



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

Proposta di legge

"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"  
(2763)

Camera dei Deputati  
Commissione X Attività produttive

10 maggio 2021

## PREMESSA

La situazione di emergenza connessa alla diffusione del COVID-19 ha messo in evidenza quanto il tema della gestione degli *asset* immobiliari sia centrale per lo svolgimento dell'attività economica e d'impresa, dal commercio al dettaglio, alla cultura, al settore dell'ospitalità sino al mondo degli uffici.

Come noto, **l'impatto sul mercato immobiliare italiano della crisi legata alla pandemia è stato e continua ad essere estremamente severo**; basti pensare alle conseguenze che la limitazione agli spostamenti e le altre restrizioni adottate ai fini del contenimento del COVID-19 stanno avendo sui settori del commercio e del turismo, oltre che sul comparto degli uffici. Premesso che la tutela della salute pubblica rimane la priorità, dopo oltre un anno dall'istituzione dello stato di emergenza, le attività economiche italiane si trovano ancor di più in una profondissima crisi, che continua ad aggravarsi di settimana in settimana.

Come Assoimmobiliare riteniamo che nel corso del 2020 il Legislatore abbia introdotto alcune misure particolarmente utili, come il credito d'imposta per gli affitti dedicato ad una serie di categorie, misura che ha ricevuto l'apprezzamento delle imprese e ha dimostrato di essere efficace, per quanto riteniamo sia opportuno introdurre alcuni correttivi e dei miglioramenti per rendere tale misura ancora più incisiva. *In primis*, **il suo riconoscimento indipendentemente dalle dimensioni del giro di affari del beneficiario**, a condizione che questi abbia registrato una riduzione significativa del proprio fatturato a causa della pandemia, al fine di dare un ampio supporto a tutte le categorie di operatori economici.

Siamo, quindi, molto stupiti dalla circostanza che siffatta previsione sia venuta meno nel testo del DL Sostegni e auspichiamo, fortemente, che le anticipazioni rispetto al DL Sostegni-*bis* che prevedono la reintroduzione di questa misura per i primi mesi del 2021 siano effettivamente confermate nella versione definitiva, auspicabilmente incorporando anche le modifiche sopra indicate.

Come noto, infatti, quello dei rapporti tra proprietari immobiliari e i conduttori titolari delle attività che si svolgono in tali immobili è un tema che va gestito con la massima delicatezza e vi è assoluta necessità che le Istituzioni facciano quanto in loro potere per mantenere la stabilità di una componente così importante del tessuto produttivo e sociale del Paese.

A questo proposito, desideriamo sottolineare che i proprietari, da parte loro, **sono venuti incontro alle esigenze dei gestori delle attività economiche condotte all'interno delle unità immobiliari** sin dall'inizio della crisi pandemica e **stanno proseguendo, per quanto nella loro disponibilità, a mitigare gli impatti delle conseguenze che la crisi sta infliggendo** a tali gestori. In questo senso, lo strumento del credito di imposta sugli affitti si è rivelato molto utile, in quanto ha comportato un supporto di carattere generale ai conduttori e, in via complementare attraverso la libera contrattazione, ha consentito ai proprietari di intervenire in maniera selettiva, ossia laddove ciò si palesasse come realmente necessario, modulando il supporto fornito ai conduttori in funzione dell'effettiva situazione economica e delle concrete necessità di questi ultimi. Esempi puntuali di questa collaborazione tra conduttori e locatori sono riscontrabili in molti settori, da quello del *retail* e dei centri commerciali a quello turistico-ricettivo, dove si è cercato di dare una risposta alle istanze degli operatori economici che, a fronte delle difficoltà derivanti dalle chiusure imposte dalla pandemia, hanno comunque dovuto

procurarsi le risorse necessarie a coprire i loro costi fissi, tra i quali quelli connessi agli affitti. Fermo quanto appena sottolineato, non possiamo peraltro pensare che le risorse dei proprietari siano infinite e che il contributo sinora offerto possa continuare ad essere richiesto oltre i limiti delle loro possibilità.

## OSSERVAZIONI SULLA PROPOSTA DI LEGGE

Come detto, i proprietari di immobili con diversa destinazione d'uso sono già venuti incontro agli affittuari, nell'ottica di una collaborazione tra operatori in maniera selettiva, di cui come Associazione ci sentiamo fieri.

Ciò premesso, non possiamo, tuttavia, essere d'accordo con le previsioni del disegno di legge oggetto di questa audizione, che intende proporre **un modello legale prestabilito "a monte" di composizione delle esigenze di proprietari e conduttori**, attraverso l'introduzione di uno schema fisso ovvero sia che comporta:

- la riduzione del 50% dei canoni di locazione per un periodo di 12 mesi;
- il riconoscimento da parte dello Stato di un credito d'imposta di pari importo al proprietario;
- la corresponsione di un ulteriore contributo a fondo perduto del 25% al conduttore.

Tale intervento rischia di diventare un'agevolazione "a pioggia" e senza controllo in quanto non tiene conto in modo appropriato di elementi chiave quali la diversa tipologia delle attività prestate negli immobili, della misura in cui le limitazioni imposte per il contenimento della pandemia abbiano effettivamente inciso sui volumi di fatturato dei conduttori, né delle specificità proprie di talune categorie di proprietari immobiliari, come si dirà anche di seguito.

Questa norma, infatti, pur **non dovendo essere letta come idonea a introdurre un obbligo tassativo di rinegoziazione** nei termini da essa indicati, **condizionerebbe notevolmente la possibilità per le parti del contratto di identificare le soluzioni su misura di volta in volta più idonee** per entrambe e reciprocamente sostenibili nell'ambito delle esigenze economico-finanziarie di ciascuna di esse.

Riteniamo, poi, che l'introduzione di un'ulteriore forma di intervento dello Stato nell'ambito dei rapporti tra conduttori e locatari, ipotesi che si concretizzerebbe nel caso di approvazione di questo disegno di legge, porrebbe concreti dubbi di legittimità laddove si paleserebbe come **un'ingerenza dello Stato nella sfera dei rapporti tra privati**, che potrebbe costituire un ulteriore elemento di instabilità per il sistema e sarebbe altresì foriero di un incremento dei contenziosi (non ricorrendo nella norma quegli elementi di certezza essenziali ai fini della sua concreta applicazione, cui si è avuto sopra riguardo), in decisa controtendenza rispetto ai positivi risultati che si sono ad oggi potuti apprezzare in virtù della sopra richiamata collaborazione tra operatori. Non solo, si rischierebbe inoltre, dietro l'agevolazione e il contributo a fondo perduto, di dare luogo ad una lievitazione dei canoni sul mercato, strumentale all'ottenimento del beneficio fiscale.

Come Assoimmobiliare, pertanto, riteniamo che la proposta di cui al presente disegno di legge non solo non sia utile al raggiungimento dello scopo che si prefigge, ma che addirittura rischierebbe di

creare delle distorsioni nel mercato ulteriori rispetto a quelle attuali. Riterremmo invece più utile **riproporre il credito di imposta sugli affitti a favore del conduttore** nella forma già sperimentata e di lasciare alle parti la libertà di individuare gli schemi e le modalità di accordo ritenute adeguate nelle singole circostanze, consentendo ai proprietari di intervenire a favore del locatario, se necessario, in maniera complementare rispetto a quanto già riconosciuto dallo Stato e sulla base di strumenti, appunto, atti a contemperare le istanze economico-finanziarie proprie di ciascuna di parte. Si pensi, per esempio, alle forme di mutuo soddisfacimento degli interessi che sono state concretamente adottate dalle parti nelle prassi operative di questi mesi (*free rent* transitori - con correlati azzeramenti o abbattimenti dei canoni in essere anche in misura più rilevante rispetto a quanto previsto dalla proposta in argomento, proprio perché tale forma di beneficio era riferibile a categorie di conduttori interessati dal fermo assoluto delle loro attività - a fronte di allungamenti delle durate contrattuali o di scalettature dei canoni in funzione della ripresa dei volumi di attività) e che invece verrebbero sostanzialmente precluse o comunque fortemente minate alla radice nelle modalità di loro declinazione.

Una seconda importantissima criticità, cui si è sopra accennato, deriva, poi, dal fatto che, in via generale, per i proprietari immobiliari l'impostazione proposta comporta nella sostanza che, a fronte di un **comportamento "predefinito" cui consegue una perdita certa e immediata** (*i.e.* la riduzione del canone di locazione a favore del conduttore), **il ristoro offerto abbia carattere eventuale e nel migliore dei casi comunque differito** (*i.e.* l'utilizzo del credito di imposta presuppone in primo luogo la capienza di imposta dovuta oppure la sussistenza delle condizioni per la fruizione nelle forme alternative e, oltre a risultare dunque eventuale, ha comunque una manifestazione monetaria che è differita al momento di effettivo utilizzo). Ciò premesso, il contributo porterebbe, inoltre, un elemento di pesante penalizzazione per quelle **categorie di proprietari immobiliari di matrice istituzionale** – quali i Fondi comuni di investimento e le Sicaf immobiliari o le Società di investimento immobiliare quotate (Siiq) – che, in virtù del regime fiscale loro applicabile per precisa scelta legislativa, non sono soggetti alle imposte sul reddito "in proprio", in quanto l'onere tributario è traslato in capo ai soci o ai quotisti partecipanti, che vengono tassati in via personale in sede di realizzo o di distribuzione dei proventi obbligatoria per legge o per regolamento.

Non solo, l'adozione dello **split-payment sui contratti di locazione** vanifica anche la possibilità per detti soggetti di compensare il credito di imposta che si genera con l'IVA. Tali categorie di proprietari immobiliari, che rappresentano ad oggi una delle principali fonti di stimolo del mercato immobiliare e del relativo indotto produttivo, sarebbero dunque fortemente penalizzati dal fatto di essere **impossibilitati a compensare il credito con le imposte sui redditi** e, dunque, si vedrebbero preclusa in via generale la possibilità di recuperare in via immediata la perdita derivante dalla riduzione dei canoni di locazione, con una conseguente penalizzazione che non risulterebbe certo ristorabile facendo riferimento alle forme alternative di eventuale - e comunque differito - utilizzo del credito di imposta. Anche la **cessione del credito d'imposta** (utilizzabile nell'anno in corso) non sembra risolvere tale aspetto, in quanto, da un lato, gli intermediari finanziari applicano dei forti sconti sul mercato ai crediti e, dall'altro lato, anche i pagamenti non sono immediati e con le numerose agevolazioni che consentono la cessione di crediti a questi soggetti si rischia la saturazione di mercato.

Conseguentemente, l'unica possibilità certa di utilizzo di questi crediti d'imposta **sarebbe rappresentata dai versamenti IMU, ma i tempi di recupero risulterebbero particolarmente lunghi e** in alcuni casi **incompatibili** con le stesse durate di questi veicoli di investimento, con un forte impatto sui rendimenti, aggiuntivo rispetto a quello causato dalla crisi pandemica. La mancata possibilità di compensare questi contributi con pagamenti diversi da quelli relativi alle imposte sul reddito renderebbe, inoltre, **impossibile per questi soggetti procedere alla cessione a terzi di tali crediti**, vanificando così la concessione del contributo previsto dal disegno di legge.

Come indicazione, si stima che ad oggi più del 20% delle strutture turistico-ricettive siano possedute da Fondi e Sicaf, con percentuali altresì molto elevate nel mondo dei centri commerciali e degli uffici. La previsione in argomento dunque, oltre a porsi in modo del tutto distonico rispetto alle misure fiscali previste in via generale, rappresenterebbe **un elemento di penalizzazione e di freno per i proprietari immobiliari** che, nell'attuale contesto, dovrebbero essere incentivati nella loro attività di investimento e di supporto all'economia in generale.

Come Assoimmobiliare desideriamo sottolineare, peraltro, che le principali categorie di partecipanti ai Fondi e alle Sicaf immobiliari e gli azionisti delle Siiq sono, tra gli altri, fondi pensione, casse di risparmio e mutue assicurazioni il cui fine è proprio **la tutela del risparmio privato a cui si rivolgono** e che, quindi, danneggiare questi organismi di investimento avrebbe l'effetto di colpire il risparmio privato già duramente messo alla prova dalla crisi.

La restante parte degli investitori è costituito da investitori esteri i quali, subirebbero con questa previsione di legge una forte riduzione dei propri rendimenti in termini di IRR (Tasso interno di rendimento) attraverso l'abbattimento dei ritorni sugli immobili e l'impossibilità di recuperare in tempi certi questi importi. In alcuni casi, addirittura, i tempi di recupero potrebbero superare la durata del Fondo o della Sicaf immobiliare. Ad avviso dell'Associazione, in questo momento di ricostruzione del Paese servono misure normative per attrarre capitali esteri e non per farli fuggire via.

Appare evidente, pertanto, che la norma così formulata avrebbe l'effetto di **non aiutare i conduttori operanti nei settori più colpiti dalla pandemia**, in quanto molti proprietari verosimilmente non potrebbero aderire alla rinegoziazione dei contratti di affitto, almeno nelle forme che il disegno di legge prospetta, essendo impossibilitati a monetizzare il credito di imposta concesso dallo Stato.

Infine, la norma così come ipotizzata non pone come **condizione per accedere al beneficio una soglia minima di riduzione del fatturato da parte del conduttore**. Quindi, l'effetto paradossale sarebbe che il beneficio ottenuto potrebbe, in ipotesi, eccedere la perdita di fatturato generando quindi un effetto netto positivo per il percettore e non un ristoro di perdite subite, come quello che si prefigge di concedere. Quindi, contrariamente all'intento di deflazionare il contenzioso, queste previsioni rischierebbero di avere un effetto moltiplicatore.

## CONCLUSIONI

A nostro avviso, la misura più efficace per sostenere gli operatori economici a copertura dei costi fissi rappresentati dagli affitti **continua ad essere il credito d'imposta per i canoni di locazione e contratti complessi ad affitto d'azienda** concesso ai conduttori-locatari a fronte di perdite di fatturato rilevanti.

Tale misura è stata infatti particolarmente importante nel corso di tutto il 2020 e non riteniamo condivisibile la scelta di sostituirla con altre forme di sostegno come quella proposta dal disegno di legge in esame, che rischiano di non trovare applicazione se adottate in forma volontaria, di aggiungere ulteriori elementi di rigidità al mercato delle locazioni e, se applicate in forma obbligatoria, addirittura generare perdite significative a carico dei locatori costituiti in forma di Fondo immobiliare, Sicaf o Siiq, che rappresentano una quota significativa dei proprietari di immobili commerciali nei comparti più colpiti dalla crisi.

Riteniamo pertanto opportuno reintrodurre, già dal decreto "Imprese" la **disciplina del credito d'imposta così come previsto nei precedenti decreti-legge**, apportando quei miglioramenti che sono stati più volte richiesti dagli operatori, in primo luogo la parificazione del credito d'imposta per i canoni di locazione e gli affitti d'azienda.

Nel corso del 2020 il credito d'imposta è stato, infatti, lo strumento che ha favorito le negoziazioni tra proprietari e operatori commerciali, costituendo un elemento di solidità nel dialogo e garantendo nella maggior parte dei casi il raggiungimento di accordi di compromesso. Con il venire meno di questo strumento temiamo, invece, che possano risultare pregiudicate anche le basi minime di collaborazione che abbiamo fino ad ora testimoniato.

### Confindustria Assoimmobiliare

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta gli operatori e gli investitori istituzionali del real estate attivi in Italia, quali: SGR immobiliari, società immobiliari quotate, fondi immobiliari, primari istituti bancari, compagnie assicurative, i più importanti developer italiani e internazionali, le società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, le società dei servizi immobiliari, della consulenza, dei servizi legali. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche associazioni tra imprese o tra professionisti, fondazioni, enti e istituzioni che abbiano interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico. L'Associazione sostiene la crescita del settore, promuove l'interesse degli operatori, l'eco-sostenibilità del territorio, la rigenerazione dei centri urbani e la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare pubblico e privato. Incentiva la formazione delle risorse professionali, l'adozione di modelli di trasparenza e di principi ESG e il rispetto dei codici etici. Sito web: [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it).