



SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

**Audizione di Confedilizia
in relazione alla “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”
(Atto Senato n. 2085)**

Roma, 26 novembre 2015

Confedilizia ritiene di cogliere l'opportunità ad essa offerta dalla Commissione Industria, Commercio e Turismo, in merito alla legge annuale per il mercato e la concorrenza, per richiamare l'attenzione del Senato su una situazione di anacronistico mantenimento, nell'ordinamento italiano, di una normativa fortemente vincolistica e gravemente limitativa dell'attività economica e del buon andamento del mercato, recentemente oggetto di interrogazioni parlamentari sia in sede nazionale sia in sede europea¹.

Ci si riferisce alla disciplina riguardante le locazioni di immobili ad uso diverso dall'abitativo, tuttora regolata – salvo una limitatissima eccezione recentemente introdotta, e di cui si dirà – da una legge risalente a ben 37 anni addietro, la L. 27 luglio 1978, n. 392 (cosiddetta legge sull'equo canone). Una normativa nata in un contesto storico, economico e sociale molto distante da quello attuale, e tesa a rispondere a bisogni che sono radicalmente mutati nel corso degli ultimi decenni. Una normativa, insomma, che già da molti anni risulta fuori dal tempo, per il suo eccesso di vincolismo e per le rigidità che determina in rapporti contrattuali fondamentali per l'esercizio dell'attività economica e di impresa, ma che con l'esplosione della crisi economica ha rivelato con ancora maggiore evidenza la sua assoluta inadeguatezza rispetto alle esigenze degli operatori, in particolare nel settore del piccolo commercio e dell'artigianato.

Il principale problema della legge del 1978 consiste nell'obbligo di stipulare contratti di **durate inderogabilmente stabilite in periodi lunghissimi, nel corso dei quali il canone di locazione deve per legge rimanere immutato** (salvo l'aggiornamento I-stat, per giunta solo al 75%):

- **12 anni** (6+6) per attività industriali, commerciali, artigianali e di interesse turistico, nonché per “agenzie di viaggio e turismo, impianti sportivi e ricreativi, aziende di soggiorno e altri organismi di promozione turistica e simili”;
- **18 anni** (9+9) per pensioni, trattorie, case di cura, stabilimenti balneari, oltre che per attività alberghiere e teatrali.

Con queste regole, in una fase di crisi, è impossibile concordare canoni ridotti rispetto a quelli di mercato, cosa che invece si verificherebbe se la legge consentisse di stipulare **contratti di più breve durata** ovvero di stabilire anticipatamente una **differenziazione dei canoni negli anni**.

¹ Interrogazione 4/10710 Merlo-Borghese del 12.10.2015; Interrogazione E-011200-15 Mosca del 10 agosto 2015.

Non meno nocivi – e del tutto anacronistici rispetto alle attuali dinamiche economiche – sono i vincoli imposti alle parti in materia di aggiornamento del canone, indennità per la perdita dell'avviamento, diritto di prelazione.

La crisi delle piccole attività imprenditoriali è data dalla situazione economica, ma anche – in egual misura – dalla ingessatura del mercato delle locazioni, fortemente nociva per l'avvio, il mantenimento e lo sviluppo delle attività commerciali e artigianali, e maggiormente per quelle di minore consistenza. Ciò, sia in termini di giro d'affari che di dimensioni dei locali utilizzati, caratterizzate da canoni di locazione annui di ridotta entità. In particolare, **la sclerotizzazione del mercato locativo impedisce l'accesso alle attività in questione dei giovani.**

Il Governo attualmente in carica si è espresso formalmente in modo tale da far ritenere di essere perfettamente consapevole della situazione sopra descritta e delle misure che necessitano per migliorarla. In questi termini, infatti, esso si espresse in merito alla normativa in materia di locazioni non abitative in sede di relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, c.d. "Sblocca Italia":

“La disciplina in vigore risale per la gran parte alla originaria legge sull'equo canone (legge n. 392 del 1978) e, nonostante alcuni interventi di riforma, continua a presentare rilevanti elementi di rigidità che non hanno pari nei principali Paesi europei. L'evoluzione del sistema economico ha inoltre portato a constatare come le originarie esigenze di tutela, che vedevano aprioristicamente nel conduttore il «contraente debole», risultino largamente superate.

L'attuale disciplina vincolistica limita la libertà delle parti di regolare liberamente il rapporto, predeterminandolo in molti elementi essenziali (ad esempio vincoli alla durata, ipotesi inderogabili di recesso del conduttore, limitazioni alla possibilità di prevedere liberamente le modalità di revisione del canone, ipotesi inderogabili di prelazione eccetera). Tali rigidità rendono meno appetibili gli investimenti nel mercato italiano rispetto ai mercati esteri e costituiscono un freno allo sviluppo del mercato delle locazioni commerciali e degli immobili ad uso turistico”.

Senonché, tali nette, inequivocabili e – almeno apparentemente – incondizionate parole furono accompagnate da una disposizione (l'articolo di 18 del citato decreto-legge n. 133/2014²) che provvedeva sì a dare alle parti la facoltà di “concordare

² Art. 18 (Liberalizzazione del mercato delle grandi locazioni ad uso non abitativo)

1. All'articolo 79 della legge 27 luglio 1978, n. 392, dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

«In deroga alle disposizioni del primo comma, nei contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, anche se adibiti ad attività alberghiera, per i quali sia pattuito un canone annuo superio-

contrattualmente termini e condizioni in deroga alle disposizioni” della legge n. 392 del 1978, ma limitava tale facoltà ai contratti “per i quali sia pattuito un canone annuo superiore ad euro 150 mila”. Limitazione che, in sede di conversione, il Parlamento ha addirittura ampliato, elevando a 250.000 euro il canone annuo che fa sorgere il presupposto per la derogabilità da parte di locatore e conduttore alla legge sull’equo canone.

L’effetto della disposizione approvata è stato – come appare evidente – quello di consentire a pochissimi soggetti in Italia di liberarsi dai vincoli imposti dalla normativa del ‘78. Con la conseguenza di lasciare sotto il peso della legge sull’equo canone tutte le locazioni riguardanti le piccole e medie attività commerciali e artigianali.

Il parere della Confedilizia è che sia essenziale eliminare – per i nuovi contratti, naturalmente – la limitazione di cui sopra (canoni superiori a 250.000 euro), così determinando l’approvazione di una normativa che consenta, per tutte le locazioni ad uso diverso dall’abitativo, di stipulare – in alternativa facoltativa alla legge n. 392 del 1978 – contratti che, sulla base delle norme del codice civile, permettano alle parti di determinare liberamente i contenuti dei reciproci obblighi.

L’urgenza di un intervento sulla disciplina delle locazioni commerciali è resa ancora più impellente dalla pesante tassazione che gli immobili interessati stanno subendo a partire dal 2012. Per essi, infatti, la quasi triplicazione del carico fiscale locale prodottasi con l’introduzione di IMU e TASI, combinata con la non applicabilità agli immobili non abitativi del regime della cedolare secca, porta ad un livello di imposizione tale da erodere fino all’80% del canone di locazione percepito. Percentuale che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono le spese (di manutenzione, assicurative ecc.) alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte (senza considerare il rischio morosità).

Se non si interverrà al più presto, il numero di negozi sfitti aumenterà e continueranno a perdersi attività economiche e posti di lavoro.

A titolo meramente esemplificativo è opportuno considerare che, nel 2015, in Italia sono state registrate 4.756 *start-up*, con un aumento percentuale dello 0,21 rispetto al 2014. Nel medesimo periodo, in Inghilterra, le *start-up* sono state 47.000, con un incidenza dell’11% sull’economia nazionale. Appare evidente pertanto che diverse

re ad euro 250.000, e che non siano riferiti a locali qualificati di interesse storico a seguito di provvedimento regionale o comunale, è facoltà delle parti concordare contrattualmente termini e condizioni in deroga alle disposizioni della presente legge. I contratti di cui al periodo precedente devono essere provati per iscritto.»
2. *Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi ad ogni effetto le disposizioni previgenti.*

condizioni legislative e di mercato sulle *start-up* conducono ad una crescita economica generale del Paese.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza ha lo scopo “di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”.

Il parere di Confedilizia è che tali, fondamentali propositi debbano spingere Parlamento e Governo ad intervenire nuovamente sulla materia delle locazioni ad uso diverso dall'abitativo, liberando interamente il settore da una normativa che non ha alcuna ragione di esistere in un'economia moderna.

Al minimo – e questa è la proposta di Confedilizia – si chiede di valutare la possibilità di introdurre una disposizione che estenda le possibilità di deroga previste dal decreto-legge “Sblocca Italia”, in via sperimentale per un quadriennio, ai contratti stipulati a decorrere dal 2016 da parte di giovani che intendano procedere all'apertura di nuove attività economiche (commerciali, artigianali ecc.). A tal fine, si propone l'inserimento – nell'ambito del disegno di legge della seguente disposizione.

Norma proposta

Apertura di nuove attività

Per il quadriennio 2016-2019, a titolo sperimentale, le disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, si applicano, qualunque sia il canone di locazione pattuito, ai contratti stipulati da giovani di età non superiore a 35 anni per l'apertura di nuove attività economiche.

IMMOBILE NON ABITATIVO DATO IN AFFITTO

Città: Roma – Aliquota IMU: 10,6 per mille – Aliquota TASI: 0,8 per mille

Caso tipo

Immobile C2 con rendita catastale di 1.000 euro

Canone annuo: 12.000 euro

Scaglione di reddito	IRPEF*	Addizionale regionale IRPEF*	Addizionale comunale IRPEF*	IMU	TASI	Imposte registro e bollo	Totale
Fino a 15.000 euro	2.622 euro (aliquota 23%)	197 euro (aliquota 1,73%)	103 euro (aliquota 0,9%)	1.781 euro	107 euro	136 euro	4.946 euro
Oltre 15.000 euro e fino a 28.000 euro	3.078 euro (aliquota 27%)	197 euro (aliquota 1,73%)	103 euro (aliquota 0,9%)	1.781 euro	107 euro	136 euro	5.402 euro
Oltre 28.000 euro e fino a 55.000 euro	4.332 euro (aliquota 38%)	266 euro (aliquota 2,33%)	103 euro (aliquota 0,9%)	1.781 euro	107 euro	136 euro	6.725 euro
Oltre 55.000 euro e fino a 75.000 euro	4.674 euro (aliquota 41%)	266 euro (aliquota 2,33%)	103 euro (aliquota 0,9%)	1.781 euro	107 euro	136 euro	7.067 euro
Oltre 75.000 euro	4.902 euro (aliquota 43%)	266 euro (aliquota 2,33%)	103 euro (aliquota 0,9%)	1.781 euro	107 euro	136 euro	7.295 euro

**Imposta relativa solo all'immobile in questione*

Caso concreto

Roma, Via degli Zingari 39 – Foglio 493, Particella 261, Sub 5 e 23

Immobili C1 e C2 (negoziario e sottonegoziario), con rendite catastali pari a 2.685,58 euro e 1.142,04 euro

Canone annuo complessivo: 11.709,24 euro

Scaglione di reddito	IRPEF*	Addizionale regionale IRPEF*	Addizionale comunale IRPEF*	IMU	TASI	Imposte registro e di bollo	Totale
Oltre 75.000 euro	4.783 euro (aliquota 43%)	259 euro (aliquota 2,33%)	100 euro (aliquota 0,9%)	3.678 euro	222 euro	133 euro	9.175 euro (78,35%)

**Imposta relativa solo all'immobile in questione*

Le tabelle illustrano il peso dell'imposizione fiscale a carico dei proprietari che danno in locazione un immobile non abitativo (negoziario, ufficio ecc.). I numeri mostrano con chiarezza come le imposte, statali e locali (ben sette), raggiungano un livello tale da erodere – come accade nel caso di un immobile di Roma di cui si forniscono tutti gli estremi, verificabili – fino all'80% del canone di locazione. Percentuale che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono le spese (di manutenzione, assicurative ecc.) alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte (senza considerare il rischio morosità). Tale spropositato livello di tassazione è dovuto, a livello locale, all'introduzione dell'IMU e della TASI, e, a livello statale – non essendo applicabile la cedolare secca – a una imposizione IRPEF che di fatto colpisce persino le spese, essendo queste considerate – come deduzione fiscale – nella irrisoria misura forfettaria del 5% a partire dal 2013 (rispetto alla quota del 15%, frutto di una precedente diminuzione dell'originaria misura del 25%).

Fonte: CONFEDILIZIA