

rispetto alla primitiva formulazione dell'originario decreto legge, del quale il nuovo testo doveva servire in ogni caso a rafforzare le finalità. La sua portata va quindi letta in termini di conciliabilità con la restante parte del comma e dell'articolo di legge in cui essa è inserita e con cui va necessariamente coordinata.

I due primi commi dell'art. 11 sono peraltro strettamente collegati tra di loro, tanto è vero che nel secondo comma si parla di "immobili non compresi fra quelli di cui al capo 1°". Quindi deve ritenersi che il comma suddetto rientri nell'ambito di estensione del primo. E con quest'ultimo è stata presa in considerazione una categoria di immobili (quelli per i quali al momento dell'entrata in vigore del D.L. 333 non sia stata presentata la dichiarazione di ultimazione dei lavori.....) rientrante fra quelli adibiti ad uso di abitazione, ragion per cui appare logico, sul piano consequenziale, così come è stato autorevolmente osservato, che con il comma secondo "il legislatore sia passato a considerare gli altri immobili residuali entro la medesima categoria degli immobili a uso abitativo". Il che vale a spiegare perché poi, per la stipula dei patti in deroga, la relativa assistenza è stata naturalmente demandata (parte centrale del secondo comma) alle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori che sono le sole interessate ai contratti abitativi ed abbia invece escluso le diverse organizzazioni (commerciali, industriali, artigianali, ed altre) delle categorie professionali interessate in relazione alla concreta destinazione non abitativa dell'immobile locato. E vale altresì a spiegare perché, a

fronte della omissione nel testo dell'art. 11 di qualsiasi riferimento alle locazioni non abitative, nella parte centrale del secondo comma dello stesso articolo, nel testo modificato dalla legge di conversione, vengono invece richiamate le locazioni solo abitative, con locuzione specificativa e rafforzativa delle stesse, per le limitazioni dei casi in cui è possibile la stipulazione dei patti in deroga, e venga infine disposta, agli effetti dell'aggiornamento ISTAT, l'applicazione dell'art. 24 legge 392, per i contratti di cui al secondo comma, che è norma tipica delle sole locazioni ad uso abitativo. (E in tali sensi si è espresso il Pretore di Catanzaro con sentenza 26/7/93, inedita).

E' pacifico, invece, che i patti in deroga non si applicano ai contratti a destinazione speciale di cui all'art. 42 della legge sull'equo canone, e in particolare a quelli stipulati come conduttori dalle Amministrazioni dello Stato.

Infatti i contratti di locazione in cui lo Stato assume la qualità di conduttore, ai sensi del citato art. 42, hanno un regime giuridico differenziato rispetto a quello dei contratti ad uso abitativo ed a quello dei contratti ad uso diverso, essendo già prevista per gli stessi nel regime previgente una totale libertà di disciplina, salvo che per la durata nonché per la estensione di alcune norme di carattere generale e della disciplina processuale della legge sull'equo canone, e non ponendosi nei loro confronti l'esigenza di assicurare la gradualità degli effetti della riforma disposta

con la legge n. 359; e la differenziazione appare accentuata ulteriormente dalla previsione della stipula degli accordi in deroga, introdotti dalla nuova disciplina, "con l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale", non potendo lo Stato, Ente autarchico per eccellenza, delegare l'assistenza per la tutela dei propri interessi ad una qualsivoglia organizzazione di categoria. Anche in ordine ai limiti della disciplina sulla legge n. 392/78 si sono formati due indirizzi contrastanti.

L'uno ritiene che la derogabilità debba essere ristretta alla determinazione del canone; ovviamente con obbligo per il locatore di rinunciare alla facoltà di disdettare il contratto alla prima scadenza (salvo eccezioni) e con esclusione dalla deroga dell'aggiornamento secondo gli indici ISTAT, perché così testualmente disposto dal 2° comma dell'art. 11 in questione.

L'altro sostiene che i patti in deroga alle norme di cui alla legge in esame possano riguardare non solo le disposizioni di cui agli artt. 12-25 in tema di equo canone ma tutte le altre relative alla disciplina legale delle locazioni, tranne quelle la cui inderogabilità è stata fatta salva dallo stesso legislatore.

La prima tesi è stata fatta propria dal Pretore di Monza con decisione del 19/10/92, in Foro Ital. 1992, I, 1361. Questi ha ritenuto fondato il relativo assunto in base alla considerazione che il 2° comma dell'art. 11 non può che essere letto in relazione all'art. 11, 1° comma,

il quale si limita a prevedere l'inapplicabilità delle sole disposizioni di cui agli artt. 12 ss. L. 392/78, cioè delle disposizioni che regolano il c.d. equo canone.

Per la derogabilità delle disposizioni di natura sostanziale che riguardano la disciplina legale delle locazioni, si sono invece espressi altri giudici di merito (v. Pretore Napoli, 7.12.92 in Archivio Locaz. 1993, 138).

Il loro orientamento si basa sui mutamenti apportati al 2° comma dell'art. 11 in sede di conversione in legge dell'originario decreto legge, in particolare sulla possibilità attribuita alle parti di stipulare "accordi in deroga alle norme della legge n. 392/78" che viene intesa quale sintomo dell'intenzione del legislatore di allargare il novero delle situazioni derogabili dalle parti rispetto alla limitazione al canone della deroga prevista nel comma 1° per i contratti relativi ad immobili di nuova costruzione.

Quest'ultimo indirizzo è però rimasto minoritario, soprattutto perché si è evidenziato che, a seguirlo, ne deriverebbe una disparità di trattamento della disciplina legale dei contratti di locazione tra vecchi e nuovi immobili urbani. E tale disparità dipenderebbe esclusivamente dal momento temporale in cui sarebbe avvenuta la dichiarazione di ultimazione dei lavori, accompagnata dalla richiesta della certificazione di abitabilità e dalla presentazione della domanda per l'accatastamento.

Ulteriori problemi ha provocato l'inserimento nel comma in esame della disposizione che prevede che gli accordi in deroga alla disciplina ordinaria contenuta nella legge sull'equo canone possono essere stipulati con l'assistenza delle contrapposte organizzazioni di categoria maggiormente

rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali. Con tale disposizione è stata configurata una particolare specie di autonomia privata, definita in dottrina come autonomia assistita o controllata, ma nessuna indicazione è stata data dal legislatore circa le connotazioni, i presupposti e le modalità della contrattazione anzidetta.

La norma ripete un'analogia disposizione introdotta nel campo dei rapporti agrari dall'art. 45 della legge 3 maggio 1982 n. 203.

E nel nostro ordinamento è pure previsto l'intervento sindacale nelle transazioni in materia di lavoro.

Tuttavia l'assistenza delle organizzazioni dei proprietari e degli inquilini in materia locatizia presenta una propria peculiarità che la contraddistingue nettamente dalla normativa similare dettata nel campo dei contratti agrari e dei rapporti di lavoro subordinato.

Infatti la suddetta assistenza presenta nel predetto ambito carattere di assoluta novità; e ciò in quanto, come è stato acutamente osservato, è diretta a delineare una nuova regolamentazione del corrispettivo fondata non su schemi rigidi precostituiti bensì sulla mediazione degli interessi delle parti gestiti tramite le loro organizzazioni di categoria. Ed a queste è affidato il compito di ricercare quelle intese che possono condurre ad uno sviluppo ordinato del mercato delle locazioni abitative e di correggere in tal modo gli squilibri che possono sorgere tra gli inquilini e i proprietari dopo che i primi sono stati privati della precedente tutela

legale in ordine ai limiti di determinazione massima del canone.

Si è posto perciò il problema di stabilire come vada giuridicamente configurata l'assistenza riconosciuta alle organizzazioni sindacali dei locatori e degli inquilini. E' prevalsa la tesi che essa non può essere considerata un mezzo tutorio di integrazione della capacità e della volontà dei contraenti, dato che il relativo intervento appare rivestire una funzione sociale e di indirizzo delle parti in vista della stipula di pattuizioni derogatrici delle norme imperative della legge n. 392/78, ma deve essere ritenuta operativa sul piano della causa del negozio, dato che la si è resa obbligatoria e non rinunciabile e che riguarda soggetti (associazioni di categoria) ausiliari delle parti. A queste le organizzazioni di categoria devono dare assistenza per ragioni di pubblico interesse, sulla base di criteri generali tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale.

Se ne è tratta la conseguenza che l'assistenza deve essere prestata indipendentemente dall'iscrizione, non potendo questa essere imposta a salvaguardia del principio di libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione; che la stessa deve essere sostanziale ed effettiva, e non meramente tecnico-formale, dovendosi esplicare fondamentalmente nel momento conclusivo del contratto mediante lo svolgimento di compiti attivi, di informazioni e di cooperazione dinamica, per porre in grado le parti, e in particolare il conduttore che è ritenuto il contraente più debole, di conoscere meglio i propri diritti ed i propri doveri e di ricevere una tutela adeguata, anche sotto il profilo della valutazione della

convenienza e della opportunità, della propria posizione contrattuale prima della stipulazione dei patti in deroga; e che sul piano formale non sono richiesti adempimenti particolari, bastando che l'intervento delle organizzazioni interessate risulti dal testo della convenzione stipulata.

Senonchè sulla questione è intervenuta la Corte Costituzionale, la quale con sentenza n. 309 del 18 luglio 1996 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui prevede come obbligatoria l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori per la stipula di accordi in deroga alla legge 27 luglio 1978, n. 392.

Secondo il supremo giudice della legge è da ritenere legittima la validità della deroga al regime vincolistico delle locazioni che si ricolleggi alla imposizione, con norma imperativa, di un onere di assistenza delle organizzazioni di categoria rappresentative di interessi collettivi perchè le parti possano così meglio determinare gli elementi del contenuto del contratto, specificamente quelli attinenti al canone di locazione, che altrimenti resterebbero legati ai rigidi criteri fissati per legge. Sono però da ritenere illegittime le modalità con le quali il predetto onere si atteggia. Il meccanismo indicato dal legislatore si presenta, difatti, incongruo rispetto alle finalità perseguite (tanto che si tratti di sostenere le parti nel convenire patti in

deroga, quanto che si tratti di controllare il contenuto di questi) ed incoerente nella sua configurazione interna, in contrasto, quindi, con il principio di ragionevolezza stabilito dall'art. 3 della Costituzione. E' incoerente ed incongrua la norma che prevede l'assistenza come obbligatoria per la validità di un accordo tra privati, ma che non consente, poi, di individuare con certezza i soggetti abilitati a prestarla, né indica criteri di determinazione del corrispettivo cui si è tenuti. Sotto altro profilo è ugualmente irragionevole la norma che impone l'onere di assistenza, ma non ne delinea in alcun modo il contenuto, né indica i criteri cui devono essere ispirate le valutazioni che, eventualmente, consentono a chi presta assistenza di incidere sull'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli interessati, sino ad inibirla.

La dichiarazione di incostituzionalità della norma in questione non è tuttavia destinata ad incidere sui rapporti locativi pregressi. Infatti con l'art. 2, n. 2, della legge 4/11/96 n. 566 sono stati fatti salvi gli effetti e le previsioni dei contratti di locazione di immobili stipulati prima della data di entrata in vigore della suddetta legge in deroga alla legge 27 luglio 1978, n. 392, con l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Deve tornarsi sull'art. 11 in esame che contiene un ulteriore comma indicato come 2/bis comma, che è stato aggiunto in sede di conversione del D.L. n. 333/92. In esso è previsto che "nei casi in cui, alla prima scadenza del contratto successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (ossia per i rapporti locativi scadenti successivamente al 14/8/92), le parti non concordino sulla determinazione del canone, il contratto stesso è prorogato di diritto per due anni".

E' stata così transitoriamente disposta una proroga legale biennale relativamente agli immobili abitativi, secondo l'interpretazione quasi unanime dei giudici di merito, che si applica qualora le parti, alla prima scadenza del rapporto in corso successiva all'entrata in vigore della legge n. 359/92, non si accordino sulla determinazione del canone.

La norma in esame è stata emanata con funzione calmieratrice a beneficio del conduttore, ed è diretta a contrastare eventuali richieste esagerate del locatore in ordine al canone al momento della prima rinnovazione del contratto di locazione. Senonchè, anche su tale punto, la dottrina e la giurisprudenza si sono divise nell'individuare i presupposti richiesti dal comma anzidetto per l'operatività della proroga.

Secondo una prima interpretazione, aderente alla formulazione letterale della legge, la proroga in questione si applica solo se le parti, intendendo rinnovare il contratto, abbiano iniziato una trattativa non andata a buon fine a causa del loro disaccordo sulla misura del canone.

Secondo un altro filone giurisprudenziale, che ricava il significato del comma sottoposto ad interpretazione dall'analisi dell'intero articolo 11 per coglierne estensivamente la reale portata secondo l'effettiva intenzione del legislatore, si tratta di una deroga generalizzata ex-lege (definita "proroga secca") che si coglie correggendo la formulazione della lettera del testo ed intendendola come se dicesse che il contratto è senz'altro prorogato a meno che le parti non concordino la misura del nuovo canone.

Pertanto la proroga viene riferita automaticamente a tutti i contratti con scadenza successiva al 14 agosto 1992 che non siano stati rinnovati mediante la stipula di patti in deroga e viene ritenuta applicabile dal giudice, anche di ufficio, in tutti i procedimenti relativi ai rapporti di locazione immobiliare nei quali le parti non abbiano concluso, per qualsiasi motivo, un nuovo contratto in rinnovazione di quello venuto a scadere.

I sostenitori della prima soluzione rifiutano l'interpretazione in base alla quale si perviene all'applicazione automatica della proroga biennale, in assenza di rinnovazione del contratto. E ciò in quanto ritengono che l'effetto ricollegabile alla interpretazione anzidetta, che è quello di imporre coattivamente ai proprietari locatori una protrazione di fatto per due anni di tutti i contratti di locazione aventi ad oggetto gli immobili destinati ad abitazione scadenti dopo l'entrata in vigore della legge 359/92 solo perchè è mancata la rinnovazione del rapporto, quali ne siano le ragioni, va al di là non solo della lettera della legge, che lega la proroga sul piano formale ad un presupposto condizionale

di tipo diverso, bensì anche delle ragioni che hanno indotto il legislatore ad emanare l'art. 11 del D.L. n. 333 in cui la proroga è stata inserita e con le cui restanti disposizioni la disciplina sulla proroga va coordinata. Tali ragioni vanno individuate nella necessità di superare, per una molteplicità di motivi, compresi quelli di ordine fiscale legati alla introduzione di nuove imposte (ISI - ICI) calcolate sulle rendite degli estimi catastali e non più sul reddito percepito dai proprietari obbligati al rispetto dell'equo canone, la precedente legislazione vincolistica che aveva portato, nelle locazioni abitative, alla determinazione del canone in base ad un predisposto sistema legale. Rispetto a tale "ratio", la previsione di una eventuale proroga di diritto per i contratti in corso, proprio nel momento di avvio del processo di liberalizzazione, rappresenta indubbiamente una eccezione. Ne discende che la detta proroga non può essere applicata oltre i casi espressamente previsti nel testo legislativo, e ad essa non può attribuirsi l'effetto di provocare una imposizione coatta e generalizzata di un nuovo vincolo collegato al mero fatto di un mancato accordo per la rinnovazione del contratto alla sua scadenza normale e pur in presenza di valide ragioni che potrebbero legittimare il rifiuto alla stipula di un nuovo accordo da parte del locatore.

Secondo i sostenitori dell'assunto di cui sopra è quindi preferibile l'interpretazione che collega l'operatività della controversa proroga biennale ad una trattativa sulla determinazione del canone non andata a buon fine. E' questa infatti la condizione posta dalla norma, ed essa deve di conseguenza fare ritenere, in conformità a quanto ravvisato da autorevole dottrina, "che la locazione

è prorogata ex-lege, ai sensi del comma 2 bis in esame, solo se le parti, pur intendendo stipulare un nuovo contratto, non trovano l'accordo sulla misura del canone". Il mancato accordo cui ha fatto riferimento espresso il legislatore presuppone perciò una trattativa.

sostenitori della seconda soluzione partono dal presupposto che la disposizione in questione debba essere letta alla luce di quelle che la precedono, con riferimento alle quali emerge che la finalità evidente dell'art. 11, comma 2 bis, è quella di incoraggiare il rinnovo dei contratti in scadenza dopo il 14 agosto 1992, così da facilitare il passaggio dal regime vincolistico a quello a canone sostanzialmente libero introdotto dalla nuova disciplina. Si comprende così la scelta del legislatore il quale, anche allo scopo di assicurare gradualità agli effetti di una riforma così rilevante, ha previsto una proroga del contratto "di diritto" per due anni "nei casi in cui, alla 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". E all'interrogativo se la norma citata abbia introdotto una proroga legale automatica della durata del contratto in corso o se invece la proroga sia subordinata all'esistenza di una infruttuosa trattativa tra locatore e conduttore, rispondono che la prima soluzione appare sicuramente più rispettosa della lettera e della finalità della disposizione. Osservano che occorre innanzitutto tener conto del fatto che la locuzione "le parti non concordino sulla de

terminazione del canone" va intesa, in assenza di indicazioni contrarie, non solo come causa, ma anche come effetto del mancato accordo delle parti. La legge non accenna, infatti, all'esigenza di una verifica circa l'esistenza di una trattativa per il rinnovo, né tantomeno vincola l'interprete a ricostruire le ragioni del mancato accordo (operazione che risulterebbe in alcuni casi oltremodo assai difficoltosa, complessa e suscettibile di parzialità). La norma si limita piuttosto ad indicare quella che normalmente è la causa ed è comunque l'effetto tipico del mancato accordo, evento di cui il giudice non può che prendere atto. In altre parole: la mancata determinazione del canone è conseguenza inevitabile del mancato accordo delle parti in sede di rinnovo del contratto scaduto. Una interpretazione contraria, oltre che contraddire la lettera, vanificherebbe anche la finalità della disposizione citata. Ritenere che solo il locatore che tratta, ma non conclude subisca la proroga - e quello che invece tace o dichiara apoditticamente di non volere trattare con il conduttore non patisca alcuna conseguenza - significa in effetti dare alla norma effetto concreto esattamente opposto a quello auspicato dal legislatore (incentivare la conclusione di patti in deroga). Pertanto concludono assumendo che l'art. 11, comma 2 bis, introduce una proroga legale automatica e generalizzata, che è subordinata alla rinnovazione del rapporto di locazione, qualunque sia il motivo che abbia indotto le parti a non concludere il patto in deroga.

Alcuni giudici, ravvisando nella proroga generalizzata un possibile contrasto con i principi costituzionali, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della relativa

norma.

La Corte non è stata però chiamata a pronunciarsi sul presupposto che la proroga automatica sia l'unica ricavabile dal testo legislativo, ma è stata solo investita da una denuncia di incostituzionalità della norma così interpretata. E, nei limiti in cui è stato officiato, il Supremo Giudice delle Leggi ha dichiarato infondata, con sentenza 21.7.93 n. 323, la questione sottoposta al suo esame, rilevando che la funzione assegnata alla proroga biennale in via transitoria era quella di assolvere ad una funzione di garanzia degli equilibri negoziali tra le parti nel passaggio ad un nuovo sistema.

Nella motivazione della decisione anzidetta la Corte ha preliminarmente dato atto che i giudici remittenti denunciavano la compressione del diritto di proprietà dei locatori, in violazione dell'art. 42 della Costituzione, interpretando la disposizione denunciata nel senso che la proroga della locazione opera anche se non vi sono state trattative per la stipulazione di un nuovo contratto e per la determinazione del canone; non solo, quindi, se l'accordo per la determinazione del canone non è stato raggiunto. Pertanto ha tenuto presente il contesto normativo nel quale la proroga è inserita ed ha precisato testualmente che si è in presenza di una disciplina volta ad aprire una fase di graduale transizione: dalla determinazione del canone di locazione, secondo parametri vincolati, alla libera negoziazione del canone. La proroga perciò tende non solo e non tanto a garantire e rafforzare la posizione del conduttore, quanto a preordinare un meccanismo volto a secondare, per un periodo di tempo

determinato in relazione alla scadenza di ciascun contratto, l'accordo tra le parti, disincentivando sia le richieste di eccessivo aumento del canone, sia le eccessive resistenze ad una ragionevole maggiorazione dello stesso.

La Corte Costituzionale ha aggiunto che in questa materia la straordinaria e temporanea proroga delle locazioni è compatibile con i precetti costituzionali che riconoscono e garantiscono la proprietà privata, purchè la limitazione sia contenuta entro un ristretto spazio temporale (sentenza n. 3 del 1976) e sia dettata da rilevanti esigenze sociali, senza che si realizzi una definitiva ed irreversibile compressione della facoltà di godimento del proprietario (sentenza n. 225 del 1976); la proroga è altresì giustificata se destinata a realizzare un anello di congiunzione con una nuova disciplina da attuare gradualmente (sentenza n. 89 del 1984). Ha poi rilevato che la norma denunciata non contiene una protrazione della durata del contratto fine a sè stessa, idonea a configurare una sostanziale riedizione del regime vincolistico. Risponde, piuttosto, all'esigenza di predisporre una soluzione, limitata nel tempo, per il passaggio ad un nuovo sistema caratterizzato dal tendenziale superamento del principio della quantificazione legale del corrispettivo per le locazioni abitative. Ed ha concluso che la proroga delle locazioni risulta quindi inserita in un contesto che amplia le opportunità di remunerazione per il locatore. Essa appare congegnata in modo da non determinare di per sè una compressione del diritto di proprietà, ma da rappresentare uno strumento di graduale transizione, alla scadenza dei singoli contratti in corso, dalla vecchia ad

una nuova disciplina. Circostanza questa che giustifica la proroga delle locazioni "in una prospettiva interlocutoria di eccezionalità e temporaneità, che consente di escluderne il contrasto con il precetto costituzionale dell'art. 42" (sentenza n. 32 del 1980).

La questione dei patti in deroga è stata infine oggetto di numerosi convegni di studio. In questi si è sempre auspicato che il legislatore proceda ad una riforma organica della materia delle locazioni degli immobili urbani e che tale riforma venga realizzata, dopo un attento studio ed una accurata valutazione degli interessi pubblici e privati in esso coinvolti, mediante una formulazione chiara e semplice delle scelte adottate che eviti di fare dell'interprete l'arbitro effettivo delle relative soluzioni.