dinamico sul mercato. Dobbiamo tuttavia tutelare anche gli esercizi che hanno una redditività minore a causa della loro tipologia o perché attraversano un periodo di crisi.

Questi operatori sono i più deboli e rischiano più facilmente di essere espulsi dal mercato. Essi possono trovare adeguata ripara-zione del danno nei rinnovati parametri legati al canone e nei meccanismi che dissuadono da richieste pretestuose o spropositate, forse legate a fenomeni speculativi effimeri che rischiano solo di alterare il tessuto socio-economico delle nostre città desertificandone le zone pregiate.

Si introduce inoltre un sistema trasparente ed obbligatorio di comunicazioni tra le parti del contratto, imponendo comunicazioni formali che avvengano in tempi certi. Innovativo è anche il principio della pubblicità di aumento del canone, nonché il condizionamento degli effetti dell'eventuale disdetta alla dichiarazione, da parte del locatore, dell'uso cui intende adibire l'immobile: in particolare la disdetta non avrà valore se l'uso

dichiarato si pone in contrasto con le vigenti norme edilizie ed urbanistiche.

Sono rafforzati anche i termini per l'esercizio del diritto di prelazione in caso di nuova locazione e le norme a tutela dei locali storici, cioè di quegli esercizi quasi sempre a gestione familiare, che giocano un ruolo rilevante nel qualificare il tessuto urbano, soprattutto nei grandi centri, come valido presidio contro la desertificazione dei quartieri centrali e periferici.

L'esercizio del commercio rappresenta indubbiamente una delle maggiori ricchezze del nostro Paese, ma si corre il rischio della espulsione dai centri storici di quote ingenti di piccoli esercizi, a beneficio della grande distribuzione. Riteniamo invece essenziale proporre una politica di riequilibrio urbano, fondata sulla tutela delle strutture commerciali inserite nel tessuto economico e sociale delle città. In attesa di un dibattito su una riforma della struttura contrattuale delle locazioni ad uso diverso da quello abitativo, che favorisca gli spazi per la libera contrattazione seguendo le linee già identificate dalla parallela riforma delle locazioni abitative, e in considerazione della delicata fase di avvio dell'applicazione del decreto legislativo 31

marzo 1998, n. 114, che riforma integralmente la disciplina del commercio, appare necessario disporre per tre anni il prolungamento dei contratti in essere.

Non potrà ottenere l'esecuzione dello sfratto il proprietario non in regola con la registrazione del contratto o con il pagamento dell'imposta comunale sugli immobili e questa clausola sarà applicata anche ai provvedimenti di rilascio già in avanzata fase di esecuzione, onde evitare disparità di trattamento. Si ritiene che almeno un terzo degli sfratti in corso sarebbero automaticamente sospesi se questa norma venisse applicata. Si tratta di un passaggio che può contribuire ulteriormente all'emersione dell'evasione e, in seguito, alla riduzione della pressione fiscale sulle attività produttive. Ai proprietari che scelgono di locare un immobile ad attività commerciali per lunghi periodi, a partire dal ventesimo anno, viene concesso un sostanzioso sconto fiscale, con l'abbattimento del 30 per cento dei redditi da affitto soggetti a prelievo fiscale sulle persone fisiche. Inoltre il proprietario che non riceve le somme dovute non sarà più tenuto a pagare le imposte su di esse, mentre al conduttore sarà concesso di sanare la morosità in giudizio.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 27 della legge 27 luglio 1978, n. 392)*

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

«Art. 27 - *(Durata della locazione)*. -

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

- a) industriali, commerciali ed artigianali;
- b) di interesse turistico.

2. La durata della locazione non può essere inferiore a dodici anni se l'immobile, anche se ammobiliato, è adibito ad attività alberghiere.

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

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

5. Se la locazione ha carattere stagionale, il locatore è obbligato a locare l'immobile, per la medesima stagione dell'anno successivo, allo stesso conduttore che gliene abbia fatto richiesta con lettera raccomandata prima della scadenza del contratto. L'obbligo del locatore ha la durata massima di nove anni consecutivi o di dodici se si tratta di utilizzazione alberghiera.

6. È in facoltà delle parti consentire contrattualmente che il conduttore possa recedere in qualsiasi momento dal contratto dan-

done avviso al locatore, mediante lettera raccomandata, almeno sei mesi prima della data in cui il recesso deve avere esecuzione.

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

#### Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 28 della legge 27 luglio 1978, n. 392)*

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

«Art. 28 - *(Rinnovazione del contratto)* -  
1. Per le locazioni di immobili urbani nei quali siano esercitate le attività indicate nel comma 1 dell'articolo 27, il contratto si rinnova tacitamente di nove anni in nove anni, e per quelle di immobili adibiti ad attività alberghiere, di dodici anni in dodici anni; tale rinnovazione non ha luogo se sopravviene disdetta da comunicarsi all'altra parte, a mezzo di lettera raccomandata, almeno diciotto mesi prima della scadenza, o trentasei mesi per gli immobili adibiti ad attività alberghiere.

2. La disdetta non produce effetto se in essa il locatore non dichiara l'uso che intende fare dell'immobile e, ove vi sia stata trattativa finalizzata al rinnovo della locazione, l'importo del relativo canone e le altre condizioni proposte al conduttore. Il contratto è rinnovato se il conduttore, entro la data di scadenza dello stesso, comunica all'altra parte di accettare il canone e le altre condizioni indicate nella disdetta.

3. La disdetta non produce effetto nell'ipotesi in cui l'uso dichiarato dal locatore sia in contrasto con la vigente normativa urbanistica ed edilizia.

4. Alla prima scadenza contrattuale, rispettivamente di nove o dodici anni, il locatore può esercitare la facoltà di diniego della rin-

novazione soltanto per i motivi di cui all'articolo 29, con le modalità e i termini ivi previsti.

5. Per gli immobili situati in zone di rilevante interesse storico, culturale, archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico o ambientale, o comunque nei quali si siano svolte da non meno di cinquanta anni le attività indicate nei commi 1 e 2 dell'articolo 27, purché aventi particolare rilievo dal punto di vista delle tradizioni locali, la rinnovazione del contratto può essere negata esclusivamente se l'immobile viene adibito all'esercizio della medesima attività.

6. Allo scadere del contratto di locazione, qualsiasi richiesta di aumento del canone superiore al 20 per cento dell'importo deve essere iscritta, a carico del locatore, nell'albo pretorio del comune ove l'immobile è locato, e comunque accompagnata da documentazione idonea a giustificare l'entità dell'aumento sulla base di oggettive modificazioni intervenute nel tessuto urbano».

### Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 29 della legge 27 luglio 1978, n. 392)*

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

«Ai fini di cui ai commi precedenti il locatore, a pena di decadenza, deve dichiarare la propria volontà di conseguire, alla scadenza del contratto, la disponibilità dell'immobile locato; tale dichiarazione deve essere effettuata, con lettera raccomandata, almeno ventiquattro mesi prima della scadenza».

## Art. 4.

*(Modifiche all'articolo 34 della legge 27 luglio 1978, n. 392)*

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

«Art. 34 - *(Indennità per la perdita dell'avviamento)* - 1. In caso di cessazione del rapporto di locazione relativo agli immobili di cui all'articolo 27, che non sia dovuta a risoluzione per inadempimento o disdetta o recesso del conduttore ovvero a provvedimenti della Pubblica amministrazione ovvero ad una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il conduttore ha diritto per le attività di cui al comma 1 dell'articolo 27, ad una indennità per la perdita dell'avviamento commerciale. Tale indennità è pari a trentasei mensilità del canone maggiore tra i seguenti:

a) il canone indicato dal locatore nella disdetta prevista dall'articolo 28;

b) l'ultimo canone corrisposto aumentato del 30 per cento;

c) il maggiore importo risultante dalle offerte di canone comunicate dal locatore ai sensi del comma 1 dell'articolo 40; l'indennità per le attività alberghiere è pari a quarantadue mensilità degli importi sopra determinati.

2. Il conduttore ha diritto ad una ulteriore indennità pari alla metà di quelle previste al comma 1, qualora l'immobile venga da chiunque adibito all'esercizio della medesima attività esercitata dal conduttore uscente ed ove il nuovo esercizio venga iniziato entro tre anni dalla cessazione del precedente.

3. L'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile è condizionata all'avvenuta corresponsione dell'indennità di cui al comma 1. Se l'esecutato contesta il pagamento e non vi sia documentazione certa del contrario, l'ufficiale giudiziario non inizia o, se iniziata, non prosegue, l'esecuzione,



chiedendo al giudice dell'esecuzione gli opportuni provvedimenti ai sensi dell'articolo 610 del codice di procedura civile. L'indennità di cui al comma 2 deve essere corrisposta contestualmente al versamento dell'indennità di cui al comma 1.

4. Sino all'avvenuto pagamento di dette indennità, il conduttore ha titolo per continuare a svolgere la propria attività nell'immobile.

5. La morosità del conduttore nel pagamento del canone o degli oneri accessori può essere sanata in sede giudiziale per non più di due volte se il conduttore alla prima udienza versa l'importo per tutti i canoni dovuti e per gli oneri accessori maturati sino a tale data, maggiorato degli interessi legali e delle spese processuali liquidate in tale sede dal giudice.

6. Nel giudizio relativo alla spettanza e alla determinazione dell'indennità per la perdita dell'avviamento, le parti hanno l'onere di quantificare specificatamente l'entità della somma reclamata od offerta e la corresponsione dell'importo indicato dal conduttore o, in difetto, offerto dal locatore o comunque risultante dalla sentenza di primo grado, consente, salvo conguaglio all'esito del giudizio, l'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile».

#### Art. 5.

*(Modifiche all'articolo 40 della legge 27 luglio 1978, n. 392)*

1. L'articolo 40 della legge 27 luglio 1978, n. 392, è sostituito dal seguente:

«Art. 40 - (*Diritto di prelazione in caso di nuova locazione*) - 1. Il locatore che intende locare a terzi l'immobile, alla scadenza del contratto rinnovato ai sensi dell'articolo 28, deve comunicare al conduttore le offerte ricevute, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, almeno centottanta giorni prima della scadenza.

2. Tale obbligo non ricorre quando il conduttore abbia comunicato che non intende rinnovare la locazione e nei casi di cessazione del rapporto di locazione dovuti a risoluzione per inadempimento o recesso del conduttore o ad una delle procedure previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, relative al conduttore medesimo.

3. Il conduttore ha diritto di prelazione se, nelle forme predette ed entro sessanta giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, offra condizioni uguali a quelle comunicategli dal locatore.

4. Il conduttore conserva tale diritto anche nel caso in cui il contratto tra il locatore ed il nuovo conduttore sia sciolto entro quattro anni, ovvero quando il locatore abbia ottenuto il rilascio dell'immobile dichiarando di non volerlo locare a terzi e, di contro, lo abbia concesso in locazione entro i quattro anni successivi».

#### Art. 6.

##### *(Disciplina transitoria)*

1. I contratti di locazione di cui all'articolo 27, primo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono rinnovati per tre anni a decorrere da tale data. A decorrere dal terzo mese successivo a quello della data di entrata in vigore della presente legge, il locatore ha facoltà di richiedere un aumento del canone di locazione in misura non superiore al 10 per cento annuo per il restante periodo di durata del contratto.

#### Art. 7.

##### *(Norme in materia di procedure di rilascio)*

1. L'esecuzione della procedura di rilascio ai sensi dell'articolo 30 della legge 27 luglio 1978, n. 392, e successive modificazioni, è

subordinata al rispetto da parte del locatore delle disposizioni di cui all'articolo 7 della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche ai contratti di locazione già in essere e a quelli in relazione ai quali non sia stato eseguito il provvedimento di rilascio alla data di entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 8.

##### *(Agevolazioni fiscali)*

1. A partire dal 1° gennaio 2001 i canoni di locazione relativi agli immobili nei quali sia stata svolta in modo continuativo da almeno venti anni una delle attività di cui all'articolo 27, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge 27 luglio 1978, n. 392, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, concorrono alla determinazione del reddito complessivo del locatore limitatamente al 70 per cento del reddito calcolato ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e successive modificazioni.

2. Ai redditi derivanti da contratti di locazione di cui all'articolo 27, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge 27 luglio 1978, n. 392, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, si applicano le disposizioni del comma 1 dell'articolo 23 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire dieci miliardi per l'anno 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione econo-

mica, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle finanze. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.