

Spett.le X Commissione  
Attività produttive,  
Commercio e Turismo  
Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
Roma

Bologna 26 Aprile 2021

Prot. n. 54/2021/AZ/gb

***Oggetto: audizione nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 2763 Zucconi recante disposizioni concernenti la rinegoziazione dei contratti di locazione di immobili destinati ad attività commerciali, artigianali e ricettive per l'anno 2021 in conseguenza dell'epidemia di COVID-19***

**Proposta di legge n° 2763**

**Osservazioni svolte da CONFABITARE - Associazione Proprietari Immobiliari**

---

**PREMESSE GENERALI**

CONFABITARE - quale Associazione rappresentativa della proprietà immobiliare - è da sempre al fianco dei propri associati e, in un periodo così complesso e drammatico, svolge ogni giorno una preziosa attività volta sia a tutelare i diritti dei locatori, che a salvaguardare i contratti di locazione in essere. Non possiamo, quindi, che esprimere gratitudine verso tutti coloro che, a vario titolo, cerano di trovare soluzioni che vadano in questo senso.

La “chiusura” per quasi tre mesi del Paese nel marzo 2020, con i successivi provvedimenti che hanno, in vario modo e con diverse modalità, limitato la circolazione e le attività per oltre un anno, ha comportato per famiglie e attività l'interruzione nel pagamento degli stipendi come dei flussi di cassa per le aziende. Sappiamo tutti che è stata una scelta pesante ma necessaria. Ma siamo anche consapevoli che la situazione è ormai divenuta insostenibile: molte imprese sono ferme o stentano a ripartire e non riescono a pagare gli stipendi, altre non ce la faranno a superare questa crisi, così come molte famiglie, con la conseguenza che tutto ciò finisce per gravare su molti proprietari immobiliari che non percepiscono più l'affitto e, loro volta, si trovano e si troveranno sempre più in difficoltà a far fronte ai propri impegni. La riapertura annunciata nei giorni scorsi dal Governo Draghi sembra che, da sola, non risolverà questa situazione in modo rapido. Non c'è un “meccanismo automatico di mercato” che riporta la situazione economica allo *status quo ante*, come se nulla fosse successo e nemmeno abbiamo certezze che, in ogni caso, ciò possa accadere. In

un simile contesto il comparto immobiliare, che esce da oltre dieci anni di crisi, ne subirà conseguenze pesanti ed imprevedibili. CONFABITARE è seriamente preoccupata di quella che potrà essere la ricaduta su tutto il settore delle locazioni. Questa è una situazione nuova che va affrontata sia con strumenti nuovi che con una nuova visione generale del problema.

Alla luce di queste premesse evidenziamo a codesta Spettabile Commissione le nostre osservazioni alla proposta di legge sulla *rinegoziazione dei contratti di locazione di immobili destinati ad attività commerciali in conseguenza dell'epidemia di covid-19*

## OSSERVAZIONI

### Articolo 1

#### Comma 1

L'indicazione delle categorie catastali limitatamente a quelle "C1, C3 e D2, crea una ingiustificata disparità di trattamento (in evidente contrasto con la Carta costituzionale) con le altre attività autonome ugualmente colpite dalla crisi che, nei fatti, non potrebbero beneficiare dei vantaggi concessi, invece, alle prime. Non possiamo, quindi, che invitare la Commissione a disporre l'estensione della proposta alle categorie A10 e C2, così nei fatti da abbracciare il più ampio spettro di attività autonome. Una limitazione priva di giustificazione è per noi inaccettabile.

L'indicazione della stipula di un nuovo contratto è legalmente molto delicata e pericolosa, perché così si rischia, se le parti non sanno cosa stanno inserendo nel nuovo contratto, di annullare il precedente e, in tal modo, far decorrere un nuovo contratto 6+6 ma a condizioni peggiori per il locatore. Questa situazione imporrebbe di dover **prevedere l'assistenza qualificata a favore dei locatori dato che, la presenza della sola CCIAA non è sinonimo di garanzia essendo la stessa, per definizione, un Ente più vicino alle attività** (quindi in questo caso ai soli conduttori). Riteniamo, pertanto, imprescindibile la previsione dell'assistenza dei locatori da parte delle Associazioni della proprietà firmatarie dell'Accordo nazionale dell'ottobre 2016 relativo alla convenzione per il rinnovo degli accordi territoriali per i canoni agevolati. Si tenga presente che, a dispetto della dizione usata nella proposta, per definizione un nuovo contratto annulla e sostituisce il precedente. *In realtà si dovrebbe procedere con un accordo integrativo e modificativo a valenza temporanea, cosa comunque molto delicata alla luce dei precedenti giurisprudenziali e, quindi, non demandabile alla sola presenza della CCIAA né tantomeno alla libera determinazione delle parti.* Altrimenti si possono ingenerare una serie infinita di contenziosi fra le parti laddove, soprattutto la parte conduttrice, dovesse eccepire che si tratti non di modifica ma più propriamente di un nuovo contratto con nuova decorrenza e nuove condizioni. Cosa per noi assolutamente inaccettabile.

**Non appare nemmeno logico, dal nostro punto di vista, demandare forme di controllo** (né tantomeno di possibili autenticazioni o convalide) **alla CCIAA che, oltre ad essere di parte** (della sola conduttrice) **non ha specifiche competenze in materia**. Se proprio si vuole demandare a questo Ente un qualche ruolo, andrà necessariamente bilanciato con la presenza delle Associazioni della proprietà firmatarie dell'Accordo nazionale dell'ottobre 2016, per non lasciare i locatori privi di assistenza e tutela.

#### Comma 3

Il comma contiene due problematiche:

1. La durata dal 01/01 al 31/12/2021 che, visto che siamo a fine maggio, significa un'operatività effettiva – se va bene – di soli 3 mesi. Quindi del tutto inefficace.
2. Vale quanto detto per il comma 1, così diventa un nuovo contratto e se poi il conduttore si rifiuta di tornare al vecchio, sarà il giudice e non questa legge a decidere cosa le parti abbiano realmente inteso sottoscrivere. Per i locatori la cosa è troppo delicata perché si possa pensare di non prevedere forme di affiancamento da parte delle Associazioni della proprietà firmatarie dell'Accordo nazionale dell'ottobre 2016.

#### Comma 4

La sospensione di un contratto di locazione è un istituto giuridico non previsto dalla legge 27/07/1978 n° 392 (che per essere modificata richiede una norma di pari valore costituzionale) e nemmeno dal Codice civile ed è comunque in evidente contraddizione con quanto dichiarato al comma 3, dato che, scritto così, sembra poi che si introduca una sorta di reviviscenza del precedente contratto, anch'essa non prevista nel nostro sistema delle locazioni.

Se lo scopo è quello di prevedere la rinegoziazione del canone (*i benefici fiscali o altri benefici diventano, legalmente, aspetti secondari*) questo effetto lo si raggiunge con un atto integrativo e modificativo (da sempre legalmente possibile) e non con un nuovo contratto. Scritta così la norma è pericolosa per il solo locatore in quanto, ***se un giudice dovesse ritenere che si tratta di un nuovo contratto che sostituisce il precedente, questo potrebbe aver durata di 6+6 a decorrere da 01/01/2021 (o da data intermedia successiva) e con un canone dimezzato.***

Da ultimo si ricorda che ogni accordo che modifichi, anche in via temporanea, il canone dovrà essere registrato (senza oneri) ai fini di allineare lo stesso al contratto in essere. Cosa non possibile – in quanto diversa - laddove si preveda la stipula di un nuovo contratto.

## Articolo 2

Il riconoscimento di una “facoltà” in capo al conduttore di avvalersi della riduzione del canone al 50% appare – scritta come riportato nella proposta di legge – sia in contraddizione con quanto indicato al comma 1 che una sorta di legittimazione (*contra legem*) dell'autoriduzione del canone. Forse trattasi di refuso o di svista laddove andava, invece, indicato che entrambe le parti hanno questa facoltà.

## Articolo 3

#### Comma 1

Si nutrono forti perplessità sull'introduzione – come unico vantaggio per il locatore – della figura del **credito d'imposta** (mitigato dalla possibile cessione a terzi). Infatti, *se il locatore è già a credito e non trova a chi cedere, di fatto perde il 50% del canone e non ha alcun altro vantaggio a fronte, invece, dell'aver rinunciato al 50% del canone*. La cessione del credito, inoltre, richiede procedure che – per i locatori non esperti o per quelli anziani – obbligano di fatto a passare attraverso l'assistenza e consulenza a pagamento! Cosa inaccettabile per noi.

## Comma 2

Valgono le considerazioni del comma 1, con in più che, mentre la rinuncia al 50% del canone è certa e definitiva, la possibilità di utilizzare o cedere il credito d'imposta entro l'anno fiscale di riferimento è "eventuale" in quanto legata ai motivi espressi sopra.

## Comma 4

La previsione di imporre l'opzione solo in via telematica di fatto obbliga chi non ha un pc o le persone anziane a quanto rilevato al precedente comma 1.

## Articolo 5

### Comma 1

La previsione della rinegoziazione del contratto, se rapportata all'art. 1, porta ad escludere la temporaneità dell'accordo e a far propendere per la tesi – per noi non accettabile – che così si annulli e si sostituisca il vecchio contratto con quello nuovo avente nuova decorrenza e nuovo canone ridotto del 50%. La decadenza automatica, nei fatti, sembra introdurre una clausola risolutiva espressa, clausola delicata che, però, non prevede una volta esercitata la reviviscenza del precedente contratto.

Appare altresì poco chiaro cosa si intenda con obbligo di restituzione dell'intero canone. Nel caso il conduttore sia inadempiente, semmai sarà obbligato a pagare quanto si è pattuito non doversi pagare, cosa che prefigura una decadenza da accordi che non si conciliano con la figura contrattuale immaginata all'art. 1 ma, semmai, con una deroga e integrazione ad un contratto che non cessa né si sospende.

### Comma 3

Non si comprende quale senso (e utilità) dovrebbe avere la **comunicazione alla CCIAA** dato che, giuridicamente è atto del tutto irrilevante e privo di efficacia, dato che – se lo scopo è quello di demandare eventuali contenziosi alla Camera arbitrale – allora occorre sapere che agli arbitri è demandabile solo la determinazione dell'ammontare del canone, non la validità o meno del contratto di locazione (che è riservata all'autorità giudiziaria ordinaria).

\*\*\*\*\*

**CONFABITARE ritiene che, pur considerando lodevole l'intento, il disegno di legge così come formulato non sia percorribile.**

## **NOSTRE PROPOSTE**

La nostra ipotesi "parte" dall'esempio e dall'esperienza fornita dall'applicazione congiunta di due norme: la legge 431 del 1998 che ha riordinato le locazioni residenziali e il DM 16/01/2017 che ha integrato la stessa e riformulato il settore delle locazioni a canone agevolato (i c.d. contratti 3+2). Da queste due norme - per quanto non riferibili alle locazioni commerciali - si possono trarre spunti e principi che ci consentono di calibrare in modo corretto l'intervento sul comparto "non residenziale". Se a ciò si aggiunge l'attività quotidiana che, su tutto il territorio nazionale, svolgono le nostre sedi provinciali, diventa evidente il ruolo che realtà come la nostra possono avere nell'individuare sia quelle che sono le "domande" che pervengono dal "mercato", sia le criticità operative che locatori e conduttori incontrano in questo periodo.

Il successo di una proposta come quella che intendiamo sottoporre alla Commissione, però, è dovuto da un lato dall'essere svincolata a termini di durata così brevi e poco efficaci come quelli indicati nel disegno di legge, dall'altro dall'essere legata anche e necessariamente al coinvolgimento delle Associazioni di categoria dell'Artigianato e del Commercio (nonché volendo della stessa CCIAA), senza le quali si perderebbe molta dell'efficacia che simili norme possono avere sul comparto locatizio non residenziale. Per questo riteniamo necessaria la convocazione di un "tavolo delle associazioni della proprietà edilizia e dell'artigianato e del commercio" che, sulla falsa riga di quanto avvenuto nel 2016 al MIT per i canoni agevolati abitativi, consenta di definire un accordo nazionale che disciplini e regoli l'introduzione e l'applicazione alla legge 27/07/1978 n° 392 dei contratti a canone concordato e con durata più breve (ad ex. 3+3 ovvero 4+2), con contestuale introduzione della cedolare secca e degli altri strumenti ritenuti necessari. Lo scopo del tavolo è quello di standardizzare l'applicazione normativa e di creare le regole da applicare a livello locale, così da prevenire sia errori che abusi nell'applicazione della norma. Nei fatti, la nostra proposta è che venga firmato un "Accordo nazionale" che individui le modalità garantite di applicazione della nuova legge e che stabilisca, altresì, le modalità di individuazione a livello locale sia dei soggetti abilitati all'applicazione della norma che dei parametri economici da applicare per ridurre il canone. Una norma integrativa che, volendo, potrebbe essere introdotta in via temporanea (applicabile cioè ai contratti sottoscritti entro un periodo preciso di almeno 2/3 anni per poter realmente far fronte alle conseguenze della crisi pandemica) e che, se ben strutturata e recepita, potrebbe in un secondo momento dare corso ad una revisione e aggiornamento della stessa legge 392/78.

Resto a disposizione di codesta Spettabile Commissione per ogni opportuno chiarimento.

**Alberto Zanni**  
**Presidente Nazionale Confabitare**

