

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

CAPITOLO I - EVOLUZIONE LEGISLATIVA IN TEMA DI LOCAZIONI AD USO ABITATIVO DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE CIVILE

1.0. Sommario:

1. La legislazione speciale delle locazioni abitative dopo l'entrata in vigore del codice civile - 2. Dalla legislazione vincolistica alla legge sull'equo canone - 3. La disciplina transitoria: cenni e rilievi pratici - 4. I patti in deroga - 5. La riforma di cui alla legge n. 431 del dicembre 1998

1.1 La legislazione speciale delle locazioni abitative dopo l'entrata in vigore del codice civile

Particolarmente complesso e problematico, quanto meno sin dall'entrata in vigore del codice civile (1942), si è manifestato il settore delle locazioni degli immobili urbani, specialmente nell'ambito della destinazione abitativa.

Le difficoltà affrontate dal legislatore nel periodo bellico e nei successivi anni della ricostruzione sono state enormi, specie in relazione, da un lato, alla distruzione di parte del patrimonio edilizio esistente e, dall'altro, all'impoverimento generale del Paese, che non consentiva alle famiglie (allora per minima parte proprietarie dell'alloggio in cui vivevano) di offrire ai locatori un canone adeguato al valore del bene locato.

Le esigenze sociali imposero, quindi, ai vari governi succedutisi nel tempo, di intervenire in modo necessariamente gravoso per la proprietà, attraverso la cosiddetta "legislazione vincolistica", posta sostanzialmente a tutela dei conduttori, protrattasi per oltre trenta anni e tale da bloccare, per un tempo lunghissimo, sia i canoni d'affitto, sia gli sfratti, con conseguenti ed inevitabili differenze di trattamento per immobili di analoghe caratteristiche, tra vecchi e nuovi locatori (legittimati a contrattare sulla base del canone di mercato).

Ciò in quanto i primi percepivano dall'immobile un reddito minimo o addirittura un "non-guadagno", dovendo pagare, a fronte di una pigione modestissima, le pesanti tasse poste sul bene affittato, nonché di frequente, anche le spese condominiali (che, verso la fine del periodo vincolistico, in alcuni casi potevano anche pareggiare o addirittura superare il prezzo della locazione), mentre i nuovi locatori, legittimati ad affittare a canone libero, potevano pretendere ed imporre canoni di mercato assai elevati e non sostenibili dalla maggior parte delle famiglie.

Di conseguenza la sperequazione si rifletteva anche sugli inquilini "vecchi" o

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

“nuovi”.

1.2. Dalla legislazione vincolistica alla legge sull'equo canone.

La situazione, al momento dell'entrata in vigore della legge 27 luglio 1978 n. 392 (meglio conosciuta – con un'espressione quanto mai riduttiva - come legge sull'equo canone, considerato che, per la prima volta il legislatore aveva disciplinato il settore delle locazioni immobiliari, sia ad uso abitativo, sia ad uso diverso con norme organiche e complete), si presentava esplosiva sul piano sociale ed ormai ingovernabile al punto tale che da anni, tutte le componenti interessate invocavano una normativa definitiva in materia che potesse contemperare in modo soddisfacente gli opposti interessi dei contraenti e fosse in grado di recepire, quanto meno parzialmente, le pressanti e continue richieste che pervenivano ai politici dalle organizzazioni dei proprietari e dei conduttori.

La nuova normativa, pur avendo subito numerose critiche, deve essere, comunque, considerata una delle migliori leggi emanate nel dopo guerra per il suo carattere organico; per la sua chiarezza (assai rara a trovarsi nella formulazione legislativa, di norma ambigua, complessa e bizantina), certamente collegata al momento storico della sua approvazione, avvenuta durante il cosiddetto governo di unità nazionale (che ha permesso la stesura di disposizioni lineari e prive di riferimenti a leggi passate, se non, necessariamente, nell'ambito della disciplina transitoria).

La legge n. 392/1978, pur ispirata ad un evidente “favor conductoris”, essendo finalizzata, in primo luogo, a tutelare un'esigenza primaria quale quella del diritto all'abitazione (realizzata attraverso la durata quadriennale del rapporto; l'introduzione del canone legale ovvero “equo” e il divieto a deroghe pattizie meno favorevoli per l'inquilino rispetto alle norme imperative contenute nella legge medesima), ha parzialmente salvaguardato anche la posizione dei proprietari-locatori, indiscutibilmente migliorata rispetto a quanto previsto nella disciplina precedente (quanto meno rispetto ai vecchi contratti d'affitto). Ciò, garantendo loro un reddito minimo attraverso l'introduzione del “canone netto” (ovvero depurato degli oneri accessori), nonché restituendo nuovamente ai locatori, tramite lo strumento dell'azione di sfratto per finita locazione, la possibilità di rientrare in possesso del bene locato per effetto dell'eliminazione delle proroghe dell'esecuzione degli sfratti (successivamente però parzialmente reintrodotti), susseguitasi senza soluzione di continuità - come detto - per vari decenni.

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

Peraltro, la piena tutela degli inquilini si riduceva alle abitazioni primarie, restando escluse dall'equo canone tutta una serie di locazioni immobiliari regolate esclusivamente dal codice civile (si pensi alle locazioni c.d. "transitorie"; alle seconde case; ai palazzi ed alle ville; agli alloggi dello Stato per i quali si applicava il canone sociale ed agli immobili soggetti all'edilizia convenzionata).

Allorché il Parlamento (pur contrastato dalla Corte Costituzionale, che aveva sempre ribadito l'illegittimità delle "proroghe secche" degli sfratti nel nuovo regime locatizio) ricominciò a fissare periodi di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari di rilascio (essendo, peraltro, già divenuto sempre più difficile riottenere la disponibilità dell'immobile alla scadenza del contratto), si venne a creare una situazione nella quale gli immobili locati ad equo canone non rappresentavano più una valida fonte di reddito.

In questo quadro e sulla spinta di una sempre crescente ed insistente richiesta della Proprietà per una modifica della legge n. 392 cit., particolarmente in ambito abitativo, si arrivò alla miniriforma del dicembre 1992, nota a tutti come "patti in deroga", emanata, oltre che per le citate pressioni dei locatori, anche per l'esigenza imprescindibile di far fronte alla totale carenza di alloggi offerti in affitto ad equo canone.

1.3. La disciplina transitoria: cenni e rilievi pratici.

Sotto un profilo pratico-operativo deve affrontarsi, sia pure sinteticamente, il tema delle scadenze legali dei vecchi contratti alla luce della disciplina transitoria, introdotta dalla legge n. 392/1978 per le locazioni abitative in corso al momento dell'entrata in vigore della disciplina stessa.

Si tratta di una normativa che, ancora oggi, riveste un certo rilievo pratico (anche per le locazioni non abitative) per l'accertamento delle scadenze dei contratti, soggetti a proroga o meno, in corso alla fine di luglio 1978 (ovvero alla data dell'entrata in vigore della legge n. 392 cit.), distinguendo, in particolare, il legislatore, nell'ambito dei contratti prorogati, tra i contratti stipulati prima del 31 dicembre 1952; quelli conclusi tra il 1° gennaio 1953 e il 7 novembre 1963 e quelli, infine, stipulati dopo tale data sino al 30 luglio 1978.

Orbene al riguardo il legislatore, con l'art. 58, ha tassativamente fissato le nuove decorrenze quadriennali di questi contratti rispettivamente: dal 1° gennaio 1979 per la prima ipotesi (lett. a); dal 1° luglio 1979 per la seconda (lett. b) e dal 1° gennaio 1980 per la terza (lett. c).

In tal modo la disciplina transitoria, per i contratti soggetti a proroga (già scaduti e

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

prorogati prima del 30 luglio 1978, con conduttori il cui reddito – riferito al nucleo familiare - era nel 1977 inferiore agli otto milioni annui), è venuta a cessare definitivamente il 31 dicembre 1983, talché, oltre naturalmente ai contratti conclusi successivamente, anche i contratti rinnovati dopo l'entrata in vigore della legge n. 392/1978, ove non disdettati tempestivamente, sono entrati nella nuova disciplina. Deve sottolinearsi che la rilevanza pratica del tema ancora sussiste, pur essendo trascorsi oltre 30 anni dalla cessazione dei c.d. “vecchi contratti” (intendendosi per tali gli accordi stipulati prima del 30 luglio 1978 e continuati pacificamente nel tempo, per i quali gli stessi contraenti stentano ad individuare il momento della scadenza del rapporto locatizio).

Inoltre, non va dimenticato che per i vecchi contratti non soggetti a proroga (con prima scadenza ricadente dopo il 30 luglio 1978 ovvero conclusi con conduttori il cui reddito annuo del nucleo familiare superava, nel 1977, gli otto milioni di lire), disciplinati dal successivo art. 65 della legge n. 392 cit., certamente minoritari rispetto a quelli prorogati, la data di scadenza andava individuata con criteri differenti.

Ciò in quanto per la determinazione della durata quadriennale, doveva detrarsi il periodo di tempo già trascorso dall'inizio della locazione ovvero, in caso di intervenuto rinnovo contrattuale, dalla data di esso (esemplificando, per un contratto annuale concluso il 20 novembre 1977, la nuova scadenza quadriennale veniva ad essere il 19 novembre 1981).

Per concludere va precisato che la disciplina transitoria per i contratti non prorogati è venuta a cessare definitivamente il 29 luglio 1982.

1.4. I patti in deroga

Nella legge finanziaria del 1992 (legge 31 dicembre 1992 n. 359), dietro le pressioni sociali sopra menzionate, il legislatore inseriva l'art. 11, con il quale si realizzava la c.d. “miniriforma” delle locazioni abitative, consentendosi alle parti di pattuire liberamente l'entità del canone, purché fosse assicurata ai conduttori una durata contrattuale doppia, di otto anni, o meglio di quattro anni più quattro (prevedendosi, comunque, la possibilità per il locatore, alla fine del primo quadriennio, di negare il rinnovo del contratto per necessità lavorative o abitative personali ovvero dei suoi prossimi congiunti).

La semplice riforma venne accolta con favore non solo dai proprietari (legittimati ad affittare i propri immobili a canoni ben più elevati e, quindi, dopo tanto tempo, lucrativi), ma anche dai conduttori, per i quali veniva riaperto il mercato

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

immobiliare, ponendosi, quanto meno, fine alla sua totale paralisi.

Obiettivo della riforma era, difatti, quello di ampliare in modo rilevante il mercato degli affitti di immobili con destinazione abitativa, mettendo contestualmente fine alle frequentissime locazioni simulate ed illegali, allo scopo espresso anche di una concreta imposizione fiscale sulle rendite. Non a caso, peraltro, la disposizione normativa veniva inserita in una legge finanziaria.

La possibilità di escludere l'equo canone veniva, in particolare, fissata per gli immobili di nuova costruzione (ultimati dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 333/1992, convertito appunto nella legge n. 359 cit.), nonché per i contratti nuovi e rinnovati, concernenti vecchi immobili.

Inoltre, per i contratti in corso al dicembre 1992, al fine di favorire i rinnovi contrattuali, veniva stabilito (art. 11, n. 2 bis) che, ove alla prima scadenza del contratto, successiva alla data d'entrata in vigore della legge in esame, le parti non avessero raggiunto un accordo sul nuovo canone, il contratto si sarebbe prorogato di diritto per un biennio (c.d. "proroga secca").

In tema, da un lato, la Corte Costituzionale ha affermato e ribadito la legittimità costituzionale della predetta proroga (cfr. Corte Cost. 21 luglio 1993, n. 323) mentre, dall'altro, la Suprema Corte ne ha più volte ribadito la natura automatica e generalizzata, nel senso che il relativo diritto del conduttore va riconosciuto ed applicato, anche d'ufficio, tutte le volte che le parti non abbiano stipulato un nuovo accordo contrattuale, indipendentemente dall'esistenza o meno di trattative al riguardo (giurisprudenza costante: cfr. Cass. nn. 10563 e 3177/2002; Cass. n. 15328/2000; Cass. n. 2477/1998; Cass. n. 761/1997), escludendone, altresì, l'applicabilità per le locazioni non abitative (cfr. in tal senso Cass. nn. 14813/2004 e 10563/2002).

1.5 Giurisprudenza sulla proroga biennale

- Cass. 3 agosto 2004 n. 14813

La proroga biennale stabilita dall'art. 11, 2° comma bis, l. 8 agosto 1992 n. 359, della scadenza contrattuale dei contratti di locazione stipulati anteriormente alla sua entrata in vigore, concerne soltanto gli immobili adibiti ad uso di abitazione, com'è desumibile sia dalla relazione al parlamento sul d.l. 11 luglio 1992 n. 333, (che chiarisce di voler incidere sulla disciplina dell'equo canone, destinato progressivamente ad esser liberalizzato, onde assicurare una più adeguata possibilità di reddito all'edilizia abitativa, a fronte dell'inasprimento fiscale sulla proprietà immobiliare, introdotto con il medesimo decreto legge, per prevenire la

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

contrazione della disponibilità di alloggi abitativi da condurre in locazione ed assicurare la continuità degli investimenti nel settore) sia da ragioni di ordine esegetico, desumibili dal richiamo contenuto nel 2° comma dell'art. 11 precitato, all'art. 24 l. 27 luglio 1978 n. 392, concernente l'aggiornamento del canone di immobili ad uso abitativo, e non dall'art. 32, e dall'omessa previsione, per la stipula degli accordi in deroga, dell'assistenza delle organizzazioni di categoria dei conduttori commercianti, artigiani e professionisti.

- Cass. 19 luglio 2002 n. 10563

La ratio dell'art. 11, 2° comma bis, l. 8 agosto 1992 n. 359 è ravvisabile nella finalità di assicurare un graduale passaggio, per i soli immobili ad uso abitativo, dal regime dell'equo canone a quello dei patti in deroga, prevedendo la proroga legale biennale dei contratti aventi data di scadenza successiva all'entrata in vigore della legge se le parti non raggiungono l'accordo sulla determinazione del canone, per non esporre, nel primo periodo di applicazione della legge, il conduttore al rischio di immediato rilascio dell'immobile; la norma ha finalità essenzialmente transitorie e, di conseguenza, non si applica ai casi in cui il locatore non abbia dato tempestiva disdetta del contratto, in quanto in questi casi il contratto, ex art. 3 l. n. 392 del 1978, si rinnova automaticamente per altri quattro anni.

- Cass. 5 marzo 2002 n. 3177

La proroga biennale «di diritto» prevista dal 2° comma bis dell'art. 11 d.l. 11 luglio 1992 n. 333, introdotto dalla l. di conversione 8 agosto 1992 n. 359, alla prima scadenza successiva all'entrata in vigore della legge per i contratti di locazione «nei casi in cui le parti non concordino sulla determinazione del canone», attesa la specifica ratio legis di assicurare, per gli immobili adibiti ad uso abitativo, il graduale passaggio dal canone amministrato a quello di libero mercato, ha natura automatica e generalizzata; essa trova pertanto applicazione, anche d'ufficio, in presenza del dato obbiettivo che le parti non abbiano stipulato un nuovo accordo, indipendentemente dal fatto che ciò sia stato preceduto da trattative ovvero sia dipeso dal rifiuto, anche implicito, di avviarle.

- Cass. 20 novembre 2000 n. 15328

La proroga biennale del contratto di locazione prevista dal 2° comma bis dell'art. 11 d.l. 333/92, aggiunto dalla l. di conversione 359/92, trova applicazione solo con riferimento alle locazioni abitative in corso alla data di entrata in vigore della

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

suddetta legge, e non anche in relazione a quelle stipulate o rinnovate successivamente ad essa.

- Cass. 6 marzo 1998 n. 2477 (Conf. Cass. n. 761/1997)

La proroga biennale del contratto di locazione prevista dall'art. 11, 2° comma bis, d.l. 333/92 (nel testo risultante dopo la conversione nella l. 359/92) con riferimento alle locazioni abitative in corso alla data del 14 agosto 1992, ha natura automatica e generalizzata, nel senso che trova applicazione, anche d'ufficio, in tutte le ipotesi in cui le parti non abbiano stipulato un nuovo accordo contrattuale, indipendentemente dal fatto che tale dato obiettivo sia stato preceduto da trattative o sia dipeso, piuttosto, dal rifiuto, anche implicito, di avviarle.

- Corte Cost. 21 luglio 1993 n. 323

È inammissibile, in quanto irrilevante nel giudizio a quo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, 2° comma, d.l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito in legge con modificazioni con l. 8 agosto 1992 n. 359, nella parte in cui prevede, per la validità degli accordi in deroga alle norme della l. 392/78 (c.d. dell'equo canone), l'assistenza delle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale della proprietà edilizia e dei conduttori, in riferimento agli art. 3, 18, 23 e 24 cost.

- Corte Cost. 21 luglio 1993, n. 323

È infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, 2° comma bis, d.l. 11 luglio 1992 n. 333, convertito in legge con modificazioni con l. 8 agosto 1992 n. 359, nella parte in cui, disponendo la proroga biennale delle locazioni abitative alla prima scadenza successiva all'entrata in vigore della suddetta l. 359/92 ove le parti non concordino sulla determinazione del canone, non prevede la facoltà del locatore di recedere dal contratto - alla scadenza o nel corso del periodo di proroga legale - qualora abbia esigenza o necessità di utilizzare direttamente l'immobile locato, in riferimento agli art. 3, 24, 1° comma, e 42, 2° comma, cost. (in motivazione si rileva che, dovendo ritenersi applicabili anche alla proroga ex lege di cui all'art. 11, 2° comma bis, d.l. 333/92 i principi dettati dal 2° comma dello stesso articolo, che in caso di stipulazione di patto in deroga consente al locatore di impedire la rinnovazione del contratto alla prima scadenza se ricorrano le condizioni indicate dagli art. 29 e 59 l. 392/78, la proroga in questione può essere impedita, anche nel suo ulteriore corso, quando ricorrano le specifiche e comprovate esigenze del

Capitolo I - Evoluzione legislativa in tema di locazioni ad uso abitativo dopo l'entrata in vigore del codice civile

locatore previste dalla legge

1.6. La riforma di cui alla legge n. 431 del dicembre 1998

La nuova disciplina mirava a porre fine ai regimi dell'equo canone e dei patti in deroga, creando un nuovo sistema unitario per il settore delle locazioni abitative. Il risultato, tuttavia, può ritenersi raggiunto solo parzialmente, in relazione all'abrogazione di buona parte delle disposizioni legislative precedenti, in quanto il sistema introdotto si è subito appalesato ugualmente vincolato, burocratico e di incerta interpretazione per gli operatori del settore e ben poco innovativo rispetto ai regimi precedenti, se non con riguardo, come si vedrà, ai profili fiscali ed esecutivi.

Ciò in quanto il nuovo contratto libero corrisponde sostanzialmente a quanto previsto per i patti in deroga (canone libero; durata obbligata di quattro anni più quattro, con possibilità per il locatore di diniego di rinnovo alla prima scadenza per necessità abitativa o lavorativa), mentre un canone legale imposto resta previsto per i c.d. "contratti tipo" (riguardanti i contratti transitori; quelli conclusi con studenti universitari e quelli agevolati stipulati con enti pubblici).

La normativa, in ogni caso, verrà analizzata ed approfondita nei prossimi capitoli.