



**CAMERA DEI DEPUTATI**

**COMMISSIONI RIUNITE  
FINANZE E ATTIVITA' PRODUTTIVE**

**Audizione di Confedilizia  
in relazione alla "Legge annuale per il mercato e la concorrenza"  
(A.C. 3012)**

**Roma, 8 giugno 2015**

La Confedilizia ritiene di cogliere l'opportunità ad essa offerta dalle Commissioni Finanze e Attività produttive della Camera dei Deputati, in merito al disegno di legge annuale sulla concorrenza, per richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo su una situazione di anacronistico mantenimento, nell'ordinamento italiano, di una normativa fortemente vincolistica e gravemente limitativa dell'attività economica.

Ci si riferisce alla disciplina riguardante le locazioni di immobili ad uso diverso dall'abitativo, tuttora regolata – salvo una limitatissima eccezione 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 distante anni luce 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 maggiore problema scaturente dalla 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 Istat):

- 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.

L'ingessatura delle locazioni non abitative è data, in gran parte, da tale lunga durata imposta dalla legge. Nella situazione attuale, le attività piccolo-imprenditoriali non sono in grado di corrispondere ai locatori canoni rapportati alle imposte ed alla lunga durata. Nello stesso tempo, per i locatori è impossibile accedere a canoni ridotti rispetto a quelli reputati di mercato in una situazione normale, cosa che invece si verificherebbe se la legge desse la possibilità di concordare contratti di più breve durata.

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, grandemente 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, atteso che l'occupazione degli immobili strumentali da parte di conduttori in possesso di vecchi contratti ostacola il ricambio generazionale.

Il Governo attualmente in carica appare 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. 133/2014) che provvedeva sì a dare alle parti la facoltà di “concordare con-

trattualmente 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 1978. 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 la limitazione di cui sopra, così determinando l’approvazione di una normativa, stimolatrice della concorrenza, 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, consentano alle parti di determinare liberamente i contenuti dei reciproci obblighi.

Tale normativa non contrasterebbe con le attività in corso, atteso che essa potrebbe applicarsi ai soli nuovi contratti.

Inoltre, è da evidenziarsi che nei contratti di locazione ad uso diverso dall’abitativo nell’attuale situazione sia la parte locatrice che la parte conduttrice sono entrambe da considerarsi parti deboli rispetto al terzo contraente (il Fisco).

L’urgenza di un intervento sulla disciplina delle locazioni commerciali è resa, infatti, 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).

La prospettiva che si presenta, qualora non si intervenga né in sede civilistica né in sede fiscale, è inesorabile: aumento costante del numero di negozi sfitti, progressivo decadimento del tessuto urbano, perdita di attività economiche e di posti di lavoro.

Il disegno di legge del Governo n. 3012 intende dare attuazione all'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, che prevede l'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza "al fine 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 della 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.

## 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	<b>4.946 euro</b>
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	<b>5.402 euro</b>
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	<b>6.725 euro</b>
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	<b>7.067 euro</b>
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	<b>7.295 euro</b>

*\*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	<b>9.175 euro (78,35%)</b>

*\*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