



SENATO DELLA REPUBBLICA

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021
(A.S. 2469)**

Marzo 2022

Il settore immobiliare – composto di famiglie, di professionisti e di imprese – sta pagando le conseguenze della pandemia e della guerra in un contesto già difficile, caratterizzato da una tassazione patrimoniale soffocante, da una continua discesa del valore di investimenti e risparmi e da una crisi che coinvolge tutti gli operatori del comparto e del suo indotto, con riflessi anche sui consumi.

Il Governo è intervenuto per affrontare l'emergenza. Adesso è necessario varare misure stabili, coraggiose e incisive per il rilancio dell'economia. Occorre liberare energie, stimolare attività, rimuovere i vincoli fiscali e regolatori che scoraggiano l'iniziativa. Solo seguendo questa direzione l'Italia potrà superare un momento indubbiamente difficile e al contempo affrontare le sue tare più risalenti, che da troppo tempo ne impediscono lo sviluppo.

Di seguito si indicano alcuni possibili interventi.

SEMPLIFICAZIONE LOCAZIONI COMMERCIALI

Confedilizia ritiene di cogliere l'opportunità offerta dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza per richiamare l'attenzione 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.

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 più di 40 anni fa, 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 durata inderogabilmente stabilite in periodi lunghissimi, nel corso dei quali il canone di locazione deve per legge rimanere immutato (salvo l'aggiornamento Istat, 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, risulta estremamente difficile 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.

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 particolare che stiamo vivendo, ma anche – in egual misura – dalla ingessatura del mercato delle locazioni, fortemente dannosa 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.

L'unico recente intervento di liberalizzazione che si è avuto in materia si ritrova in una disposizione (l'articolo di 18 del decreto-legge n. 133/2014) che ha provveduto sì a dare alle parti la facoltà di “concordare contrattualmente termini e condizioni in deroga alle disposizioni” della legge n. 392 del 1978, ma limitando tale facoltà ai contratti “per i quali sia pattuito un canone annuo superiore ad euro 250 mila”.

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.

Del resto, 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 2022 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 2022-2026, 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.

CEDOLARE SECCA SUGLI AFFITTI COMMERCIALI ED ELIMINAZIONE DELLA TASSAZIONE SUI CANONI NON PERCEPITI

Assieme alle semplificazioni di cui al punto che precede, le ulteriori misure che possono contribuire al rilancio delle locazioni commerciali sono senz'altro costituite dalla cedolare secca e dall'eliminazione della tassazione sui canoni di locazione non percepiti.

In ordine al primo punto, si ricorda che con la manovra per il 2019 è stato avviato un sistema di tassazione sostitutiva dei redditi da locazione di immobili ad uso diverso dall'abitativo, attraverso l'introduzione di una cedolare secca per i soli contratti stipulati nel 2019 aventi ad oggetto unità immobiliari classificate nella categoria catastale C/1, di superficie fino a 600 metri quadrati. Al minimo, per rianimare un settore già in crisi prima della pandemia, occorrerebbe, dunque, riproporre quella misura. Un intervento, auspicabilmente, più incisivo dovrebbe però riguardare tutti gli affitti non abitativi.

In merito al secondo punto, considerato il momento di difficoltà per molte attività commerciali per effetto della pandemia, con conseguenti rischi di mancati pagamenti dei canoni di locazione, è evidente l'assurdità di una norma che sottopone a tassazione anche i canoni non percepiti dai proprietari-locatori. Occorre quindi rimuoverla, adeguando la normativa sugli affitti commerciali a quella sugli affitti abitativi.

INCOMPATIBILITÀ TRA PROFESSIONI

La legge annuale per il mercato e la concorrenza ha il dichiarato scopo, come già in precedenza ricordato, 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". In questa prospettiva appare fuori contesto, quindi, l'introduzione – operata attraverso l'art. 4, comma 2, legge 23 dicembre 2021, n. 238 (cd. Legge europea 2019-2020) – nell'ambito dell'art. 5, comma 3, della L. n. 39/1989, di una norma che ha previsto l'incompatibilità tra l'attività di mediazione e la qualità di dipendente o collaboratore di imprese esercenti i servizi finanziari di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 59/210 (tra cui quelli di mediazione creditizia).

Si tratta di un divieto che impedisce in forma indiscriminata la possibilità per gli agenti immobiliari di svolgere l'attività di collaboratore di un mediatore creditizio.

Senonché una previsione siffatta non risulta affatto proporzionata e funzionale a salvaguardare un prevalente interesse pubblico di imparzialità ed indipendenza; interesse che si assumerebbe minato da una presunzione di conflitto di interessi ravvisabile in capo agli

agenti immobiliari, per il solo fatto di essere intermediari immobiliari oltretutto collaboratori di un intermediario del credito.

Sul punto la Corte di Giustizia europea (con la pronuncia n. 384 del 27.02.2020) ha precisato, infatti, che gli Stati dell'Unione europea non possono limitare la possibilità dei prestatori di servizi di fornire attività multidisciplinari, se non per motivi di interesse pubblico prevalente e limitatamente a quanto necessario per assicurare l'imparzialità e l'indipendenza delle professioni regolamentate. Nel caso in questione, non appare configurabile *a priori* una posizione di permanente conflitto di interessi in capo ai mediatori immobiliari che siano abilitati anche allo svolgimento delle funzioni di collaboratore di un mediatore creditizio ai sensi dell'art. 128-*nonies* del TUB.

Invero, tanto nell'uno quanto nell'altro caso l'agente immobiliare rimane autonomo, indipendente e imparziale (secondo il canone generale dell'art. 1754 c.c.) sia rispetto alle banche ai fini dello svolgimento delle funzioni di collaboratore di un mediatore creditizio nei limiti consentiti dall'art. 128-*octies* del TUB, sia rispetto al proprietario dell'immobile ai fini dello svolgimento della mediazione immobiliare nel rispetto delle incompatibilità attualmente previste dalla legge n. 39/1989.

RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE

Si propone l'introduzione nell'ordinamento giuridico, quale principio fondamentale (previsto dal dettato costituzionale) per la disciplina dell'attività edilizia, dell'obbligo per gli enti locali interessati di differenziare in modo rilevante e comunque adeguato i contributi commisurati all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione relativi rispettivamente, da una parte al recupero ed alla ristrutturazione del patrimonio edilizio, e dall'altra alle nuove costruzioni, così da avviare un virtuoso programma di utilizzo degli immobili esistenti e di bloccare l'ulteriore spreco di terreno libero.

IMMOBILI PER I GIOVANI AFFRANCATI DALL'IMU

Si suggerisce l'introduzione nell'ordinamento giuridico di una disposizione che consenta ai Comuni l'affrancamento di un immobile o terreno edificabile dall'Imu tramite il pagamento di un numero di annualità dell'imposta che ciascun ente può determinare – anche relativamente alle modalità – secondo le proprie esigenze e autonome valutazioni. Il bene affrancato dall'Imu mediante un versamento da effettuarsi una *tantum* acquisirebbe un più rilevante valore di mercato e – trasferito dai genitori ai figli – potrebbe consentire agli stessi l'apertura facilitata di nuove attività o la costruzione di opifici per queste ultime. A loro volta i Comuni potrebbero aver interesse a un introito immediato e rilevante di forti somme, da destinare per esempio ad investimenti o anche per risanare il bilancio, e quindi vedere con favore l'affrancamento dall'Imu, fra l'altro liberandosi così dalle incombenze burocratiche (con relativi costi) legate all'imposizione, e anche dal possibile contenzioso.

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

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

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

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

www.confedilizia.it – www.confedilizia.eu