

Disciplina delle locazioni degli immobili urbani

RIEPILOGO NAZIONALEImmobili adibiti ad uso non abitativo

Natura delle controversie	1994 pendenti all'inizio dell'anno	sopravvenuti nell'anno	definiti nell'anno per accoglimento	pendenti alla fine dell'anno
Rilascio per finita locazione (artt. 27, 67, 71)	4889	6198	4888	5198
Rilascio per diniego di rinnova- zione (artt. 29, 30, e 73)	1379	1188	1254	1107
Indennità per la perdita dell'av- viamento (art. 34)	3131	947	2401	1129
Determinazione e aggiornamen- to del canone (artt. 32, 88, 71)	1012	936	779	1127
Rilascio per inadempimento del conduttore (art. 58)	6632	15041	11894	6292
Altre controversie relative ad immobili urbani adibiti ad uso non abitativo	1008	887	635	1008

Il articoli si riferiscono alla legge

7.7.1978, n. 302

Disciplina delle locazioni degli immobili urbani
RIEPILOGO NAZIONALE

Immobili adibiti ad uso non abitativo

Natura delle controversie	1995 pendenti all'inizio dell'anno	sopravvenuti sino al 31 agosto	definiti sino al 31 agosto per accogli- mento	pendenti al 31 agosto
Rilascio per finita locazione (artt. 27, 87, 71)	5198	3355	2279	5389
Rilascio per diniego di rinnova- zione (artt. 29, 30 e 73)	1107	610	457	811
Indennità per la perdita dell'av- viamento (art. 34)	1129	978	612	1192
Determinazione e aggiornamen- to del canone (artt. 32, 68, 71)	1127	952	738	1137
Rilascio per inadempimento del conduttore (art. 58)	6292	9580	5664	7782
Altre controversie relative ad immobili urbani adibiti ad uso non abitativo	1008	555	329	1100

I articoli si riferiscono alla legge
7.1078, n. 392

Capitolo 4

I PATTI IN DEROGA

PAGINA BIANCA

: -I PATTI IN DEROGA

L'art. 11 del D.L. 11 luglio 1992 n. 333 ha rappresentato la prima seria riforma della normativa sulla locazione degli immobili urbani intervenuta dopo la disciplina organica predisposta con la legge 27.7.1978 n. 392, nota come legge dell'equo canone.

Si è trattato di una riforma parziale, anticipatrice della preannunciata revisione integrale della materia, determinata dalla necessità di assicurare una più adeguata possibilità reddituale alla proprietà immobiliare gravata dai pesi fiscali.

Con le disposizioni del suddetto articolo si è però inteso attuare in pratica una iniziale forma di liberalizzazione dei contratti di locazione.

Questa, nel testo originario predisposto dal Governo, è stata limitata alla determinazione del prezzo (canone) di godimento degli immobili urbani destinati ad uso abitativo. E si è consentito che, nei contratti stipulati successivamente al 12 luglio 1992, le parti, nell'esercizio di una riacquistata autonomia contrattuale sul punto, potessero liberamente negoziare e quantificare il canone locativo in deroga alla determinazione della misura legale in precedenza imposta dalla legge 392/78 con normativa di carattere imperativo e inderogabile. Per

i contratti relativi agli immobili per i quali la ultimazione dei lavori non era stata dichiarata fino all'11.7.1992, occorre che alla data del contratto fosse stata presentata la domanda di accatastamento e fosse stata chiesta la certificazione di abitabilità (comma 1°).

Per gli altri contratti, la deroga poteva operare soltanto se il reddito annuo complessivo del nucleo familiare del conduttore fosse superiore a cinquanta milioni di lire (comma 2°).

Come si è già accennato in precedenza il comma primo è rimasto invariato in sede di conversione del suddetto decreto legge. Il comma 2° è stato invece interamente sostituito e riformulato. Nel nuovo testo di tale comma è stato disposto in buona sostanza che, nei futuri contratti di locazione relativi agli immobili diversi da quelli di cui al capo 1°), le parti potessero convenire - con alcune limitazioni e ferma restando l'applicazione degli artt. 24 e 30 della legge 392/78 - determinati accordi derogatori alle disposizioni della legge sull'equo canone purchè assistite dalle maggiori organizzazioni di categoria. E' stato anche inserito un altro comma (2 bis) per stabilire la proroga biennale del contratto qualora le parti, alla prima scadenza, non concordino sulla determinazione del canone.

Le nuove disposizioni hanno suscitato grande interesse, e sono state definite "una rivoluzione copernicana". Ciò in quanto, in un settore di primaria e complessa rilevanza economica e sociale, qual'è quello degli immobili urbani, al centro del rapporto sono state poste, sia pure a determinate condizioni, non più le disposizioni imperative della legge

bensi le autonome determinazioni delle parti private.

Ma è emerso immediatamente che tali disposizioni, specialmente quelle contenute nei commi 2 e 2 bis che presentano oscurità e difficoltà di comprensione letterale e tecnica del testo, avrebbero creato agli operatori del diritto e ai destinatari delle norme notevolissime difficoltà interpretative.

E così è stato.

Le principali questioni che sono immediatamente insorte possono essere così individuate.

Quanto alla soppressione dell'equo canone, ossia del canone vincolistico e della sua determinazione fino alla misura massima legale, disposta nel 1° comma dell'art. 11, è sorto il problema se la stessa dovesse riferirsi unicamente ai contratti riguardanti gli immobili di nuova costruzione oppure potesse ricomprendere anche i nuovi contratti relativi ad immobili preesistenti fatti oggetto di rilevante intervento di recupero o di ristrutturazione integrale.

E' prevalsa quest'ultima interpretazione, tenuto conto dell'assimilabilità sul piano tecnico-strutturale dei secondi immobili ai primi, in quanto anche gli interventi su di essi attuati vengono disposti per realizzare entità immobiliari qualitativamente o ontologicamente diverse rispetto

a quelle preesistenti, nonchè tenuto conto delle intenzioni di incentivazione degli investimenti nell'attività edilizia e di correzione della redditività degli immobili urbani in favore dei proprietari per motivi fiscali che, per come emerge dai lavori parlamentari, hanno animato l'intervento legislativo e ne hanno costituito la effettiva "ratio legis".

Quanto alle disposizioni del comma 2° si è posto innanzitutto il problema se gli accordi in deroga alle norme della legge n. 392/78 potessero essere riferiti, nei nuovi contratti relativi agli immobili facenti parte del preesistente patrimonio edilizio, per non essere né di nuova costruzione né di recente recupero o ristrutturazione, anche alle locazioni per uso diverso dall'abitazione ed anche ad aspetti del rapporto locativo diversi dal canone: in particolare alla durata minima quadriennale, al rinnovo obbligatorio alla prima scadenza, all'indennità di avviamento, al diritto di prelazione e di riscatto.

Le organizzazioni di categoria hanno instaurato la prassi di prestare la loro assistenza in via estensiva, comprendendovi pure le locazioni non abitative e tutti gli aspetti del contratto, ed hanno predisposto schemi di accordi in deroga contenenti tutti gli elementi anzidetti. E con ciò si sono fatte portatrici di un'aspettativa sociale in tal senso.

La dottrina e la giurisprudenza si sono invece nettamente divise sul punto, fornendo risposte e decisioni opposte e contrastanti.

E chi ritiene applicabile il secondo comma dell'art.

11 alle locazioni non abitative, in genere tende a riconoscere al comma anzidetto l'effetto di attribuire altresì all'autonomia (assistita) delle parti il potere di determinare convenzionalmente aspetti del rapporto rientranti in norme diverse dagli articoli da 12 a 25 della disciplina della legge sull'equo canone. Viceversa chi limita i patti in deroga previsto dal comma in questione alle sole locazioni ad uso abitativo, di solito ritiene che la deroga sia da considerare limitata alla sola determinazione del canone.

La formulazione della norma in sede di conversione, imprecisa nelle espressioni e priva di coordinamento con il disposto del comma 1° e con le disposizioni generali della legge sull'equo canone, spiega e giustifica le difficoltà e le difformità interpretative. In particolare, il problema che riguarda il tipo di contratto di locazione in cui le deroghe sono consentite sorge per effetto della circostanza che, nel testo definitivo approvato con la legge di conversione, dal primo periodo del secondo comma è scomparso il riferimento che nel decreto era stato fatto agli "immobili adibiti ad uso di abitazione" e che l'unica espressione rimasta a definizione dell'ambito di applicazione è quella che cita "i contratti non compresi tra quelli indicati nel comma 1". A ciò va aggiunta la constatazione che, nella seconda parte del comma, il riferimento ai contratti ad uso abitativo è fatto "limitatamente ai casi in cui il locatore rinunci alla facoltà di disdettare i contratti alla prima scadenza", che può intendersi come espressione limitatrice di portata più generale.

Da qui la possibilità di una interpretazione dell'estensione degli "accordi in deroga", non limitati ai

contratti per gli immobili adibiti ad uso di abitazione ma riferiti anche a quelli per uso diverso.

Mentre il problema che riguarda l'ambito delle disposizioni derogabili è legato all'espressione del testo definitivo, in cui si parla di accordi in deroga "alle disposizioni della citata legge n. 392 del 1978" laddove nella corrispondente parte del decreto era detto "in deroga a quanto stabilito dagli articoli 12 e seguenti della legge 27 luglio 1978 n. 329". E la legge di conversione, che non ripete la formulazione del decreto, può essere interpretata, sulla base del testo letterale, tenuto conto della variazione da essa apportata, anche nel senso che la "deroga" possa riguardare qualunque disposizione della legge speciale.

L'operatività dei patti in deroga per tutte le locazioni viene di solito basata sulle seguenti argomentazioni:

La voluta soppressione di ogni riferimento ai contratti ad uso di abitazione induce a ritenere, sulla base di un testuale dato normativo, che la definitiva volontà del legislatore, in sede di conversione in legge del decreto-legge, fa estendere anche agli usi non abitativi l'originaria area di applicazione della normativa.

Inoltre la seconda parte del comma in esame prevede che gli accordi in deroga si applicano "per i contratti ad uso abitativo limitatamente ai casi in cui il locatore rinunci alla facoltà di disdettare i contratti alla prima scadenza...". E ciò dovrebbe implicare:

- a) che i "patti in deroga" si applicano, in linea generale, a tutti i tipi di contratto, abitativi e non abitativi;
- b) che allo scopo di limitare la più generale facoltà di deroga prevista nella prima parte del comma per entrambe le tipologie locative, per gli usi abitativi occorre che il locatore rinunci alla facoltà di disdetta alla prima scadenza.

Viene poi considerato:

- 1) che mentre il primo comma dell'art. 11 prevede la deroga alle disposizioni degli articoli da 12 a 15 della L. 392/78 (disciplina del canone legale) il secondo comma prevede che gli accordi possano derogare a tutta la disciplina della legge 392/78. La disposizione sarebbe incomprensibile se riferita ai soli contratti abitativi mentre acquista concreto significato se riferita anche alle norme di cui agli artt. 27 e ss. L. 392/78, che disciplinano i contratti di locazione per gli immobili adibiti ad uso non abitativo.

Anche in questo caso il dato letterale appare coniugarsi con quello logico-sistematico ("le parti ... possono stipulare accordi in deroga alle norme della citata legge n. 392 del 1978"); se si fosse voluto riferire alle sole stesse norme indicate nel primo comma la formula adottata avrebbe dovuto essere quella, ben diversa: "in deroga alle citate norme della L. 392 del 1978";

- 2) che il richiamo, nell'ultima parte del comma 2 in esame, alla persistente validità dell'art. 24 L. 392/78 (norma

relativa all'aggiornamento del canone nelle locazioni abitative) non è sufficiente a suffragare la tesi che la norma si applichi solo per gli usi abitativi in quanto viene contestualmente richiamata anche la persistente validità dell'art. 30 L. 392/78 (norma processuale concernente esclusivamente gli usi non abitativi) e quindi anche in tale caso si ha in realtà una conferma che la norma è indirizzata sia alla locazione abitativa che "commerciale".

Sulla base delle considerazioni che precedono è stato quindi ritenuto che il regime degli accordi in deroga alla L. 392/78 previsto dall'art. 11 L. 359/92 riguardi anche i contratti di locazione relativi ad immobili adibiti ad uso diverso di locazione e che pertanto, nel rispetto della forma della "autonomia assistita", anche per tali contratti le parti possono derogare a tutta una serie di norme imperative prevista dalla L. 392/78 (durata legale del canone, obbligo di rinnovazione, indennità di avviamento commerciale, diritto di prelazione ecc.) che prima offriva in realtà, quale unico spazio di libertà alle parti, quello concernente la determinazione del canone iniziale.

Per rafforzare il suddetto convincimento è stato anche aggiunto che, se il senso profondo delle innovazioni normative in esame è quello di prendere atto del fallimento della legislazione vincolistica nel settore delle locazioni e di ridare spazi di libertà, seppure con doverosa cautela (necessità dell'assistenza e del consenso delle organizzazioni sindacali di categoria) all'autonomia delle parti, e quindi al mercato, non si vede perchè tale libertà (che in termini giuridici si chiama: autonomia contrattuale) debba valere solo per le locazioni

abitative (ove il conduttore è solitamente inquadrato nella figura del "contraente debole" da proteggere) e non anche per quelle commerciali (ove l'imprenditore commerciale non può essere qualificato tout court come "contraente debole").

E in tali sensi si è espresso il Pretore di Piacenza con sentenza 13.7.93 (in Archivio Locazione 1993, 556).

L'esclusione della normativa sui patti in deroga per i contratti di immobili urbani adibiti ad uso diverso dall'abitazione viene di contro ~~ricavata~~ attraverso una penetrante e approfondita analisi logico-giuridica della formulazione letterale della parte iniziale del 2° comma dell'art. 11 in questione.

Sulla base della stessa si è rilevato che in questa parte del comma in questione, dopo che nel precedente primo comma è stata esclusa - per i nuovi contratti e a determinate condizioni - l'applicazione delle disposizioni della legge 392/78 concernenti l'equo canone degli immobili abitativi, e dopo che, in sede di conversione, è scomparso il riferimento, che nel testo originario del decreto legge istitutivo dei patti in deroga era stato fatto anche nel comma successivo agli immobili adibiti ad uso di abitazione, pur essendo tale riferimento essenziale ai fini della nuova disciplina, giacché con essa la tassazione degli immobili destinati alle locazioni abitative, agli effetti delle nuove imposte ISI e ICI, è stata calcolata sulle rendite degli estimi catastali e non più sul reddito percepito dai proprietari obbligati al rispetto dell'equo canone, è rimasta l'espressione che recita "I contratti non previsti tra quelli indicati nel comma 1°...".

Si è preso poi atto che da tale espressione, che nel contesto del comma, è stata seguita, nella parte centrale, da una applicazione limitativa riferita ai contratti abitativi e, nella parte finale, dal mantenimento fermo dell'applicazione "per i contratti indicati nel presente comma" degli articoli 24 e 30 della legge 392, è stata da alcuni interpreti ricavata la conseguenza che la sopraindicata espressione letterale della parte prima del comma 2° dell'art. 11, così come contenuto nella legge di conversione, sarebbe da ritenere idonea a ricomprendervi, agli effetti dei patti in deroga, "tutte e indistintamente le fattispecie non comprese nella previsione del comma primo, che riguarda solo la categoria delle locazioni abitative" e la conseguenza che con tale espressione sarebbe stata dettata una "norma grimaldello" per consentire la stipulazione di contratti di locazione di qualunque genere e con qualsiasi contenuto in deroga alle norme, anche a quelle inderogabili, della Legge 392/78 ove ciò corrisponda alle esigenze delle parti e venga ritenuto ammissibile dalle organizzazioni di categoria nell'ambito della loro assistenza.

Ma si è ritenuto che tale interpretazione non è convincente.

E tanto è stato motivato innanzitutto con la considerazione che appare insostenibile l'assunto che ad una semplice espressione letterale possa ricollegarsi, in funzione di norma grimaldello, sia l'abrogazione del precedente sistema giuridico dettato per una intera categoria di immobili, qual'è quella degli immobili adibiti ad uso non abitativo, e sia l'eliminazione delle garanzie previste dalla legge 392 per ragioni giuspubblicistiche con una normativa inderogabile non fatta oggetto, tranne che per il canone, di alcun mutamento espresso dalla volontà legislativa. E ciò in special modo quando l'interpretazione formale che si vuole ricavare da

tale espressione contrasta radicalmente con l'intenzione del legislatore e con le ragioni di ordine logico e sistematico che militano in favore di una interpretazione di segno diverso.

Invero, sotto il profilo della ratio, deve evidenziarsi che l'art. 11, in cui è contenuta l'espressione in questione, inserita in un secondo tempo, è stato predisposto per consentire ai proprietari degli immobili dati in locazione per uso di abitazione di ricavare un corrispettivo che fosse più adeguato rispetto all'equo canone imposto per legge, atteso il superamento di fatto di quest'ultimo in numerosissimi casi con il consenso dei conduttori o con l'uso di figure locative improprie (foresterie, locazioni transitorie, ecc.) o fittizie, nonché che fosse meglio corrispondente all'introduzione di nuovi oneri tributari, atteso che nel contesto di questi ultimi l'articolo suddetto veniva immesso. Non si comprenderebbero perciò le ragioni per cui si dovrebbero tenere estesa la liberazione dal vincolo dell'equo canone anche alle locazioni commerciali per le quali la legge previgente, n. 392/78, lasciava alle parti piena autonomia in ordine alla determinazione dei canoni locativi. Inoltre la possibilità di stipulare patti in deroga è stata sempre limitata, nei lavori preparatori, agli immobili abitativi. Ciò al dichiarato fine "di aprire il mercato della casa di affitto" (così si è espresso il rappresentante del governo in Commissione) e di "intervenire nella disciplina degli alloggi" (così il relatore di maggioranza alla Camera dei deputati); il che lasciava salva la differenza con quanto avveniva per le locazioni non abitative, nelle quali già vigeva piena libertà per le parti in ordine alla determinazione iniziale

del canone.

E, per finire, anche dopo la sostituzione del secondo comma, avvenuta in maniera occasionale al momento della conversione in legge, la funzione dell'art. 11 è pur sempre quella di consentire la deroga del canone alla disciplina vincolistica della legge n.392/78 per i contratti nuovi o rinnovati; deroga che nel D.L. n.333/92 era legata al reddito del conduttore e che invece, in sede di conversione, è stata sganciata da tale reddito e, per essere attuata, richiede ora l'assistenza delle organizzazioni di categoria, e, applicandosi per i contratti ad uso abitativo, richiede altresì, come condizione minima, la rinuncia del locatore ad opporsi alla rinnovazione del contratto alla prima scadenza, salvo eccezioni. Alle considerazioni sopra esposte deve aggiungersi che anche sotto il profilo letterale sussistono validi argomenti per negare un significato assoluto all'espressione in questione, e che si può dare alla stessa una interpretazione restrittiva nell'ambito del comma e dell'articolo in cui è inserita. L'assolutezza di significato va ad essa negata perchè trattasi in tutta evidenza di espressione mal formulata ed immessa in un comma completamente ma frettolosamente rielaborato