

DA: Avv. Patrizio Messina
DATA: Gennaio 2014
RE: **I contratti di locazione della Pubblica Amministrazione**

Gentili Signori,

abbiamo predisposto il presente *memorandum* al fine di riportare alcune preliminari considerazioni sull'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle disposizioni **(i)** dell'articolo *2bis* del decreto legge 15 ottobre 2013 n. 120, convertito con legge 13 dicembre 2013, n. 137 (il "**Decreto n. 120**") che attribuisce alla Pubblica Amministrazione la facoltà di recedere dai contratti di locazione e **(ii)** dell'articolo 1, commi 388 e 389 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (la "**Legge di Stabilità 2014**") sul rinnovo degli stessi contratti di locazione, come modificate dal decreto legge 30 dicembre 2013, n. 151 (il "**Decreto n. 151**").

1. La norma sulla facoltà di recesso della Pubblica Amministrazione dai contratti di locazione

All'articolo *2bis* del Decreto n. 120 si prevede che:

- (i) le amministrazioni dello Stato, le regioni e gli enti locali, nonché gli organi costituzionali nell'ambito della propria autonomia, hanno facoltà di recedere, entro il 31 dicembre 2014⁽¹⁾, dai contratti di locazione di immobili in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del Decreto 120 (la legge di conversione è entrata in vigore il 15 dicembre 2013);
- (ii) il termine di preavviso per l'esercizio del diritto di recesso è stabilito in trenta giorni⁽²⁾, anche in deroga ad eventuali clausole difformi previste dal contratto.

La norma sopra riportata è stata integrata da due ulteriori disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2014. Tali disposizioni hanno:

- A.** disciplinato, accanto al recesso di cui all'articolo *2bis* del Decreto n. 120, il rinnovo dei contratti di locazione di immobili (articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014);
- B.** definito l'ambito di disapplicazione oggettivo sia dell'articolo *2bis* del Decreto n. 120 in materia di recesso che dello stesso articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014 in materia di rinnovo (articolo 1, comma 389, Legge di Stabilità 2014).

⁽¹⁾ Tale termine è anticipato al 30 giugno 2014 dal Decreto n. 151 (si veda paragrafo 3 del presente Memorandum).

⁽²⁾ Tale termine è esteso a 180 giorni dal Decreto n. 151 (si veda paragrafo 3 del presente Memorandum).

1.1. La norma della Legge di Stabilità 2014 sul rinnovo dei contratti di locazione

All'articolo 1, comma 388, della Legge di Stabilità 2014 si stabilisce che:

- a) le amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base dell'elenco effettuato dall'ISTAT (a titolo esemplificativo: amministrazioni centrali, agenzie pubbliche, istituti di ricerca nonché le amministrazioni locali; per l'elenco completo, si veda il documento allegato) possono rinnovare i contratti di locazione di immobili qualora l'Agenzia del demanio, nell'ambito delle proprie competenze, abbia espresso nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l'amministrazione locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto⁽³⁾;
- b) l'Agenzia del demanio autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili;
- c) i contratti stipulati in violazione delle disposizioni di cui alle lett. a) e b) che precedono sono nulli.

Pertanto, ai sensi della disposizione sopra riportata:

- (i) anche in caso di mancato esercizio del recesso da parte della Pubblica Amministrazione, il rinnovo dei contratti di locazione sarebbe possibile solo con il nulla osta dell'Agenzia del demanio;
- (ii) in caso di mancato rilascio del nulla osta da parte dell'Agenzia del demanio, il contratto di locazione non potrebbe essere rinnovato;
- (iii) i contratti di locazione rinnovati (a tal riguardo si ritiene che l'espressione "contratti stipulati" dovrebbe riferirsi ai contratti che sono oggetto di rinnovo) senza il nulla osta dell'Agenzia del demanio o sulla base di un nulla osta rilasciato pur sussistendo immobili demaniali disponibili, sono colpiti da nullità.

1.2. Ambito di applicazione soggettivo della norma sul recesso dai contratti di locazione e sul rinnovo degli stessi

L'articolo *2bis* del Decreto n. 120 e l'articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014, rispettivamente in materia di recesso dai contratti di locazione e di rinnovo degli stessi sembrerebbero avere ambiti di applicazione soggettivi diversi e non coordinati in quanto:

- a) la norma sul recesso dell'articolo *2bis* del Decreto n. 120 troverebbe applicazione a favore delle *"amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, nonché gli organi costituzionali nell'ambito della propria autonomia"*;
- b) la norma sul rinnovo di cui all'articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014 sembrerebbe avere un ambito di applicazione soggettivo più esteso, riferendosi la stessa norma alle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e, quindi, agli enti ed agli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'ISTAT (si veda documento allegato).

⁽³⁾ Sulla base di quanto previsto, poiché il rinnovo presupporrebbe che il contratto di locazione sia in scadenza, sembrerebbe, nonostante la mancanza di chiarezza del testo normativo, che il termine di sessanta giorni vada calcolato tenendo conto del termine previsto per la disdetta dello stesso contratto.

Sotto tale profilo, le due norme necessiterebbero di coordinamento dal momento che mentre le amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, nonché gli organi costituzionali nell'ambito della propria autonomia di cui all'articolo 2**bis** Del Decreto n. 120 in materia di recesso dai contratti di locazione ricadrebbero anche nell'ambito di applicazione soggettivo della norma sul rinnovo degli stessi contratti di locazione, non tutte le pubbliche amministrazioni cui rinvia la norma sul rinnovo dell'articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014, ricadrebbero nell'ambito di applicazione soggettivo della norma sul recesso.

2. Ambito di disapplicazione oggettivo della norma sul recesso dai contratti di locazione e sul rinnovo degli stessi

Con l'ulteriore disposizione di cui all'articolo 1, comma 389, della Legge di Stabilità 2014, è stato previsto⁽⁴⁾ che la norma sul recesso dai contratti di locazione di cui all'articolo 2**bis** del Decreto n. 120 e la norma sul rinnovo di cui all'articolo 1, comma 388, Legge di Stabilità 2014 non si applicano ai contratti di locazione di immobili di proprietà:

- a) dei fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410;
- b) dei terzi aventi causa dai fondi di cui alla lettera a) che precede, per il limite di durata del finanziamento degli stessi fondi⁵.

I fondi comuni di investimento proprietari di immobili concessi in locazione alla Pubblica Amministrazione (le cui definizioni, alla luce di quanto detto sopra, darebbero luogo ad una diversa applicazione soggettiva della norma sul recesso e della norma sul rinnovo) nei cui confronti la stessa Pubblica Amministrazione non potrebbe esercitare il recesso o a danno di cui non troverebbe applicazione la norma sul rinnovo dei contratti di locazione sarebbero i fondi comuni di investimento la cui costituzione è stata promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel contesto di un processo di valorizzazione di immobili pubblici.

Tali fondi – entrambi di tipo chiuso e riservati ad investitori qualificati - ad oggi sono:

- 1) FIP – Fondo Immobili Pubblici;
- 2) Patrimonio Uno.

3. Le disposizioni del Decreto n. 151

In data 30 dicembre 2013, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto n. 151 che ha introdotto alcune modifiche sia all'articolo 2**bis** del Decreto n. 120 in materia di recesso che alle disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2014. In particolare, si prevede che:

- (i) il termine del 31 dicembre 2014, entro cui esercitare la facoltà di recesso dai contratti di locazione, è anticipato al 30 giugno 2014; mentre il termine di preavviso di trenta giorni è esteso a 180 giorni. Tale modifica avrebbe sollevato alcuni dubbi in merito alla effettiva applicabilità della norma. Infatti, da una parte, alcune forze politiche hanno ritenuto che

⁽⁴⁾ Tale norma è stata modificata dal Decreto n. 151 (si veda paragrafo 3 del presente Memorandum).

⁽⁵⁾ La disposizione sembrerebbe fare riferimento ai finanziamenti che potrebbero essere stati concessi agli stessi fondi per l'acquisto degli immobili affidati alla loro gestione.

l'estensione del termine di preavviso da 30 a 180 giorni rispetto alla data del 30 giugno 2014 renderebbe inapplicabile la norma in quanto, nel rispetto del termine di preavviso di 180 giorni, la facoltà di recesso sarebbe già dovuta essere esercitata dalla Pubblica Amministrazione entro il 1° gennaio 2014. Dall'altra, il governo avrebbe invece precisato che la norma deve essere interpretata nel senso di ritenere che:

- (a) la volontà di esercitare il recesso dovrebbe essere comunicata entro il 30 giugno 2014;
 - (b) il recesso diverrebbe effettivo una volta decorsi sei mesi (180 giorni) dalla data in cui è avvenuta la comunicazione di cui alla lettera (a) che precede;
- (ii) ai contratti di locazione di immobili di proprietà di fondi comuni di investimento già istituiti su iniziativa del MEF (FIP e Patrimonio Uno) tornerebbe ad applicarsi la norma sul recesso, mentre rimarrebbe inapplicabile quella sul rinnovo. Tale modifica comporterebbe dunque che la Pubblica Amministrazione possa rinnovare i contratti di locazione aventi ad oggetto immobili di proprietà dei suddetti fondi senza che sia necessario il rilascio del nulla osta da parte dell'Agenzia del demanio. Resterebbe tuttavia ferma (contrariamente a quanto previsto nella Legge di Stabilità 2014 prima della modifica) la facoltà della Pubblica Amministrazione di recedere dai contratti di locazione aventi ad oggetto immobili di proprietà degli stessi fondi entro il termine del 30 giugno 2014.

4. Il successivo *iter* di approvazione del Decreto n. 151

Il Decreto n. 151, in quanto decreto legge, deve essere convertito in legge entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (30 dicembre 2013). Pertanto, a seguito dell'approvazione della relativa legge di conversione del Decreto n. 151, le disposizioni originarie di tale Decreto n. 151 potrebbero essere oggetto di nuove modifiche, integrazioni e/o correzioni.

Il presente *memorandum* è un documento di studio per cui le opinioni espresse rappresentano un punto di vista teorico degli autori e non dovranno essere utilizzate, o prese in riferimento, da un qualsiasi soggetto, o dai suoi consulenti legali, per qualsiasi diverso scopo che non concerna una analisi generale e teorica degli argomenti in esso trattati.

Orrick, Herrington & Sutcliffe