



X Commissione della Camera dei deputati (Attività produttive, commercio e turismo)

Audizione informale del Prof. Roberto Carleo

nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. 2763 Zuconi 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

* * * * *

Questa proposta di legge interviene per risolvere un problema urgente e molto dibattuto qual è quello provocato dalla sopravvenienza delle restrizioni imposte dalla pandemia Covid-19 sui rapporti di locazione commerciale in corso.

La direzione che appare scelta da questo intervento legislativo è quella di spingere le parti verso una “*rinegoziazione volontaria*”, limitata al periodo delle restrizioni (e quindi senza alterare la sopravvivenza del contratto originario che resta, per così dire, “*sospeso*” per il solo tempo in cui vige il contratto rinegoziato e ritorna ad essere efficace alla scadenza di esso); tale rinegoziazione volontaria viene opportunamente incentivata con sostegni pubblici ed assistita attraverso l'ausilio del sistema delle camere di commercio.

Questa scelta di intervento appare condivisibile e opportuna perché mira ad offrire immediatamente un sostegno economico al conduttore (il quale beneficia della riduzione della metà del canone ed accede altresì ad un sussidio per la ulteriore metà del residuo canone che deve versare), senza pregiudizio del locatore (il quale ottiene un beneficio fiscale tale da compensare la corrispondente riduzione del canone), evitando di interferire sulla autonomia privata ed evitando il problema di introdurre frettolosamente discipline complesse (quale sarebbe quella dell'introduzione di un obbligo legale di rinegoziazione) che avrebbero un inevitabile impatto sugli istituti tradizionali del codice civile e richiederebbero un tempo di dibattito e ponderazione incompatibile con l'esigenza di offrire una risposta immediata e circoscritta alla emergenza da fronteggiare.

Di talché, invece di imporre alle parti una rideterminazione del canone stabilita autoritativamente, oppure un obbligo legale di rinegoziazione, si inducono le parti stesse ad addivenire - con l'assistenza delle camere di commercio - ad una *rinegoziazione volontaria*,

incentivata e temporanea, mediante una “*spinta gentile*”, costituita dagli incentivi suddetti (cui si aggiunge anche quello di una riduzione degli oneri delle bollette elettriche, prevista mediante il coinvolgimento della Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, cfr. art. 1 comma 2, art. 4 e art. 5 comma 3).

Condivisibile e opportuna appare anche la scelta del ricorso al sistema delle camere di commercio (che rappresenta una importante risorsa nazionale da valorizzare soprattutto nei rapporti di co-regolazione tra Stato e privati, anche in applicazione del principio di “*sussidiarietà orizzontale*” di cui all’art. 118, ultimo comma, Cost.) come luogo volto alla realizzazione di questa rinegoziazione volontaria incentivata.

Sotto questo profilo, la scelta di impiegare il sistema camerale italiano, già esistente e diffuso capillarmente su tutto il territorio nazionale e anche internazionale, potrebbe favorire una virtuosa inversione di tendenza verso l’opportuno sfruttamento (non solo in questo caso) di una risorsa importante che merita di essere rivalutata, specie dopo recenti riforme e tagli che l’hanno depotenziata.

Peraltro, in particolare proprio in questo caso, le camere di commercio potrebbero sfruttare le proprie competenze nella tenuta del registro delle imprese, procedendo alla verifica dei requisiti delle imprese commerciali che intendono accedere a questa rinegoziazione incentivata e assistita, i quali ben potrebbero essere parametrati sulla attività effettivamente esercitata dai conduttori, piuttosto che sulla mera categoria catastale degli immobili locati (che appare criterio non sempre adeguato e dunque suscettibile di essere superato, come suggerito al successivo punto 2 delle proposte di emendamenti).

È auspicabile che l’*iter* di approvazione di questa proposta sia rapido, poiché il problema da risolvere è urgente e questo rimedio legislativo potrebbe generare anche il beneficio di ridurre il carico di contenzioso che sta gravando sui tribunali, i quali stanno offrendo risposte e soluzioni variegate e difformi, ingenerando un quadro di confusione e incertezza.

Gli interessi in conflitto da tutelare sono molti e complessi e le difficoltà provocate dalla pandemia non riguardano solo i conduttori (e anche i locatori, che non di rado possono essere la parte più debole) degli immobili commerciali, di talché occorre prevenire il rischio che l’emergenza non venga a costituire un “*alibi universale*” tale da giustificare automaticamente

ogni inadempimento e quindi mettere in crisi la stabilità del mercato e la necessità di rispetto dei patti e della stessa certezza del diritto e della "calcolabilità" delle decisioni giudiziali.

In un quadro in cui i rimedi già esistenti nel codice civile risultano così diversamente interpretati dai giudici, si rivela opportuna una scelta - come appare quella di questa proposta - volta a introdurre una disciplina *ad hoc*, il cui ambito di applicazione è ben circoscritto nel tempo e nell'oggetto (sebbene occorrerà riflettere su eventuali accorgimenti da adottare in caso di ritardo nella approvazione della presente legge, come suggerito al successivo punto 3 delle proposte di emendamenti), mirando quindi a risolvere immediatamente il problema urgente, ma senza pretendere di riformare gli istituti tradizionali.

Allo stato, è tutt'altro che pacifico quali siano le tutele di legge applicabili alla sopravvenienza delle restrizioni imposte dalla pandemia Covid-19 sul rapporto di locazione in essere.

Il profilo più dibattuto e controverso nella giurisprudenza consiste nel dubbio se la sopravvenienza di questa causa di forza maggiore possa giustificare, oltre alla applicazione dei tradizionali rimedi c.d. "demolitori" del contratto (ovvero, in particolare, il diritto di recesso del conduttore e la risoluzione del contratto) anche la applicazione di altri rimedi c.d. "conservativi", che consisterebbero nella manutenzione del contratto mediante la imposizione - appunto - di un "obbligo legale di rinegoziazione del contratto", per adeguarlo alle mutate condizioni, ciò che troverebbe fondamento, secondo alcuni, specie nel generale principio di buona fede e nel principio di solidarietà sociale.

Anche la dottrina appare divisa e si registrano molte perplessità sull'obbligo legale di rinegoziazione (che, nonostante autorevoli dissensi, la maggioranza degli interpreti ritiene allo stato inesistente) in particolare per il ruolo che verrebbe attribuito al giudice nella rideterminazione delle condizioni del contratto; ciò che rischierebbe di costituire una notevole ingerenza nella autonomia privata che consente alle parti il diritto di determinare liberamente il contenuto del contratto, nei limiti imposti dalla legge.

Le rilevanti difficoltà di conciliare con i rimedi tradizionali (di scioglimento del contratto, sospensione o riduzione della controprestazione) la introduzione di un simile obbligo (che - come detto - taluni ritengono già esistente nei principi generali) deve prudentemente indurre

alla massima cautela il legislatore nel mettere mano a riforme del sistema consolidato e tradizionale del codice civile, che già contiene norme volte a regolare le sopravvenienze.

Un'eventuale modifica delle regole esistenti o la introduzione di nuove regole non è certo impossibile, ma non è la sede dell'emergenza quella in cui procedere ad una tanto complessa revisione del sistema.

* * * * *

Proposte di emendamenti

Ferma la condivisione del contenuto della proposta di legge in esame, si propongono di seguito taluni eventuali suggerimenti, anche non necessari, per lo più formali e relativi alla formulazione del testo.

Si richiama l'attenzione in particolare sui punti 2 e 3.

1. Nella relazione preliminare (al quintultimo rigo), pur non essendo essa testo della proposta di legge, per quanto occorrere possa, si suggerisce di sostituire la parola "rescissione" (che, sebbene nel linguaggio comune venga impiegata con altri significati, nel lessico del codice civile designa l'istituto disciplinato agli artt. 1447 e 1448) con quella "decadenza", come utilizzata nel richiamato art. 5, o meglio con "cessazione" o "*risoluzione*" (cfr. appresso il punto 8, con riferimento al successivo art. 5).

2. Nell'art. 1, comma 1, si potrebbe rivedere la scelta di circoscrivere la attribuzione del beneficio solo alle locazioni commerciali aventi ad oggetto immobili appartenenti alle categorie catastali C1, C3 e D2.

Ciò perché tramite l'uso del solo criterio della identificazione della categoria catastale dell'immobile resterebbero escluse molte locazioni commerciali, artigianali e ricettive (seguendo la elencazione della epigrafe della proposta, sebbene non esattamente coincidente con le corrispondenti definizioni contenute nell'art. 1, ovvero "attività di impresa, arti e professioni"), tra cui – a titolo di esempio - anche alcune di quelle nel settore del turismo espressamente menzionate nella relazione illustrativa, quali quelle relative a stabilimenti balneari o discoteche, i cui immobili potrebbero appartenere a categorie catastali non ricomprese (ovvero, nella specie, C5, D8 o D3; ma si potrebbero fare ulteriori esempi anche con riferimento ad altre attività esercitabili in immobili di altre categorie catastali, comprese quelle del gruppo "A", come ad esempio A2 per attività di affittacamere imprenditoriale o A10 per scuole guida, etc.).

Di talché, considerando che le camere di commercio innanzi alle quali deve avvenire la rinegoziazione potrebbero anche accertare i codici delle attività concretamente esercitate dai conduttori, nonché la prevalenza in caso di multi attività esercitate nel medesimo immobile, così da verificare che si tratti di attività effettivamente interessate dalle restrizioni della pandemia (e quindi identificando in modo più preciso e mirato i soggetti beneficiari degli incentivi) potrebbe essere opportuno (piuttosto che integrare l'elenco delle categorie catastali aggiungendone altre mancanti) abbandonare o quantomeno

temperare la rigidità del solo criterio catastale, che potrebbe generare disparità di trattamento e quindi relativo contenzioso.

Si potrebbe dunque prevedere in un successivo comma 1 bis (o altra numerazione) che:

“La possibilità di rinegoziazione di cui al comma precedente può essere ammessa anche per le locazioni di immobili rientranti in altre categorie catastali, previa verifica da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura competenti presso le quali il contratto rinegoziato viene sottoscritto della attività commerciale, artigianale e ricettiva effettivamente e legittimamente esercitata dal conduttore”.

3. Nell'art. 1, comma 3, con riguardo al termine di durata del contratto rinegoziato, che “decorre dal 1° gennaio 2021 e... non può comunque superare il termine del 31 dicembre 2021”, posto che siamo già a fine aprile, e che residuano ancora altri tempi per l'approvazione di questa proposta, si rischia che il sistema di questa proposta non funzioni pienamente, soprattutto in danno ai conduttori che, alla data di entrata in vigore della legge, potrebbero aver ormai già pagato (diligentemente) la maggior parte dei canoni del 2021, con ciò vanificando il ricorso alla soluzione proposta.

Pertanto, salvo prevedere complessi meccanismi di applicazione retroattiva (che comunque potrebbero estendere l'applicazione del beneficio per lo più ai conduttori “inadempienti”, che non abbiano cioè ancora pagato i canoni da rinegoziare), una soluzione potrebbe essere quella, innanzitutto, di prevedere sin d'ora l'eventualità di una proroga, magari autorizzando espressamente anche fonti normative diverse dalla legge ordinaria, quali la decretazione governativa, a provvedere in tal senso, misurando volta per volta i termini più opportuni, anche in relazione al futuro andamento della pandemia. Ma, soprattutto – al fine di mantenere circoscritto il beneficio della rinegoziazione a 12 mensilità, in modo da non dilatare la spesa pubblica per gli incentivi – un suggerimento potrebbe essere quello di ancorare il termine della rinegoziazione non già all'anno solare (dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021), ma al numero complessivo di 12 mensilità del canone, anche non consecutive, che le parti che accedono alla rinegoziazione possono “scegliere” entro un termine più ampio, che potrebbe indicativamente essere fissato dalla legge al 31 dicembre 2022 (o altra data, a seconda delle opportunità da valutare al momento della approvazione).

Di talché, alla fine del comma 3 dell'art. 1, invece delle parole “31 dicembre 2021”, si suggerisce di aggiungere il seguente inciso:

“31 dicembre 2022, fermo restando in dodici il numero massimo di mensilità del canone, complessive e anche non consecutive, che le parti possono scegliere di rinegoziare con i benefici di cui alla presente legge”.

4. Nell'art. 1, comma 4, al penultimo rigo, sostituire la parola “applicazione” con quella “cessazione” (o “cessazione degli effetti”, o anche, quali ulteriori alternative, “vigenza”, “efficacia”, “durata”, “scadenza”).

5. Nell'art. 2, alla fine o successivamente al comma 3, occorrerebbe regolare la non cumulabilità (salvo diversa volontà del legislatore, che in tal caso dovrebbe prevederne le modalità per renderli compatibili) dei benefici della rinegoziazione qui previsti in favore del conduttore (in particolare, la riduzione del 50 per cento del canone di cui al comma 1 e il contributo a fondo perduto di cui al comma 2) con quelli – se applicabili a mensilità coincidenti – di cui alle agevolazioni c.d. “*tax credit locazioni*” stabilite dall'art. 28 D.L. 34/2020 e s.m.i. che ha previsto – a seguito della estensione temporale disposta dalla Legge di Bilancio 2021 anche per le stesse mensilità dei canoni del 2021 oggetto di questa proposta di legge – un credito di imposta per le imprese turistico ricettive, per quelle stagionali e per le agenzie di viaggio e tour operator.

Va da sé che, laddove il conduttore abbia avuto accesso o acceda ai vantaggi fiscali sul canone (del contratto originario), non potrebbe poi indebitamente cumulare tali vantaggi con i benefici della rinegoziazione di cui alla proposta in esame.

Di talché, in seguito al comma 3 dell'art. 2, si potrebbe prevedere, di seguito o in un successivo comma 3 bis (o altra numerazione) che:

“I benefici previsti dalla presente legge in favore del conduttore non sono cumulabili con altri eventualmente applicati alle medesime mensilità oggetto di rinegoziazione”.

6. Nell'art. 2, comma 4, con riguardo alla determinazione del credito di imposta riconosciuto ai locatori nella misura del “50 per cento del canone di locazione previgente”, potrebbe essere opportuno aggiungere un riferimento (così come operato già al precedente comma 2) al canone “mensile” del contratto precedente. Ciò al fine di evitare in radice eventuali pretestuose interpretazioni letterali della norma volte a pretendere indebitamente il beneficio del credito di imposta parametrandolo all'intero canone del previgente contratto e non nella sola misura corrispondente alle mensilità per le quali è stata effettivamente rinegoziata la riduzione.

Di talché, nel comma 4 dell'art. 2, dopo le parole “canone di locazione previgente”, si suggerisce di aggiungere il seguente inciso:

“relativo alle mensilità che sono state oggetto di riduzione a seguito della rinegoziazione”.

7. Nell'art. 4, comma 2, il riferimento del termine della riduzione degli oneri delle bollette elettriche (che viene indicato “dal 1° gennaio al 31 giugno 2021”, ovvero da correggersi in “30 giugno”), non è coincidente con il termine annuale di durata massima del contratto rinegoziato di cui all'art. 1 comma 3 (che “decorre dal 1° gennaio 2021 e... non può comunque superare il termine del 31 dicembre 2021”). Se è giustificabile la scelta di una durata inferiore di questo ulteriore beneficio, non coincidente con l'intero periodo di durata del contratto rinegoziato, tuttavia anche in questo caso (come detto al precedente punto 3 con riguardo ai termini di durata di cui all'art. 1, comma 3) può essere opportuno prevedere l'eventualità di una proroga.

Di talché, nel comma 2 dell'art. 4, al nono rigo, dopo le parole “31 giugno 2021”,

comunque necessariamente da correggere in "30 giugno 2021", si potrebbe valutare l'opportunità di aggiungere il seguente inciso (sebbene non necessario):

..... dal 1° gennaio al "30 giugno 2021, salvo proroghe o fissazione di altri termini,"...

8. Nell'art. 5, si suggerisce di sostituire la parola "decadenza" (invero più appropriata per indicare la scadenza di un termine o il venir meno di un requisito) con quella "cessazione" o "risoluzione" (invece più propriamente riferibili alla cessazione degli effetti del contratto).

Di talché:

- nella rubrica, la parola "Decadenza" può essere sostituita con "Risoluzione";
- nel comma 1, secondo rigo, la parola "decade" può essere sostituita con "si risolve";
- nel comma 2, primo rigo, la parola "decadenza" può essere sostituita con "risoluzione";
- nel comma 3, sesto rigo, la parola "decadenza" può essere sostituita con "risoluzione".

Ringrazio per l'attenzione.

Prof. Roberto Carleo



Avv. Prof. Roberto Carleo
Ordinario di Diritto Privato
Università degli Studi di Napoli "Parthenope"
Via Luigi Luciani, 1 – 00197 Roma
Tel. (+39) 063222241 – Fax (+39) 063222524
r.carleo@legaletributario.net
r.carleo@pec.legaletributario.net