

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 (A.C. 2763)

**Commissione X (Attività Produttive, Commercio e Turismo)
Camera dei Deputati**

Audizione del 6 maggio 2021

OSSERVAZIONI E PROPOSTE FEDERDISTRIBUZIONE

Premessa

Il settore del commercio è stato fortemente colpito dalla crisi pandemica: **i ricavi totali della Distribuzione non alimentare, nel 2020, hanno registrato un calo in alcuni settori prossimo al - 30%**. Per la Distribuzione alimentare, a rete costante, si è registrata una leggera crescita delle vendite, al +2,2%, ma i costi legati allo sforzo organizzativo per garantire continuità alle forniture alimentari, applicando severe misure a tutela della salute di collaboratori e clienti, hanno pesato fortemente sulla redditività. **Le chiusure nel comparto del canale HORECA** (hotel, ristorazione, catering) hanno inoltre comportato **ripercussioni decisamente negative per il settore all'ingrosso cash&carry**, che sconta **cali di fatturato** molto significativi, che hanno portato nel 2020 perdite **con punte di oltre il 40%**.

Causa una situazione sanitaria ancora critica, il quadro della Distribuzione non è mutato con l'anno nuovo: **il permanere delle chiusure nelle sempre più numerose zone rosse e, indipendentemente dal colore della regione, dei Centri Commerciali durante i week-end, delinea i contorni di una crisi per il comparto non alimentare sempre più pesante**. Al contempo, anche le vendite alimentari registrano ora allarmanti frenate (con cali a parità di rete prossimi al -10% in alcune settimane di febbraio e marzo), lasciando preannunciare anche su questo fronte mesi difficili. **Non accenna infine a migliorare la situazione dei cash&carry**, legata come detto al mondo dell'HORECA di cui subisce per riflesso le conseguenze delle restrizioni.

Il commercio rappresenta uno dei settori chiave per l'economia del Paese, con 542 miliardi di euro di fatturato generato e 9,8 miliardi di euro investiti nel solo 2019. Questo comparto è in grado di soddisfare bisogni essenziali; attraverso i negozi fisici è capace di sviluppare un elevato livello occupazionale particolarmente centrato su donne e giovani; è caratterizzato dallo sviluppo di investimenti, che agiscono con moltiplicatori di crescita direttamente sui territori (la Distribuzione Moderna non "delocalizza"), attraverso un **indotto costituito principalmente da aziende di piccole e medie dimensioni** e con grande beneficio economico, occupazionale e sociale.

Servono dunque risposte adeguate e rapide, per aiutare le imprese a risollevarsi da questo stato di profonda crisi, lavorando su misure concrete ed efficaci per consentire, in primo luogo, alle aziende di riprendersi dagli effetti dell'emergenza sanitaria e poter poi dispiegare la loro capacità d'azione, di sviluppo e di investimento nel medio e lungo periodo.

La chiusura dei centri commerciali nelle giornate festive e prefestive

Le misure restrittive adottate dal Governo nei confronti di Centri e Parchi commerciali nel corso dell'emergenza rilevano fino ad oggi circa **centocinquanta giornate di chiusura** (a cui si aggiungono le chiusure prefestive e festive per feste patronali e quelle nelle zone rosse), che si sono tradotte - secondo una stima ragionevolmente affidabile - in una **contrazione del fatturato per ciascuna azienda che si attesta**

nell'ordine del 40% rispetto all'anno 2019, con una conseguente **diminuzione del fatturato annuo complessivo pari a circa 56 miliardi** e una correlata **perdita proporzionale del gettito tributario stimabile in oltre 11 miliardi di euro**.

Il **recente d.l. n. 52/2021** contiene norme per consentire la graduale ripresa delle attività economiche e sociali e l'allentamento delle limitazioni degli spostamenti sul territorio nazionale. Con grande sorpresa, e a differenza di ciò che era previsto nelle bozze del provvedimento, nel testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale è stata **stralciata la disposizione che prevedeva, nella zona gialla, la riapertura dei centri commerciali nei giorni festivi e prefestivi, a partire dal 15 Maggio 2021**.

Non si comprendono le ragioni di tale passo indietro, senza peraltro alcuna indicazione sulla nuova data da cui si potrà riaprire nei fine settimana. Si tratta di una situazione che desta molte perplessità: nonostante le aziende del commercio abbiano sempre risposto con responsabilità durante tutte le fasi dell'emergenza pandemica, **non si ha ad oggi alcuna prospettiva certa sulla data di riapertura dei punti vendita, a differenza degli altri settori**.

I Centri e Parchi commerciali sono luoghi, in cui è possibile mantenere alti livelli di sicurezza e dove far rispettare le norme anti-contagio. Sin dall'inizio dell'emergenza, le attività commerciali hanno adottato con efficacia tutte le misure di sicurezza necessarie, mettendo in atto in tempi rapidi protocolli operativi molto stringenti, volti a prevenire i rischi di contagio, a tutela di clienti, collaboratori e fornitori. **I protocolli previsti consentono di gestire in sicurezza l'apertura anche durante i week end, garantendo la gestione degli accessi, dei flussi e della sicurezza dei clienti.**

È dunque **necessario superare al più presto questa situazione, consentendo la riapertura in zona gialla dei centri commerciali nei giorni festivi e prefestivi**, luoghi che possono garantire il rispetto di tutte le misure necessarie a tutelare la salute pubblica.

Il tema delle locazioni commerciali

Dopo la doverosa premessa di carattere generale, per rappresentare il quadro di grave crisi che sta vivendo il settore del commercio, è opportuno ora affrontare in dettaglio il tema delle locazioni commerciali: **i provvedimenti finora varati non hanno affrontato pienamente ed in modo organico il tema degli affitti, limitandosi ad introdurre, limitatamente al 2020, un credito d'imposta per i canoni di locazione relativi ad alcuni mesi dell'anno** (marzo, aprile, maggio, giugno, ottobre, novembre e dicembre).

Va peraltro ricordato come la voce "affitti" rappresenti un costo di primaria rilevanza, per impatto economico, sulle imprese. È dunque necessario **un intervento a più ampio respiro, che agevoli l'incontro tra proprietà immobiliari e locatari del settore del commercio**, per tutelare le parti coinvolte e sostenerle nel superare

l'attuale periodo di crisi, evitando anche la probabile apertura di un immane contenzioso con le proprietà immobiliari.

1) I contenuti della Proposta di legge AC 2763

La proposta di legge 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**" pone l'obiettivo di fronteggiare la crisi derivante dalla pandemia, definendo un percorso condiviso tra proprietari e inquilini di gestione degli effetti pregiudizievoli derivanti dal periodo emergenziale.

In particolare si prevede quanto segue:

- per il 2021 le parti che hanno in esecuzione un contratto di locazione commerciale possono, di comune accordo, **rinegoziarne il canone mensile sottoscrivendo un nuovo contratto presso le camere di commercio. Alla scadenza** del periodo di rinegoziazione, i **rapporti tra le parti troveranno nuovamente fonte di disciplina nell'originario contratto** (e dunque il canone di locazione mensile tornerà ad essere quello originariamente pattuito);
- nel caso di rinegoziazione del contratto, al **locatario** spetta - per ogni mensilità - un **contributo a fondo perduto** per un importo **pari al 25%** del canone di locazione mensile previgente;
- in favore del **locatore** è previsto un **credito di imposta pari al 50%** del canone originario;
- per un periodo di sei mesi è **ridotta la spesa sostenuta per le utenze elettriche connesse in bassa tensione** diverse dagli usi domestici, con riferimento alle voci della bolletta identificate come "trasporto e gestione del contatore" e "oneri generali di sistema";
- qualora il locatario non provveda al pagamento del canone mensile ridotto, si verifica l'automatica decadenza del contratto di locazione rinegoziato e delle agevolazioni per la riduzione degli oneri delle bollette elettriche.

La direzione scelta dalla proposta di legge in esame è dunque quella di **incentivare le parti ad una rinegoziazione volontaria** del contratto di locazione per il periodo di emergenza, lasciando solo temporaneamente "sospeso" il contratto originario. Tale rinegoziazione è supportata da un sistema di incentivi per entrambe le parti, ossia un credito d'imposta a favore del locatario e un contributo a fondo perduto a favore del locatore. Si tratta di un **approccio condivisibile**, in quanto propone un vantaggio ad entrambe le parti contrattuali, senza creare squilibri e discriminazioni tra i diversi soggetti in causa, che inevitabilmente sono portatori di interessi contrastanti.

Per una maggiore efficacia del provvedimento, sarebbe auspicabile:

- **modificare l'ambito temporale delle disposizioni** contenute nella proposta di legge, considerando che ormai siamo a maggio 2021. In particolare, la rinegoziazione del canone di locazione non dovrebbe limitarsi al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2021, ma dovrebbe essere estesa anche a tutto il 2022. Gli effetti dell'attuale crisi, infatti, si protrarranno ancora per un lungo periodo ed è dunque necessario estendere l'efficacia temporale delle misure in commento. Allo stesso modo, la possibilità di cessione del credito d'imposta, prevista all'art. 3, dovrebbe essere estesa a tutto il periodo di vigenza della rinegoziazione dei canoni (l'attuale testo limita invece la possibilità di cessione solo fino al 1° maggio 2021);
- **prevedere la possibilità di rinegoziazione dei contratti anche per altri immobili ad uso commerciale.** L'art. 1 della proposta di legge, infatti, limita la rinegoziazione alle locazioni di immobili rientranti nelle categorie catastali C1 (negozi e botteghe), C3 (laboratori per arti e mestieri) e D2 (alberghi e pensioni). L'attività commerciale, tuttavia, è svolta anche in altre tipologie di immobili che rientrano in diverse categorie catastali. Si pensi innanzitutto agli immobili di **categoria D/8** (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) utilizzati per la vendita al dettaglio nel settore non food, ma anche a quelli rientranti nelle categorie A/10 (Uffici e studi privati) e C/2 (Magazzini e locali di deposito). Sono tutte strutture immobiliari nelle quali è svolta o l'attività commerciale vera e propria oppure un'attività ad essa connessa o strumentale, pertanto, sarebbe opportuno garantirne il medesimo trattamento;
- estendere la riduzione degli oneri delle bollette elettriche **anche alle utenze non domestiche in media tensione**, in quanto le difficoltà economiche e finanziarie a cui sono soggetti gli operatori commerciali, a causa delle restrizioni adottate nell'ultimo anno, prescindono dal requisito dimensionale. Occorre pertanto una tutela più ampia nel sostenimento dei costi legati all'energia elettrica.
- chiarire che il contributo a fondo perduto e il credito d'imposta **non concorrono alla formazione della base imponibile.**

2) Le ulteriori proposte in tema di affitti

Pur apprezzando e condividendo i contenuti e le finalità del provvedimento in commento, occorre rilevare come i tempi di approvazione di una proposta di legge siano inevitabilmente lunghi. **Sono tuttavia necessari interventi in tempi rapidi sul tema degli affitti** anche attraverso la decretazione di urgenza delle prossime settimane. Di seguito si propongono alcune misure in tema di locazioni commerciali che potrebbero essere inserite nei futuri provvedimenti normativi:

- **proroga Bonus affitti per il primo semestre 2021:** come detto, un tema che non è stato ancora affrontato dal legislatore nel 2021 è quello delle **locazioni commerciali**. Si tratta di un costo fisso che le imprese devono sostenere, anche nel caso in cui sia stata disposta la chiusura dell'attività con provvedimenti normativi approvati a livello nazionale o locale. Il perdurare della crisi e delle misure restrittive del Governo, nonché l'incremento del contenzioso tra conduttori e locatori, richiedono necessariamente questo ulteriore intervento, per aiutare le imprese nel sostenimento dei costi fissi, quale risulta essere per sua natura l'affitto per la locazione commerciale che, si ribadisce, rappresenta una spesa obbligata al di là dell'effettivo svolgimento dell'attività.

Si propone dunque di ripristinare anche per quest'anno un adeguato intervento per il sostenimento di questi costi, **estendendo anche al primo semestre del 2021 (gennaio-giugno), il bonus affitti** di cui all'art. 28 del Decreto Rilancio e agli artt. 8 e 8 bis del Decreto Ristori;

- **credito d'imposta a favore del locatore, a condizione che lo stesso conceda al locatario un'equa riduzione del canone:** le disposizioni relative al bonus affitti rischiano di essere inutilizzabili per i locatari che non hanno crediti da compensare o ne hanno in misura limitata. Una valida alternativa pertanto potrebbe essere quella di prevedere **un credito d'imposta direttamente a favore del proprietario** o, più in generale, del soggetto che concede in uso l'immobile, a condizione che lo stesso conceda al locatario una equa riduzione del canone (di almeno il 30 % a fronte di un credito di imposta analogo o superiore).
- **Blocco sfratti per morosità:** non si dovrebbe consentire di procedere con l'esecuzione degli sfratti che siano disposti a seguito del mancato pagamento dei canoni di locazione o affitto d'azienda nel periodo di durata dell'emergenza sanitaria, laddove sia dimostrabile che la morosità è dovuta a causa di forza maggiore (riduzione rilevante del fatturato). Questa misura potrebbe rimanere in vigore per un congruo periodo successivo alla fine dell'emergenza; di converso, andrebbero previste misure compensatorie per i locatori, quali l'esonero dal pagamento dell'IMU e la previsione di un credito di imposta pari ad una percentuale del mancato incasso del canone di locazione.
- **Esclusione responsabilità per inadempimento contrattuale e blocco escussione fidejussioni relative ai contratti per l'uso di immobili commerciali (locazione, affitto ramo di azienda, ecc.):** le difficoltà delle imprese colpite dalla crisi pandemica nel far fronte al pagamento dei canoni relativi all'utilizzo di immobili commerciali, a causa della crisi di liquidità, potrebbe far scattare la responsabilità per inadempimento contrattuale e le eventuali relative garanzie prestate alla sottoscrizione del contratto. Tuttavia, in considerazione dello stato di crisi e dell'eccezionalità delle condizioni che non consentono agli utilizzatori dell'immobile di provvedere temporaneamente all'assolvimento delle obbligazioni assunte, si dovrebbe prevedere, per legge, una presunzione legale che escluda la responsabilità per inadempimento nei confronti dei proprietari degli immobili o dei concedenti, per

comprovata situazione di emergenza. Allo stesso modo si potrebbe prevedere il blocco dell'escussione fideiussoria e delle garanzie per un periodo adeguato; anche in questo caso andrebbero previste misure compensatorie per i locatori, quali l'esonero dal pagamento dell'IMU e la previsione di un credito di imposta pari ad una percentuale del mancato incasso del canone di locazione.

In conclusione: si auspica che il provvedimento in esame possa avere un iter di approvazione rapido, in quanto le misure previste possono avere effetti concreti solo se applicate in questo preciso momento storico. Inoltre, il provvedimento potrebbe realmente costituire un punto di riferimento fondamentale sul tema "affitti" se venisse implementato o integrato con ulteriori misure, come quelle proposte, che eviterebbero il continuo sviluppo di enormi contenziosi nel prosieguo.