

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

e

5^a (Programmazione economica, bilancio)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi (A.S. 452)

Audizione di Confedilizia

Roma, 16 gennaio 2023

LA DISPOSIZIONE CHE PROROGA ANCHE PER IL 2023 IL DIVIETO DI AGGIORNAMENTO DEI CANONI PER LE LOCAZIONI PASSIVE DEGLI ENTI PUBBLICI

La norma

Il 4° comma dell'art. 3 del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (*“Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”*) dispone che *“All'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico e di riduzione dei costi per locazioni passive, le parole: «2021 e 2022» sono sostituite dalle seguenti «2021, 2022 e 2023»”*.

L'art. 3 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (*“disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”*) detta alcune norme concernenti le locazioni stipulate dallo Stato e dagli altri enti pubblici quali conduttori: in particolare il 1° comma dell'articolo prevede che *“in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali”*.

La norma è stata mantenuta in vita con le previsioni dei decreti “Milleproroghe” intervenuti negli anni successivi al 2012 fino all'anno 2022.

L'odierno decreto-legge “Milleproroghe” determina dunque – con la previsione ricordata – la protrazione anche per l'anno 2023 del divieto di aggiornamento dei canoni per le locazioni che vedano quali conduttori lo Stato e gli altri enti pubblici individuati dalla norma anzidetta.

Significato e portata della norma

La norma oggetto della proroga prevede dunque che (per un certo numero di anni che vengono così a comprendere anche l'anno 2023) non si applichi l'*“aggiornamento relativo alla variazione degli indici Istat previsto dalla normativa vigente”*.

Quale è il significato della previsione?

Ancorché l'espressione letterale usata (*“l'aggiornamento... previsto dalla normativa vigente”*) sia in qualche modo equivoca, **pare certo che la norma concerna l'aggiornamento del canone che sia previsto dalle parti del contratto di locazione secondo quanto dispone l'art. 32 della l. n. 392/1978** (la norma che prevede che *“Le parti posso-*

no convenire che il canone di locazione sia aggiornato annualmente su richiesta del locatore per eventuali variazioni del potere di acquisto della lira. Le variazioni in aumento, per i contratti stipulati per durata non superiore a quella di cui all'art. 27, non possono essere superiori al 75 per cento di quelle, accertate dall'Istat, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati").

Si noti che la norma – così come formulata – **non impone l'aggiornamento ma si limita a consentire che le parti lo stabiliscano** (peraltro in misura – pari al massimo al 75% – comunque ridotta rispetto all'effettiva variazione del costo della vita).

L'art. 32 è destinato a trovare applicazione nei confronti di tutte le locazioni di immobili destinati ad uso non abitativo, anche nei confronti delle locazioni di cui all'art. 42 della legge n. 392/1978 (norma che riguarda le locazioni stipulate “*dallo Stato o da altri enti pubblici territoriali in qualità di conduttori*”).

Da segnalare che la norma che inibisce l'aggiornamento del canone è destinata a trovare applicazione non solo nei confronti dei contratti stipulati con i conduttori individuati dalla norma stessa che fossero già in corso alla data di entrata in vigore del decreto del 2012 ma anche nei confronti di tutti i contratti che venissero stipulati con i conduttori della natura indicata anche successivamente a tale data.

Il sacrificio della posizione del locatore in conseguenza del divieto dell'aggiornamento del canone viene ad avere oggi – a seguito del suo mantenimento per ben dodici anni – **un peso davvero considerevole**: sulla base dei dati pubblicati dall'Istat la percentuale di aumento degli indici del costo della vita per le famiglie di operai ed impiegati nel periodo compreso tra gennaio 2012 e novembre 2022 (mese, questo, al quale si riferisce l'ultimo dato al momento noto) è risultata infatti del **20,9%**.

Da notare che tale percentuale di recente è aumentata in misura rilevante: proprio nell'ultimo anno l'aumento è risultato assai più elevato che negli anni precedenti superando nel periodo novembre 2021 - novembre 2022 la soglia dell'11%.

Le osservazioni critiche della Confedilizia

La Confedilizia – che rappresenta e tutela i proprietari di immobili – deve formulare una serie di osservazioni che conducono ad un giudizio profondamente negativo della disposizione di proroga.

1. La prima considerazione da farsi prende le mosse dal significato e dalla finalità dell'operazione di “aggiornamento” del canone.

L'aggiornamento del canone (concetto che – si osserva tra parentesi – non comprende né le ipotesi di fissazione dei canoni in misura differenziata e crescente nel corso della locazione né le ipotesi di fissazione di aumenti del canone durante il corso del contratto) è una misura volta al mantenimento dell'equilibrio nel rapporto tra le prestazioni che le parti avevano fissato al momento della stipulazione del contratto. In giurisprudenza si è sempre affermato che l'aggiornamento del canone è quel meccanismo «*che, con costante precisione terminologica, il legislatore utilizza per individuare il fenomeno del mantenimento (almeno tendenziale) del valore reale della prestazione del conduttore – incidente sull'equili-*

brio del sinallagma – nonostante la variabilità della sua espressione monetaria in dipendenza della flessione nel tempo del potere di acquisto della lira» (Cass. 10 novembre 2016 n. 22909).

Ciò significa che con l'applicazione dell'aggiornamento non viene modificato il rapporto tra le prestazioni ma viene invece – all'opposto – mantenuto il rapporto in questione.

È l'esclusione dell'applicazione dell'aggiornamento che rende squilibrato il rapporto tra le prestazioni delle parti ed allontana il contenuto economico del contratto da ciò che le parti avevano originariamente pattuito.

Il divieto di aggiornamento del canone è destinato dunque a creare una situazione di squilibrio – peraltro sempre crescente – nel contratto di locazione.

Il che contrasta con i principi di fondo del nostro ordinamento civilistico (principi che invece nel caso, devono trovare piena applicazione, dal momento che nei rapporti di locazione in questione lo Stato e gli altri enti pubblici indicati intervengono *iure privatorum*).

Ciò appare tanto più grave in quanto, secondo ciò che prevede la disciplina delle locazioni, l'aggiornamento del canone non è affatto imposto dalla legge, limitandosi l'art. 32 della legge n. 392 a consentire alle parti di concordare l'aggiornabilità del canone (comunque imponendone la legge una misura ridotta): **la previsione dell'inibizione dell'aggiornamento del canone viene dunque a contraddire quanto entrambe le parti (anche il conduttore ente pubblico) avevano pattuito** ed a modificare le "regole del gioco" durante il suo svolgimento.

Da notare – per completare l'osservazione – come il blocco disposto dalla norma della cui proroga si tratta contrasti anche con le affermazioni e gli argomenti recentemente emersi circa gli effetti sui contratti di locazione delle "sopravvenienze" derivate dall'emergenza da pandemia da Covid-19: argomenti che hanno condotto grande parte della giurisprudenza e della dottrina ad affermare in via generale, in ipotesi di sopravvenienza di fatti o vicende nuove, la necessità del mantenimento, attraverso l'applicazione di strumenti pur differenziati o attraverso il percorso di strade pur diverse a seconda delle diverse opinioni, dell'equilibrio tra le prestazioni originariamente pattuite dalle parti del contratto di locazione. Il blocco dell'aggiornamento del canone previsto dalla norma in esame va proprio nella direzione opposta.

2. Altro rilievo critico deve farsi alla luce del fatto che la disposizione in esame concerne solo alcune locazioni e dunque solo alcuni locatori.

Si noti che il blocco in esame – blocco che oggi presenta il rilievo considerevole che si è segnalato – riguarda solamente i locatori degli immobili concessi in locazione allo Stato ed agli enti pubblici indicati dalla norma.

Viene così ad aversi una ingiusta penalizzazione per tali locatori, penalizzazione che non riguarda tutti gli altri locatori di immobili ad uso diverso.

Tale differenziazione di trattamento non può certo essere giustificata dalla finalità di venire incontro alle necessità dei soggetti pubblici conduttori: è chiaro, infatti, che ove si trattasse di soddisfare un'esigenza di carattere pubblico la strada da seguire non potrebbe certo essere quella della penalizzazione solo di alcuni ma dovrebbe essere invece quella del sacri-

ficio e della contribuzione da parte della generalità dei cittadini secondo i criteri di proporzionalità rispetto alle possibilità di ciascuno fissati dalla Costituzione.

3. Va poi notato come il divieto di aggiornamento del canone protratto per molti anni abbia dato luogo (e nel futuro certamente potrà dare luogo in misura ancora più rilevante) ad effetti di pregiudizio – sul piano della sostanza – anche per gli stessi conduttori interessati dalla disposizione.

Ciò, da un lato perché la situazione determinata dalla norma (la quale progressivamente riduce sul piano del valore sostanziale il canone della locazione) ha avuto – ed avrà necessariamente nel futuro – l'effetto di **indurre i locatori a disdettare i contratti alla scadenza** al fine di porre termine appena possibile alla soggezione a tale ingiusta condizione loro imposta dalla norma. Dall'altro lato, perché il fatto che per molti anni sia stato disposto il divieto di aggiornamento – ed il fatto che questo divieto perduri e che non si sappia quando nel futuro cesserà – ha avuto (ed avrà nel futuro) l'effetto di carattere generale di **dissuadere i proprietari dal locare i propri immobili agli enti pubblici**: ulteriore aspetto negativo, dunque, per gli enti pubblici che cerchino di reperire immobili in locazione. Sono aspetti – quelli ora segnalati – che fanno comprendere la miopia della scelta adottata con la disposizione che stiamo esaminando.

4. Va poi notato come sul piano della ragionevolezza appaia davvero incongruente il richiamo alla affermata “considerazione dell'eccezionalità della situazione economica”, elemento che nelle premesse della norma viene appunto indicato quale giustificazione di una misura che viene però mantenuta (peraltro con modalità sempre invariate) addirittura da dodici anni, creando un progressivo e crescente squilibrio nel rapporto tra le parti del contratto di locazione.

È evidente l'inconsistenza di un richiamo – mantenuto senza alcuna modificazione – a ragioni che riguardavano un'epoca lontanissima non solo nel tempo ma anche nella sostanza della realtà economica e sociale.

Da segnalare come anche recentemente – con la sentenza n. 213 dell'11 novembre 2021 – la Corte Costituzionale – esaminando la normativa che ha prorogato la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti rilascio degli immobili in pendenza dell'emergenza da Covid-19 – abbia sottolineato **la necessità – per la conformità delle norme alla Costituzione, ed in particolare all'art. 3 Cost. – del progressivo adattamento delle misure (anche in quel caso, di sacrificio della posizione del locatore) atte a porre rimedio alle situazioni derivate dall'emergenza.** Al proposito la Corte ha notato (l'affermazione è l'elemento chiave per la soluzione della questione esaminata) che *“la significativa estensione temporale dell'emergenza rendeva... necessario il progressivo adattamento delle misure apprestate per fronteggiarla, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto a tale situazione”*.

È appunto il progressivo adattamento delle previsioni in tema di sospensione (in quel caso, di sospensione dell'esecuzione degli sfratti) che sarebbe stato assolutamente necessario – secondo la Corte – per rendere legittima la disciplina esaminata. Tale adattamento – è stato affermato – avrebbe dovuto operarsi sulla base della considerazione dell'evolversi della situazione

dell'epidemia e della proporzionalità tra le misure volte alla sospensione e la situazione sulla quale queste erano destinate ad intervenire.

Orbene: queste considerazioni fanno dubitare della legittimità della proroga ulteriore della disposizione di inapplicabilità dell'aggiornamento del canone, che è mantenuta in modo assolutamente identico – riprodotta senza alcuna modificazione e senza alcun affinamento – addirittura da dodici anni!

Si chiede pertanto che in sede di conversione del decreto-legge n. 198 venga espunta la disposizione di proroga contenuta nel 4° comma dell'art. 3 del decreto.

CONFEDERAZIONE ITALIANA PROPRIETÀ EDILIZIA

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tel. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tel. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tel. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it – www.confedilizia.eu