

e riguardanti la previsione dell'avvio di trattative tra le parti entro il termine di sospensione, anche tramite le rispettive organizzazioni sindacali, per la stipulazione di un nuovo contratto di locazione in deroga alla legge vincolistica n. 392 del 1978.

Per quanto riguarda la disciplina organica delle locazioni urbane, occorre invece sottolineare che nel periodo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, sono stati effettuati dei tentativi per dare un seguito concreto in sede legislativa alla constatazione che occorreva procedere ad una riforma più o meno ampia della materia.

Nelle passate legislature sono stati in effetti predisposti e portati all'esame del Parlamento numerosi disegni di legge, tra cui quello diramato dal Ministro dei Lavori Pubblici Enrico Ferri, che era stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 9 dicembre 1988, quello di iniziativa dell'altro Ministro dei LL.PP., on. Prandini, del 16 novembre 1989 e altri, presentati nell'anno 1991 al Senato (n. 2606) e alla Camera dei Deputati (n. 5953), diretti a realizzare una modificazione razionale ed equa della normativa che regola il settore locativo. Però nessuno dei predetti disegni è riuscito ad ottenere l'approvazione parlamentare, essendo mancate le condizioni necessarie a superare la forte conflittualità ideologica e pratica suscitata dalla prospettiva di una maggiore liberalizzazione del sistema locativo presente in tutti i progetti di riforma.

L'occasione per potere modificare il meccanismo creato con la legge 392/78 per la determinazione legale della durata minima dei contratti e dell'ammontare del canone massimo della locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione, che costituivano i maggiori punti di crisi della materia, si è improvvisamente presentata nel luglio

del 1992 allorché si è reso necessario introdurre per l'anno 1992 una imposta straordinaria immobiliare (I.S.I.) che anticipava una analoga imposta comunale (I.C.I.) istituita con la legge 23.12.92 n. 421 a carico dei proprietari degli immobili urbani. Infatti, per fare fronte ad indifferibili esigenze finanziarie, è stato emanato il D.L. 11 luglio 1992 n. 333, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, pubblicato ed entrato in vigore nella stessa data. All'art. 11 di tale decreto è stato così testualmente disposto:

"1. Fino alla revisione della disciplina delle locazioni degli immobili urbani, le disposizioni di cui agli articoli 12 e seguenti della legge 27 luglio 1978, n. 392, concernenti l'equo canone degli immobili adibiti ad uso di abitazione, non si applicano ai contratti di locazione stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, aventi ad oggetto immobili per i quali, alla predetta data, non sia stata presentata la dichiarazione di ultimazione dei lavori e sempreché, alla data del contratto, sia stata richiesta la certificazione di abitabilità e sia stata presentata domanda per l'accatastamento.

2. Per gli immobili adibiti ad uso di abitazione non compresi fra quelli indicati nel comma 1, nei contratti di locazione stipulati o rinnovati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto il canone può essere convenuto in deroga a quanto stabilito dagli articoli 12 e seguenti della legge 27 luglio 1978, n. 392, sempreché l'insieme dei redditi complessivi dei componenti del nucleo familiare del conduttore, risultante all'ultima dichiarazione presentata agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia superiore a lire 50 milioni".

Quindi con tale normativa è stato liberalizzato il canone locativo, in precedenza contenuto, quanto alla sua entità ed al suo aggiornamento secondo indici ISTAT, entro un massimo fissato in misura legale

(c.d. equo canone). La liberalizzazione ha interessato sia gli immobili di nuova costruzione destinati ad uso di abitazione, in relazione ai quali è stato previsto che, nella stipula dei contratti di locazione che li riguardano, non si applicassero più - pur se fino alla futura revisione dell'intera disciplina - le limitazioni di cui agli artt. 12 e segg. della legge n. 392/78 (comma 1), sia per i nuovi contratti, i cui canoni potevano essere convenuti in deroga alla legislazione vincolistica se tali contratti venivano stipulati o rinnovati con conduttori i cui redditi, cumulati con quelli dei familiari conviventi, superavano il limite di lire 50 milioni (comma 2°).

Nell'intendimento del Governo la suddetta, benchè limitata, liberalizzazione dei canoni doveva servire a compensare, in favore dei proprietari immobiliari, gli svantaggi del nuovo onere tributario posto a loro carico nonchè a garantire una maggiore potenzialità reddituale dell'edilizia abitativa in modo da convogliare futuri investimenti nel settore.

E questo spiega il perchè dell'inserimento del provvedimento in un decreto diretto a introdurre "misure urgenti per il risanamento delle finanze pubbliche".

Senonchè, in sede di conversione in legge, solo il primo comma dell'art. 11 è rimasto immutato. Il secondo comma è stato radicalmente riformato e ad esso è stato aggiunto un ulteriore comma indicato come 2-bis.

I nuovi testi dei suddetti commi sono stati inseriti nel corpo dell'art. 11 con il seguente contenuto:

"2. Nei contratti di locazione relativi ad immobili non compresi fra quelli di cui al comma 1, stipulati o rinnovati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le parti, con l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali, possono stipulare

accordi in deroga alle norme della citata legge n. 392 del 1978. La disposizione si applica per i contratti ad uso abitativo limitatamente ai casi in cui il locatore rinuncia alla facoltà di disdettare i contratti alla prima scadenza a meno che egli intenda adibire l'immobile agli usi o effettuare sullo stesso le opere di cui, rispettivamente, agli articoli 26 e 59 della citata legge n. 392 del 1978. Resta ferma l'applicazione, per i contratti indicati nel presente comma, degli articoli 24 e 30 della citata legge 392 del 1978.

2-bis. Nei casi in cui, alla prima scadenza del contratto successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le parti non concordino sulla determinazione del canone, il contratto stesso è prorogato di diritto per due anni". La riformulazione della norma, in sede di conversione del decreto-legge in questione, è dipesa dal fatto che in Parlamento si è deciso di intervenire in maniera più ampia sulla legislazione vigente nel settore delle locazioni urbane. E ciò al fine di incidere, benchè a determinate condizioni, non soltanto sulle disposizioni limitative del canone, favorendone la liberalizzazione, ma anche su tutta la parte normativa. E' stata in tal modo fornita una prima concreta risposta legislativa alle indicazioni più volte date dalla Corte Costituzionale. Questa ha invero ripetutamente espresso riserve di ordine sistematico sulla costituzionalità del regime vincolistico, anche se ha sempre confermato la provvisoria legittimità della relativa disciplina, per ragioni contingenti, in attesa che si provvedesse alla sollecitata revisione organica della materia. Sono stati inoltre creati i presupposti per rivitalizzare il settore delle locazioni favorendo la possibilità di ripresa di un vero e proprio mercato dell'affitto delle case di abitazione.

Perciò è stata data alle parti private la facoltà di stipulare patti in deroga a tutte le disposizioni contenute nella legge speciale sull'equo canone n. 392/78 in occasione del rinnovo o della stipula di contratti locativi relativi agli immobili di vecchia costruzione

(che costituiscono la gran parte del patrimonio edilizio nazionale).

Ma è stato nel contempo disposto che le parti stipulanti debbono essere assistite dalle organizzazioni di categoria, analogamente a quanto previsto dalla legislazione sui patti agrari: art. 45 L. 3 maggio 1982 n. 203. Ed è stato inoltre stabilito che il locatore deve rinunciare a disdettare il contratto alla prima scadenza. Salvo che non ricorra uno dei motivi giustificativi indicati negli artt. 26 e 59 della legge 392/78. E' stata anche prevista, con il comma 2 bis, la proroga biennale dei contratti scadenti dopo la legge di conversione se le parti non concordino sulla determinazione del canone di locazione.

Nonostante l'assoggettamento alle condizioni di cui sopra, l'art. 11 del D.L. 11.7.92 n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992 n. 359, ha comunque segnato una svolta importantissima nella legislazione vincolistica in materia di locazione, perchè ne ha intaccato i principi fondamentali. E ciò benchè non sia stata formalmente abrogata la disciplina imperativa dell'equo canone attuata con la legge 27 luglio 1978 n. 392. Infatti la sfera di applicabilità di quest'ultima è stata solo temporaneamente (fino alla revisione complessiva della disciplina degli immobili urbani) limitata. In particolare la suddetta limitazione ha riguardato esclusivamente il canone (con mantenimento in vigore degli artt. da 12 a 25) nel caso di stipulazione di contratti relativi ad immobili abitativi di nuova costruzione. Tali contratti, in effetti, passano a canone libero e si aggiungono a quelli degli immobili siti in Comuni con meno di 5.000 abitanti ai quali l'equo canone non si applica ai sensi dell'art. 26, comma 2°, della legge 392/78. Invece, qualora vengano stipulati o rinnovati contratti di locazione relativi ad immobili considerati di vecchia costruzione, in ordine ai quali è stata concessa alle parti private la facoltà di derogare alle

norme imperative della legge 392/78, la limitazione in questione opera soltanto in presenza delle condizioni richieste dal medesimo art. 11.

Se mancano tali condizioni, o se comunque la pattuizione in deroga è affetta da nullità, riprendono automaticamente vigore, in via sostitutiva, tutte le disposizioni della legge 392/78.

L'art. 11 presenta tuttavia alcuni punti particolarmente problematici e di difficile lettura giuridica, essendo stato formulato in maniera frettolosa e non sufficientemente meditata. Ma è indubbio che la sua introduzione nell'ordinamento ha rappresentato una precisa scelta di politica del diritto, perchè rivolta a ridare spazio all'autonomia contrattuale privata nella materia delle locazioni urbane, ed ha rivelato l'intendimento del legislatore di riformare tutto il settore delle locazioni abitative.

La riforma anzidetta tarda comunque a venire. Cosicchè la locazione degli immobili continua ad essere interessata solo da singoli interventi legislativi, generalmente diretti in via principale ad altri obiettivi.

Tra le disposizioni più significative emanate negli ultimi anni si segnalano:

- la legge 12/2/92 n. 179, contenente norme per l'edilizia residenziale pubblica, che ha previsto la concessione di contributi regionali a privati per il recupero e la costruzione di alloggi da locare per un periodo non inferiore a 8 anni e da trasferire successivamente a conduttori in possesso di determinati requisiti;
- la legge 24/12/93 n. 537, con la quale sono stati disposti interventi correttivi della finanza pubblica, che all'art. 9 ha previsto interventi sul patrimonio edilizio pubblico per l'aggiornamento dei canoni locativi, per la tutela di conduttori di modeste condizioni economiche, e per la futura alienazione degli immobili;
- la legge 24/12/93 n. 560 in materia di alienazione degli alloggi

di edilizia residenziale pubblica;

- la legge 23/12/94 n. 724, con misure di razionalizzazione della finanza pubblica, che all'art. 32 ha rivalutato i canoni dei beni patrimoniali dello Stato locati a privati. (artt. 1, 2, 5, 12).

La materia della locazione è stata pure toccata dalle disposizioni processuali contenute nella legge 26.11.90 n. 353 e in quelle successive con cui è stata attuata la riforma del codice di procedura civile. In particolare, in sede di riforma, è stata attribuita al Pretore la competenza per tutte le cause relative a rapporti di locazione urbana (che debbono essere trattate con il rito del lavoro); è stata meglio regolamentata la connessione tra cause assoggettate, in tutte o in parte, a pluralità di riti; ed è stato abrogato l'art. 44 della legge n. 392/78.

Per effetto di quest'ultima disposizione è venuto meno il tentativo obbligatorio di conciliazione precedentemente prescritto, a pena di improcedibilità della domanda, per le controversie relative alla determinazione, all'aggiornamento e all'adeguamento del canone locativo. E l'abbandono di tale incombente si giustifica con il fatto che il suddetto tentativo, dopo un iniziale esito positivo nel momento di avvio della legge 392/78, successivamente si è rivelato di scarsa sostanziale utilità. Infatti si è risolto quasi sempre negativamente ed ha quindi costituito una inutile duplicazione del procedimento.

Capitolo 3

LE PRINCIPALI QUESTIONI
IN TEMA DI APPLICAZIONE
DELLA LEGGE n. 392/78

PAGINA BIANCA

LE PRINCIPALI QUESTIONI IN TEMA DI APPLICAZIONE DELLA
LEGGE N. 392/78

Il periodo preso in considerazione è quello successivo all'ultima relazione ministeriale presentata al Parlamento nel settembre del 1984.

Il fatto che la legge n.392 del 27 luglio 1978 sia nata sotto la forma di una disciplina unitaria ed organica del regime delle locazioni degli immobili urbani, essendo peraltro destinata - da un lato - a fare cessare il precedente regime vincolistico dei relativi contratti, che era caratterizzato da tutta una serie di interventi settoriali e disorganici tra loro, e - da un altro lato - a realizzare una particolare tutela giuridica del conduttore, che con la locazione in questione soddisfa i propri fondamentali bisogni abitativi e lavorativi, non ha impedito che l'applicazione in concreto delle disposizioni che la riguardano sia stata particolarmente travagliata in tutte le sue parti.

Con riferimento agli immobili urbani adibiti ad uso di abitazione primaria del conduttore, deve essere preliminarmente evidenziato che la tutela di quest'ultima parte è stata attuata mediante l'emanazione di una serie di disposizioni imperative dirette a realizzare la stabilità del rapporto in favore del medesimo conduttore.

Esse concernono, in via generale, la durata della locazione, che non può essere inferiore a quattro anni anche quando le parti non l'hanno determinata o l'hanno prevista in misura inferiore; la rinnovazione tacita del contratto

in mancanza di formale disdetta; la fissazione de-iure della gravità dell'inadempimento del conduttore in ordine al regolare pagamento del canone e degli accessori e la possibilità di sanatoria della relativa morosità; la successione legale nel rapporto; il mantenimento in vita della locazione in caso di vendita dell'immobile; la predeterminazione di un limite massimo del canone, ricavabile attraverso appositi parametri legali per renderlo "equo", nonché la previsione dei casi e delle modalità per la sua integrazione e per il suo aggiornamento; l'esclusione della predetta disciplina, in tutto o in parte, per alcuni particolari tipi di locazione abitativa espressamente indicati dalla stessa legge. La nuova disciplina del settore è stata quindi realizzata in maniera armonica e coerente rispetto agli obiettivi che con la legge di riforma si intendevano raggiungere. Ciò però non ha evitato l'insorgere di numerosi problemi interpretativi e un consistente afflusso della litigiosità. E non sono mancate le critiche e le proposte di modifica delle relative disposizioni. Molte di queste ultime sono apparse superate per il sopravvenire di nuove esigenze economico-sociali e per il diffondersi di un mercato delle abitazioni sommerso e illegale.

La giurisprudenza, per parte sua, ha dovuto affrontare e risolvere questioni di particolare complessità.

Nell'indicare, in sintesi, le soluzioni adottate nei casi più rilevanti, si sottolinea che si è consolidato l'orientamento secondo il quale l'uso "di abitazione" di un immobile locato si deve configurare solo nei casi in cui il bene costituisca la stabile abitazione del conduttore, e sia perciò destinato a soddisfare le necessità primarie di alloggio di un nucleo familiare o anche di un singolo individuo

che costituisca una unità a sè stante.

Non sono stati però ritenuti soggetti alle disposizioni della legge sull'equo canone i contratti aventi ad oggetto immobili concessi in locazione abitativa dal custode - debitamente autorizzato - di uno stabile pignorato o sottoposto a sequestro giudiziario, oppure dal curatore fallimentare ex art. 101 R.D. n.267/42.

In tali casi, infatti, è stato precisato che la locazione avviene nell'ambito della gestione processuale dell'immobile ed è finalizzata al soddisfacimento delle esigenze pubbliche di amministrazione giudiziaria del bene "in vinculis".

Perciò deve essere contenuta entro i limiti temporali di tale gestione e cessa con il suo esaurirsi nell'ambito della procedura esecutiva o cautelare. E' stato inoltre escluso che possa essere regolata dalla legge sull'equo canone la locazione stipulata da una persona giuridica per immobili utilizzati per alloggio dei propri dipendenti.

E' stato invece ritenuto soggetto alla disciplina della legge n.392/78 (a differenza di quanto avviene per i contratti di albergo e per quelli, a questi ultimi affini, di "residence") il contratto di locazione di un immobile arredato. Ciò in quanto in quest'ultimo caso l'oggetto della prestazione ha per contenuto principale il godimento del bene, ancorchè accompagnato da una prestazione accessoria concernente l'arredo. Se l'immobile è completamente arredato può essere aumentato il canone (art.12). E' pacifico poi che la disposizione sulla durata obbligatoria della locazione abitativa di cui all'art.1 della legge n.392/78 deve essere coordinata con l'art.79 e con l'art.26 della medesima legge. La nullità della pattuizione che con essa contrasti sussiste

perciò solo se viene limitata la durata legale minima del contratto.

In tal caso si inserisce di diritto nel rapporto locativo la regola di cui all'art.1 della legge 392/78, con conseguente determinazione automatica del termine quadriennale, in sostituzione della clausola difforme apposta dalle parti e senza che la nullità della previsione pattizia possa influire sulla validità dell'intero contratto; anche qualora risulti che le parti, od una sola di esse, non lo avrebbero concluso senza la clausola colpita da nullità. Si applica in tal modo alla legge speciale il meccanismo previsto in via generale per i contratti dagli articoli 1339 e 1419, comma 2°, del codice civile.

Quanto alle locazioni escluse dal regime della legge dell'equo canone si sono posti dei problemi in ordine ai presupposti richiesti per la configurabilità delle esigenze transitorie -diverse da quelle di lavoro o di studio - prese in considerazione dall'art.26, comma 1° lett.a), della legge 392. Ciò soprattutto in dipendenza del fatto che, per utilizzare il disposto del suddetto articolo, sono stati artificiosamente costruiti in favore dei locatori schemi di contratti atipici, come i c.d. contratti di alloggio precario, o di seconda casa, o di foresteria, escogitati per eludere le regole della legge. E' stato pertanto puntualizzato - soprattutto dalla giurisprudenza di merito - che la possibilità di stipulare una locazione ad uso abitativo di natura transitoria è prevista come eccezione e in deroga alla regola generale di cui all'art.1 della legge n.392, che è norma di ordine pubblico. Perciò la transitorietà dell'uso dei conduttori o dei terzi occupanti l'immobile deve essere inserita nel contratto con riferimento ai fatti oggettivi che la giustificano in concreto. Secondo

un recente orientamento della Suprema Corte di legittimità (Cass. 5/4/94 n.4001), qualora un contratto di locazione abitativa venga stipulato con la previsione di un uso transitorio da parte del conduttore, spetta a quest'ultimo, nel caso in cui egli assuma la nullità ex art.79 legge 27 luglio 1978 n.392 di tale clausola, per inesistenza in concreto della dedotta natura transitoria delle esigenze abitative, dimostrare che questa inesistenza era ragionevolmente apprezzabile dal locatore in base alla obiettiva situazione di fatto da quest'ultimo conosciuta al momento del contratto, non potendo altrimenti rilevare contro il locatore né situazioni di fatto occultate dal conduttore, né la riserva mentale di costui di non accettare la clausola.

La prova della suddetta circostanza (e quindi della simulazione della relativa clausola contrattuale) soggiace alla regola di cui all'art.1417 cod.civ., e perciò può essere data con ogni mezzo: anche tramite testimonianze e presunzioni.

In ordine alle altre ipotesi elencate dall'art.26 sono insorte numerose questioni che sono state così risolte dalla giurisprudenza.

Per le locazioni relative ad alloggi soggetti alla disciplina dell'edilizia convenzionata, è stato ritenuto che l'art.26 lett.c) della legge 27 luglio 1978 n.392 esclude solamente l'applicabilità delle norme contenute nel capo primo del titolo primo mentre non prevede analoga ipotesi di esclusione per le disposizioni di cui al capo secondo, titolo primo, della legge citata.

E' stato poi ulteriormente precisato che gli alloggi ai quali non si applica la disciplina dettata dal capo primo

della menzionata legge, sono solo quelli realizzati sulla base di convenzioni con le quali i comuni, o i consorzi di comuni, concedono a soggetti pubblici o privati per fini edificatori (con diritto di superficie o in proprietà) aree comprese nei piani urbanistici speciali previsti dalla legge n.167 del 1962 ed interamente espropriate dai comuni, ovvero anche aree esterne ai detti piani, determinando non solo le caratteristiche costruttive e tipologiche ed i termini di inizio ed ultimazione dei lavori di costruzione degli edifici, ma anche i criteri di determinazione e revisione dei canoni di locazione.

Mentre per quanto riguarda le locazioni relative ad alloggi costruiti a totale carico dello Stato per i quali si applica il c.d. canone sociale, che rientrano nella previsione della lett.b) dell'art.26 legge 392, essendo disposte dall'I.A.C.P. o Enti affini mediante concessioni di alloggio ed essendo soggette alla disciplina dell'edilizia sovvenzionata, è stato chiarito che le locazioni anzidette non si riferiscono alle abitazioni costruite da enti pubblici con il concorso o con il contributo dello Stato. Queste rimangono assoggettate alla disciplina della legge n. 392/78 e non a quella dell'art. 19 del D.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1035 (anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che ha assegnato al Cipe un potere meramente regolamentare di determinare i criteri generali per le assegnazioni e la fissazione di canoni delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica).

Quanto alla rinnovazione automatica del contratto, si è consolidato il principio che la rinnovazione tacita